

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 195

49e jaargang

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

18 augustus 2006

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I Mededelingen

.....

II Voorbereidende besluiten

Europees Economisch en Sociaal Comité

427e Zitting gehouden op 17 en 18 mei 2006

2006/C 195/01	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 naar aanleiding van de vijfjaarlijkse evaluatie van de communautaire onderzoeksactiviteiten (1999-2003) door een panel van vooraanstaande onafhankelijke deskundigen (COM(2005) 387 <i>final</i>)	1
2006/C 195/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen (COM(2005) 457 <i>final</i> — 2005/0194 (COD))	7
2006/C 195/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende beperkingen op het op de markt brengen en het gebruik van perfluorooctaansulfonaten (wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad) (COM(2005) 618 <i>final</i> — 2005/0244 (COD))	10
2006/C 195/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad en Richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad in verband met de herziening van de richtlijnen inzake medische hulpmiddelen (COM(2005) 681 <i>final</i> — 2005/0263 (COD))	14



Prijs:
22 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2006/C 195/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de belastingvrijstellingen die van toepassing zijn bij invoer van uit derde landen afkomstige kleine zendingen goederen zonder commercieel karakter (Gecodificeerde versie) (COM(2006) 12 <i>final</i> — 2006/0007 CNS)	19
2006/C 195/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Herziene voorstel voor een verordening van de Raad en het Europees Parlement betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg” (COM(2005) 319 <i>final</i> — 2000/0212 (COD))	20
2006/C 195/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bevordering van schone voertuigen voor wegvervoer (COM(2005) 634 <i>final</i> — 2005/0283 (COD))	26
2006/C 195/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad „Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling — Een actieplatform” (COM(2005) 658 <i>final</i>)	29
2006/C 195/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over overstromingsbeoordeling en -beheer” (COM(2006) 15 <i>final</i> — 2006/0005 (COD))	37
2006/C 195/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot vaststelling van een communautair mechanisme voor civiele bescherming (Herschikking)” (COM(2006) 29 <i>final</i> — 2006/0009 (CNS))	40
2006/C 195/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek „De geestelijke gezondheid van de bevolking verbeteren — Naar een strategie inzake geestelijke gezondheid voor de Europese Unie” (COM(2005) 484 <i>final</i>)	42
2006/C 195/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité „Flexicurity in Denemarken”	48
2006/C 195/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat betreft de plaats van levering van diensten (COM(2005) 334 <i>final</i> — 2003/0329 (CNS))	54
2006/C 195/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Aanpakken van door bedrijfsbelastingen veroorzaakte interne-marktbelemmeringen voor het MKB — heffing in het land van oorsprong: een proefproject” (COM(2005) 702 <i>def.</i>)	58
2006/C 195/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Cohesiefonds (gecodificeerde versie)” (COM(2006) 5 <i>final</i> — 2003/0129 (AVC))	61
2006/C 195/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Extern optreden van de Unie: De rol van het maatschappelijk middenveld”	62
2006/C 195/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Bijdrage aan de Europese Top van 15 en 16 juni 2006 — Bezinningsperiode”	64
2006/C 195/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten” (COM(2006) 32 <i>final</i> — 2006/0010 (CNS))	66



2006/C 195/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Mededeling van de Commissie: Actieplan Biomassa” (COM(2005) 628 <i>final</i>)	69
2006/C 195/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De ontwikkeling en bevordering van alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer in de EU	75
2006/C 195/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de belasting van personenauto's (COM(2005) 261 <i>final</i> — 2005/0130 (CNS))	80
2006/C 195/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa” (COM(2005) 447 <i>final</i> — 2005/0183 (COD))	84
2006/C 195/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De toestand van het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan”	88
2006/C 195/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de EU-campagne voor het behoud van biodiversiteit: standpunt en bijdrage van het maatschappelijk middenveld	96
2006/C 195/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Voorrang voor Afrika: de visie van het Europese maatschappelijk middenveld”	104
2006/C 195/26	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad inzake kerncompetenties voor levenslang leren” (COM(2005) 548 <i>final</i> — 2005/0221 (COD))	109

II

(Vorbereidende besluiten)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

427e ZITTING GEHOUDEN OP 17 EN 18 MEI 2006

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 naar aanleiding van de vijfjaarlijkse evaluatie van de communautaire onderzoeksactiviteiten (1999-2003) door een panel van vooraanstaande onafhankelijke deskundigen

(COM(2005) 387 final)

(2006/C 195/01)

De Europese Commissie heeft op 24 augustus 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 april 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer BRAGHIN.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 108 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Samenvatting van het advies

1.1 Het EESC waardeert en steunt het voor de derde vijfjaarlijkse evaluatie verrichte werk, alsook de brede inzet van zoveel vooraanstaande geleerden, en hoopt dat de aanbevelingen van de diverse groepen van deskundigen, met name van het *panel* dat belast is met de algemene beoordeling⁽¹⁾, steeds een uitgangspunt zullen zijn voor de uitvoering van de kaderprogramma's voor de uitwerking van toekomstig beleid voor onderzoek en innovatie en meer in het algemeen voor het beleid ter uitvoering van de Lissabonstrategie.

1.2 Het EESC heeft zich herhaaldelijk uitgesproken voor een forse verhoging van het budget voor Europese OTO-maatregelen. Het betreurt dus de voorgenomen korting op dit bedrag omdat deze indruist tegen de prioriteit die ontwikkeling moet krijgen, gezien de wereldwijde concurrentie en de eisen van de Lissabonstrategie.

1.3 Ook het EESC vindt dat het bedrijfsleven op bredere schaal moet deelnemen aan en zich moet engageren voor het streven naar meer onderzoek en innovatieve ontwikkeling om de doelstelling van de Raad van Barcelona te verwezenlijken. Het hoopt op beter toegespitste inspanningen voor communi-

catie en het betrekken van ondernemingen, organisaties en verenigingen van producenten, ook om te bepalen wat de strategische themagebieden zijn waarop de excellentie van het Europese onderzoek kan uitblinken.

1.4 Het EESC wil dat er adequate instrumenten komen om particuliere financiering van onderzoek en ontwikkeling (OTO) aan te moedigen, variërend van risicokapitaal tot EIB-financiering en zachte leningen voor onderzoek, om te bereiken dat de weg van onderzoeksresultaten naar concrete bedrijfsinitiatieven zo kort mogelijk is.

1.5 Het EESC is het eens met het panel dat onderzoekers meer autonomie en verantwoordelijkheid moeten krijgen (met inachtneming van ethische principes), dat er meer belangstelling moet komen voor wetenschappelijke carrières, en dat er meer interdisciplinaire — en niet uitsluitend ruimtelijke — mobiliteit nodig is. Verder moet het Marie Curie-beurzensysteem geïntegreerd worden in de nationale en regionale programma's. Deze beurzen zouden ook specifiek gebruikt moeten worden om de mobiliteit tussen openbaar en particulier onderzoek te bevorderen.

⁽¹⁾ Five-Year Assessment of the EU Research Framework Programmes 1999-2003, Europese Commissie, DG Onderzoek, 15-12-2004.

1.6 Het EESC wil dat de prioriteit uitgaat naar maatregelen om het technisch en wetenschappelijk onderwijs aan universiteiten te stimuleren, het percentage vrouwelijke onderzoekers op te voeren, wetenschappelijke carrières aantrekkelijker te maken, en onderzoekers die buiten de Europese Unie werkzaam zijn, terug te halen. Verder zou het hoger voortgezet onderwijs gebaat zijn bij een groter aanbod van natuurwetenschappelijke en technische vakken, en is er een beleid nodig dat natuurwetenschappelijke studies aan universiteiten bevordert.

1.7 Met het oog op vereenvoudiging pleit het EESC voor uitnodigingen tot het indienen van voorstellen met overzichtelijker schema's, soorten activiteiten en categorieën deelnemers, meer flexibiliteit en keuzevrijheid voor de aanvragers en eenvoudige richtsnoeren voor het administratief-financiële beheer, met name voor de contractuele overeenkomsten tussen deelnemers.

1.8 Het EESC beveelt aan om de kwaliteit van de gehanteerde werkwijzen en van de officiële controle- en beoordelingsprocedures doorlopend te evalueren. Het stelt ook voor om bij duidelijk omschreven ontwikkelingsprojecten toetsingsmomenten m.b.t de activiteiten en verwachte resultaten op te nemen in nauwkeurige en vooraf bepaalde controleonderdelen, die gerelateerd zijn aan de uitgetrokken middelen en aan de voortgang van projecten.

1.9 Volgens het EESC dient nadere aandacht te worden besteed aan de invoering van een reeks indicatoren waarmee de prestaties in termen van concurrentievermogen en ontwikkeling daadwerkelijk gemeten kunnen worden. Met deze indicatoren voor de prestaties van het onderzoek zou ook gemeten moeten worden in hoeverre de gefinancierde activiteiten de verdere wetenschappelijke vooruitgang, de totale ontwikkeling van de EU en de afstemming van de prioriteiten op toekomstige activiteiten ten goede komen.

2. Uitdagingen voor het Europese onderzoek

2.1 De derde vijfjaarlijkse evaluatie (1999-2003) van de kaderprogramma's voor onderzoek is een grootschalige analyse, zowel wat de breedte als de diepte van de inhoud betreft⁽²⁾. Het EESC onderschrijft in beginsel de analyses en aanbevelingen van het panel van deskundigen, die de Commissie heeft overgenomen. Gezien de mondiale concurrentie en de doelstellingen van de Lissabonstrategie en van de Europese Raad van Barcelona, onderstreept het EESC de noodzaak om dringend na te denken over de prioriteiten en de doelstellingen die ten grondslag liggen aan het communautaire onderzoek, met name met het oog op een bredere deelname van de productiesectoren.

2.2 Heden ten dage schrijden de technisch-wetenschappelijke vooruitgang en de innovatie ook steeds meer voort via

⁽²⁾ Bij de evaluatie horen tal van documenten en verslagen, die voor het publiek toegankelijk zijn op de volgende site: <http://forum-europa.eu.int/Public/irc/rtd/fiveyearsasskb/library>.

kruisbestuiving tussen diverse disciplines, met brede pluridisciplinaire interactie tussen universiteiten, bedrijven en de buitenwacht, en niet langer uitsluitend volgens het lineaire model waarin innovatie voorafgaat aan het fundamentele onderzoek (meestal op universitair niveau), terwijl ontwikkeling en toepassing de strijd aangaan met industrieel onderzoek. Dit model gold tot enkele jaren geleden voor de wetenschappelijke ontwikkeling⁽³⁾. Fundamentele kenmerken van onderzoek worden samenwerking, interactief leren, onzekerheid en risico's.

2.3 Dankzij het interactieve model valt het succes van regionale clusters te verklaren: zij vormen een systeem dat een positieve invloed heeft op het gedrag van ondernemingen en universiteiten en dat het ideale sociale en culturele klimaat creëert, een efficiënt kader van organisaties en instellingen, een netwerk van infrastructuur en regulerende systemen waarmee de concurrentiestrijd kan worden aangegaan.

2.4 Mondiale concurrentie

2.4.1 Europa staat voor ongekende uitdagingen met betrekking tot de wereldwijde concurrentie en groeimogelijkheden, waar het niet alleen minder doeltreffend blijkt te zijn dan de traditionele concurrenten, maar ook ten opzichte van de opkomende grote landen. Met name in China en India is sprake van zeer hoge groeipercentages van de uitgaven voor OTO, met maxima van tegen de 20 % per jaar in China, waarvan wordt verwacht dat het in 2010 net zoveel uitgeeft voor OTO als de EU, uitgedrukt in een percentage van het BBP. Veel Europese ondernemingen investeren in China, niet alleen vanwege de lagere kosten, maar ook vanwege de gunstige combinatie van goed opgeleid personeel en de enorme, dynamische markten voor technologie en high-techproducten⁽⁴⁾. Aangezien onderzoek en innovatie het antwoord bij uitstek zijn⁽⁵⁾, dient Europa passende financiële middelen en al haar intellectuele reserves vrij te maken om wetenschap, technologie en innovatie aan te moedigen⁽⁶⁾.

2.4.2 De meest recente gegevens zijn helaas alarmerend: de uitgaven voor onderzoek zijn in feite stabiel en bedragen vanaf 2001 circa 1,9 % van het BBP; de jaarlijkse toename van 0,7 % tussen 2000-2003 zou, geprojecteerd op 2010, een BBP-percentage opleveren van slechts 2,2 %. Voorts mag niet over het hoofd worden gezien dat de OTO-activiteiten in de VS, vanwege de heel andere omvang van het BBP van dat land, in absolute zin veel omvangrijker zijn, zodat de vereiste „kritische massa” daar eerder bereikt wordt. De kloof tussen de Europese

⁽³⁾ Zie Keith Smith, *The Framework Programmes and the changing economic landscape*, Europese Commissie, JRC/IPTS, Sevilla, december 2004, blz. 11-12.

⁽⁴⁾ Zie het voorwoord in *Key figures 2005. Towards a European Research Area: Science, Technology and Innovation* (J. Potočník), Europese Commissie, DG Onderzoek, 2005, blz. 5.

⁽⁵⁾ Het EESC heeft in diverse adviezen aan dit onderwerp ruime aandacht geschonken, laatstelijk in INT 269 – CESE 1484/2005, Advies over het 7e OTO-Kaderprogramma, 14-12-2005, rapporteur: de heer WOLF, par. 2.2-2.4. (PB C 65 van 17.3.2006).

⁽⁶⁾ Zie de inleiding van voorzitter Erkki Ormala bij de Five Year Assessment of the EU Research Framework Programmes 1999-2003, o.c.

uitgaven voor O&O en die van de belangrijkste concurrenten is vooral te wijten aan de lagere bijdrage van de particuliere sector (in 2002 was de bijdrage van deze sector aan het totaalbedrag in de EU 55,6 %, tegen 63,1 % in de VS en 73,9 % in Japan). Zorgwekkender nog is dat de particuliere uitgaven voor onderzoek in dezelfde periode zijn teruggelopen en dat de Europese particuliere investeringen vanwege gunstigere randvoorwaarden elders ter wereld gedaan lijken te worden: Europese ondernemingen hebben in de periode 1997-2002 hun uitgaven voor onderzoek in de VS reëel verhoogd met 54 %, terwijl de stroom van de VS naar de EU slechts met 38 % is toegenomen ⁽⁷⁾.

2.5 Hoofddoelstellingen

2.5.1 Het EESC deelt de analyse die vier hoofddoelstellingen heeft opgeleverd, te weten:

- aantrekken en belonen van de grootste talenten;
- creëren van een klimaat met een hoog potentieel voor bedrijfs- en industrieel OTO;
- mobiliseren van middelen voor innovatie en duurzame groei;
- scheppen van vertrouwen in wetenschap en technologie.

2.5.2 Het belangrijkste streven van de Europese Raad van Barcelona, namelijk om tegen 2010 3 % van het BBP te besteden aan onderzoek en de bijdrage hieraan van de particuliere sector op te trekken tot twee derde van dat bedrag, noopt tot vergelijking en coördinatie van de communautaire en nationale maatregelen voor onderzoeksbeleid. Genoemde doelstelling is slechts te verwezenlijken als Europa aantrekkelijker wordt voor investeringen in onderzoek, als het kader voor onderzoek efficiënter wordt (passende randvoorwaarden), als het hefboom-effect van overheidsuitgaven op particulier onderzoek toeneemt en als het communautaire en nationale onderzoeksbeleid doeltreffend en coherent is. ⁽⁸⁾

2.5.3 Op grond van de tijdens de evaluatie uitgevoerde analyses en de door vele belanghebbenden geuite standpunten acht het EESC het hoog tijd voor een daadkrachtiger optreden, met gecoördineerde acties tussen Commissie en lidstaten, ten aanzien van de randvoorwaarden, die voor onderzoek nog niet gunstig genoeg zijn. Er moet een pakket maatregelen komen dat innovatie en het concurrentievermogen van het systeem op

Europees niveau rechtstreeks stimuleert: de versnippering en de gebrekkige coördinatie van de inspanningen beletten dat er een kritische massa ontstaat, alsook de vereiste concentratie. Niet alleen het nationale onderzoeksbeleid, maar ook de maatregelen op het gebied van onderwijs, ontwikkeling van personeel, bescherming van intellectuele eigendom, bevordering van innovatie aan de hand van fiscale maatregelen, constructieve en synergetische samenwerking tussen universiteiten en ondernemingen, enz., moeten veel meer met elkaar vergeleken en op elkaar afgestemd worden.

2.6 Opmerkingen over het toekomstige Europese onderzoeksbeleid

2.6.1 Het EESC heeft zich herhaaldelijk uitgesproken voor een substantiële verhoging van de Europese onderzoeksbegroting en steunt dus zonder meer het Commissievoorstel om meer middelen uit te trekken voor het 7e kaderprogramma en om deze op lange termijn nog eens te verhogen ⁽⁹⁾. Het Comité betreurt dan ook het bij de Raad levende standpunt om dit bedrag fors te kortwieken, door het terug te brengen tot circa 5 % van de algemene begroting van de Unie, in plaats van de door de Commissie beoogde 8 %, hetgeen indruist tegen de prioriteit voor ontwikkeling, die wordt ingegeven door de wereldwijde concurrentie en de Lissabonstrategie.

2.6.2 Het EESC is altijd pleitbezorger geweest van een Europese onderzoeksruimte ⁽¹⁰⁾ en heeft de oprichting van een Europese onderzoeksraad (EOR) altijd wenselijk geacht; deze zou met name een sleutelrol kunnen vervullen bij de bevordering van wetenschappelijke topprestaties aan de hand van „grensverleggend onderzoek” via een bottom-up-benadering. Het doet het EESC deugd dat zijn aanbevelingen zijn overgenomen, met name wat betreft de onafhankelijkheid van de EOR en de samenstelling van het wetenschappelijk comité. Het EESC herhaalt dat het van belang is om ook prominente wetenschappers uit het industriële onderzoek in de EOR op te nemen ⁽¹¹⁾.

2.6.3 Het EESC beseft dat er een brede reeks van gecoördineerde acties moet komen voor een optimale integratie van de nieuwe lidstaten, maar meent dat het in dit verband schort aan toereikende instrumenten. Het overgangsproces dat deze landen tijdens de evaluatieperiode hebben doorgemaakt, ontneemt het zicht op de aangewezen acties voor de opbouw van een economie die stevig gebaseerd is op de ontwikkeling van kennis en onderzoek. Verwezenlijking van de doelstelling „versterking van het onderzoek” is in deze lidstaten van bijzonder belang, maar de aanpak dient gericht te worden op het „voortbrengen van innovatie” om de in deze landen nodige hefboomen voor ontwikkeling te creëren.

⁽⁹⁾ CESE 1484/2005, o.c., par. 1.4, blz. 2, par. 4.1-4.6, blz. 9 en 10. (PB C 65 van 17.3.2006).

⁽¹⁰⁾ Zie met name CESE 1647/2004 in PB C 156, van 28-6-2005, Advies over de *Mededeling Wetenschap en technologie, sleutels tot de toekomst van Europa*, rapporteur: de heer Wolf, alsmede het *aanvullend advies* over hetzelfde thema, CCMI/015 – CESE 1353/2004, rapporteur: de heer van Iersel, co-rapporteur: de heer Gibellieri.

⁽¹¹⁾ INT 269 – CESE 1484/2005, o.c., par. 4.11. (PB C 65 van 17.3.2006).

⁽⁷⁾ Alle gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan: Key figures 2005, o.c., blz. 9-10.

⁽⁸⁾ Zie de inleiding bij: Key figures 2005, o.c., blz. 3.

3. Overwegingen bij de aanbevelingen voor het kaderprogramma (KP)

3.1 Deelname van de particuliere sector

3.1.1 Het EESC onderschrijft de aanbevelingen van het panel en wijst met name op het belang van een bredere deelname en een grotere betrokkenheid door het bedrijfsleven als eerste voorwaarde voor de verwezenlijking van de doelstelling van de Raad van Barcelona. Deze doelstelling kan makkelijker worden gerealiseerd door het bedrijfsleven directer te betrekken bij de strategische keuzes en de bepaling van de thematische gebieden waar het Europese toponderzoek meer kan uitblinken.

3.1.2 Ten behoeve van deze deelname acht het EESC een gerichtere inspanning nodig op het gebied van communicatie en betrokkenheid van ondernemingen, organisaties en verenigingen van producenten. Dit geldt ook voor de participatie van het MKB, die met het huidige niveau van 13 % onbevredigend is. Gezien hun opzet moeten het 7e KP en het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie niet als alternatieven worden beschouwd, maar als programma's die elkaar aanvullen en versterken.

3.1.3 Volgens het EESC moeten de traditionele en de nieuwe financieringsinstrumenten⁽¹²⁾, die al voor het 6e KP waren gepland, niet wezenlijk veranderd worden, teneinde niet onbedoeld nieuwe toegangsdrempels op te werpen (zoals de deskundigen aan het begin van het 6e KP hebben vastgesteld); veeleer moeten zij op basis van de opgedane ervaring worden aangepast, zodat zij gemakkelijker kunnen worden gebruikt.

3.1.4 De Integrated Projects (IP's) en de Specific Targeted Research Projects (STREP's), die bij voorkeur worden uitgevoerd door het MKB, dienen dus te worden verbeterd om de deelname van het MKB eenvoudiger te maken. De Technologische platformen, en meer nog de Joint Technology Initiatives, zijn voor deze doelstelling zonder meer een steun in de rug. De Networks of Excellence, gewaardeerd en zeer in trek bij tal van universiteiten en openbare onderzoekscentra, zouden zo opgezet moeten worden dat bedrijven er gemakkelijker aan kunnen deelnemen. Deze netwerken zouden verder kunnen leiden tot meer mobiliteit onder onderzoekers, met hopelijk meer uitwisselingen tussen de particuliere en overheidssector.

3.2 Vereenvoudiging van beheer en procedures

3.2.1 Vereenvoudiging van beheer en procedures is een onderwerp dat bij elk nieuw KP terugkeert. In de loop der jaren is er veel verbeterd, variërend van diverse documenten over vereenvoudiging, tot de door commissaris Potočnik ingestelde „luisterraad" (*sounding board*), bestaande uit vertegenwoor-

⁽¹²⁾ Zie in dit verband EESC-advies INT/309, dat momenteel wordt voorbereid.

digers van kleine onderzoeksgroepen, maar de concrete voorstellen lijken nog ver verwijderd van de oplossing van de door deelnemers vastgestelde haken en ogen.

3.2.2 Uitgaande van de ervaring van de deskundigen en de belanghebbenden stelt het EESC voor om de moeilijkheden waarmee deelnemers aan projecten van het lopende KP te kampen hebben, stelselmatig in kaart te brengen en te evalueren om te komen tot beter op de praktijk afgestemde mechanismen. Deze ervaringen zouden nuttig kunnen zijn om de kwaliteit van de gehanteerde werkwijzen en van de officiële controle- en beoordelingsprocedures doorlopend te evalueren.

3.2.3 Het zou ook zinvol zijn om bij duidelijk omschreven ontwikkelingsprojecten regelmatig momenten van controle van de activiteiten en de verwachte resultaten in te bouwen. Deze toetsingsmomenten in nauwkeurige en vooraf bepaalde controleonderdelen van het project zouden gerelateerd moeten zijn aan de toekenning van financiering en aan de voortgang van het project.

3.2.4 Wat betreft de voorschriften voor deelname en het administratief-financiële beheer (uitvoeriger en ondubbelzinnige richtsnoeren voor overeenkomsten tussen deelnemers zouden welkom zijn), moet er worden gewerkt aan meer flexibiliteit en keuzevrijheid voor de aanvrager en aan aanbestedingen waarin de soorten projecten, activiteiten en deelnemerscategorieën duidelijk worden vermeld.

3.2.5 Het is vast komen te staan dat een betrekkelijk klein aantal organisaties meermaals op de aanbestedingen heeft gereageerd en op diverse programma's, vaak als hoofdcontractant. Naar schatting gaat het om ongeveer een vijfde van de programma's⁽¹³⁾. Een dergelijke concentratie is enigszins zorgwekkend: enerzijds blijkt hieruit hoe moeilijk het is om deel te nemen, vooral voor degene die voor de eerste keer op een onderzoeks-aankondiging reageert, anderzijds blijkt er een grens te zijn voor de uitvoering van nieuwe projecten voor radicale innovatie die een groter risico kennen (waarom in aanbeveling 2 is verzocht).

3.3 Stimulering van onderzoek

3.3.1 De manieren om particuliere financiering van OTO te stimuleren zijn nog steeds niet goed omschreven, en de markt-hefbomen die kunnen leiden tot een synergetische kettingreactie lijken niet goed te zijn gekozen en dus op korte termijn niet inzetbaar, zoals nodig is. Fiscale stimulansen, versterking van de rechten van intellectuele eigendom, vlottere toegang tot *risicokapitaal* zijn eerder doelstellingen dan operationele instrumenten.

⁽¹³⁾ Five-Year Assessment, o.c., blz. 7.

3.3.2 Het EESC hoopt met name dat er geschikte instrumenten komen voor het aanwakken van de ondernemersgeest onder Europese onderzoekers, alsmede instrumenten (variërend van *risicokapitaal* tot specifieke financiering door de EIB en zachte leningen voor onderzoek) die de overgang van onderzoeksresultaten naar concrete ondernemersinitiatieven verkorten.

3.3.3 Het streven naar een grotere deelname van het MKB aan de high-techsector, waar het EESC vierkant achter staat en dat reeds vaak in eerdere adviezen is verwoord, moet vertaald worden in nieuwe specifieke instrumenten, naast de *Joint Technology Initiatives*, de technologische platformen en de door het programma „Ideeën” geboden mogelijkheden. Het EESC hoopt dat dit een primaire doelstelling zal zijn, die hoog in het vaandel zal staan in de praktijk van de opencoördinatiemethode.

3.3.4 Om innovatiever onderzoek dat op concurrerende resultaten is gericht te stimuleren, moeten volgens het EESC dringend de problemen in verband met intellectuele-eigendomsrechten aangepakt worden, met name het Europese octrooi, de octrooierbaarheid van uitvindingen die zijn gedaan met behulp van informatica-apparatuur en op nieuwe kennisgebieden, alsook de onverkorte toepassing van de richtlijn over de octrooierbaarheid van biotechnologische uitvindingen.

3.4 Menselijke hulpbronnen

3.4.1 Volgens het EESC moet de aandacht in de eerste plaats uitgaan naar de vraag hoe wetenschappelijke en technische carrières aantrekkelijk gemaakt kunnen worden: door opwaardering van het imago van de onderzoeker in sociaal, en dus niet alleen economisch opzicht. De groeiende tendens om na het afstuderen de studie in het buitenland voort te zetten en wetenschappelijk onderzoek te verrichten (al dan niet in universitaire omgeving) is zeker een positieve vorm van mobiliteit voor de opleiding van de onderzoeker, omdat de uitwisseling van kennis en werkmethoden een unieke verrijking is. De zaak wordt echter kritiek als de mobiliteit eenrichtingsverkeer wordt, als in het land van oorsprong de arbeids- en carrièreomstandigheden, het maatschappelijke prestige en de bijbehorende financiële waardering de terugkeer van deze onderzoekers belemmeren⁽¹⁴⁾. Alle EU-lidstaten moeten aantrekkelijk zijn voor jongeren die als onderzoeker carrière willen maken. Het is met name wenselijk dat er trajecten komen waarbij jongeren afkomstig uit opkomende landen zoals China en India, vlot toegang krijgen tot de EU, ook aan de hand van begeleide uitwisselingen.

3.4.2 De programma's voor personeel en mobiliteit lijken onvoldoende de kwaliteitslag te kunnen maken die leidt tot het „aantrekken en belonen van het beste talent”, zoals de eerste van de fundamentele doelstellingen vermeldt. Wat ontbreekt, is

een duidelijk perspectief voor de status van „Europees onderzoeker”, die het scharnierpunt van deze actie zou moeten zijn.

3.4.3 Innovatieve beleidsmaatregelen moeten soelaas bieden voor deze kritieke situatie: er moet geïnvesteerd worden in universitair onderwijs op wetenschappelijk en technisch gebied. Een basisvoorwaarde in dit verband is het aanbieden van meer wetenschappelijke vakken in het hoger voortgezet onderwijs en de bevordering van natuurwetenschappelijke studies aan universiteiten. Ook moet worden gestreefd naar het terugdringen van het aantal mensen dat wel op deze gebieden is afgestudeerd, maar er niet werkt (een ongewenste situatie in de nieuwe lidstaten, Italië, Portugal en Oostenrijk). Verder moet het percentage vrouwelijke onderzoekers worden opgevoerd (zij vertegenwoordigen iets meer dan een derde van het totaal, terwijl ruim 63 % van de afgestudeerden in wetenschap en techniek vrouwen zijn)⁽¹⁵⁾. Ook moeten wetenschappelijke carrières aantrekkelijker worden gemaakt.

3.4.4 Het EESC is van oordeel dat deze beleidsmaatregelen, die in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de lidstaten zijn, grondige aandacht verdienen in het kader van de opencoördinatiemethode, die goed toegepast kan worden op hogere, universitaire en onderzoeksopleidingen voor het leren van goede praktijken, geschikte vormen van „peer review”, gecoördineerde acties tussen lidstaten en regio's en voor het bepalen van onderzoeksthema's van internationaal belang.

3.4.5 Het aandeel van onderzoekers in de beroepsbevolking is veel lager dan in concurrerende landen (5,4 promille in de EU, tegen 9 promille in de VS en 10,1 promille in Japan; in de nieuwe lidstaten en in de Zuid-Europese landen blijft het aandeel evenwel steken op 5 promille) en de leeftijd van de werknemers in de wetenschappelijke en technische sectoren begint aanleiding te geven tot bezorgdheid (35 % in de leeftijds-categorie 45-64 jaar, met uitschieters van ruim 40 % in sommige lidstaten, terwijl de categorie 25-34 slechts 31 % uitmaakt)⁽¹⁶⁾. Wat ook te denken moet geven, is de schatting dat er momenteel 150 000 Europese onderzoekers in de VS werkzaam zijn en dat er met het oog op de doelstelling van Barcelona in het komende decennium nog 500 000 tot 700 000 onderzoekers nodig zijn⁽¹⁷⁾.

3.4.6 Het EESC onderschrijft het standpunt van het panel dat onderzoekers meer autonomie en verantwoordelijkheid moeten krijgen (met inachtneming van ethische beginselen), dat er meer belangstelling moet komen voor wetenschappelijke carrières, en dat er meer interdisciplinaire — en niet uitsluitend ruimtelijke — mobiliteit nodig is. Verder dient het Marie Curie-beurzenstelsel geïntegreerd te worden in de nationale en regionale programma's. Deze beurzen zouden ook specifiek gebruikt moeten worden om de mobiliteit tussen openbaar en particulier onderzoek te bevorderen.

⁽¹⁴⁾ Het EESC heeft zich hierover herhaaldelijk in zijn adviezen geuit, laatstelijk in CESE 1484/2005, par. 4.12 e.v. (PB C 65 van 17.3.2006).

⁽¹⁵⁾ Key figures, 2005, o.c., blz. 53-57.

⁽¹⁶⁾ Key figures 2005, o.c., blz. 47-51.

⁽¹⁷⁾ Five Year Assessment 2005, o.c., blz. 12.

3.4.7 Volgens het EESC is voorts het door de Commissie opgestelde „Europese Handvest voor Onderzoekers”⁽¹⁸⁾ een eerste stap in de goede richting. Het is echter ook van oordeel dat de lidstaten zich meer moeten inzetten voor efficiëntere en beter op elkaar afgestemde maatregelen op het gebied van opleiding, carrière en beloning (inclusief sociale bijdragen, pensioen- en belastingregelingen)⁽¹⁹⁾.

3.4.8 Oplossing van het probleem van het vertrouwen in en de legitimering van onderzoek en technologie in Europa, waaraan het EESC groot belang hecht, is een van de voorwaarden voor de legitimering van de onderzoeker en voor de economische erkenning van zijn activiteit. Voor deze doelstelling is op korte termijn zeker een actief en samenhangend beleid van de Commissie en de lidstaten vereist dat over passende instrumenten en middelen kan beschikken.

3.5 *Het evaluatieproces*

3.5.1 Het EESC stelt vast dat de Commissie serieus probeert de door haar uitgevoerde evaluatie te verbeteren, blijkens een reeks documenten voor de handelwijze van de beoordelaars.

Het feitelijke probleem is overigens de logica van ex-postevaluatie; indien deze beperkt blijft tot het nagaan van de formele samenhang met de doelstellingen dan dreigt de werkelijke strategische doelstelling uit het oog te worden verloren, namelijk de beoordeling van de structurele impact van de KP's op het economische en onderzoeksklimaat in de EU, de na te streven prioriteiten en de bijbehorende toewijzing van middelen.

3.5.2 Volgens het EESC dient nadere aandacht te worden besteed aan de invoering van een reeks indicatoren waarmee de prestaties in termen van concurrentievermogen en ontwikkeling daadwerkelijk gemeten moeten worden. Met deze indicatoren voor de prestaties van het onderzoek zou ook gemeten moeten kunnen worden in hoeverre de gefinancierde activiteiten de totale ontwikkeling van de EU ten goede komen, en zouden de toekomstige activiteiten goed moeten kunnen worden afgestemd op de vastgestelde prioriteiten. Het EESC realiseert zich echter dat automatische evaluatie niet volledig in de plaats kan komen van de genuanceerde en op maat gesneden beoordelingen van specifieke deskundigen.

Brussel, 17 mei 2006

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

⁽¹⁸⁾ Aanbeveling van de Commissie van 11 maart 2005 betreffende het Europese Handvest voor Onderzoekers en betreffende een Gedragscode voor de Rekrutering van Onderzoekers (PB L 75 van 22-3-2005, blz. 67).

⁽¹⁹⁾ Dit onderwerp komt uitgebreid aan de orde in CESE 305/2004, het advies over de mededeling *Onderzoekers in de Europese onderzoekruimte*, rapporteur: de heer Wolf, PB C 110 van 30-4-2004.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen

(COM(2005) 457 final — 2005/0194 (COD))

(2006/C 195/02)

De Raad heeft op 25 november 2005 besloten om, overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 april 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Cassidy.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 427e zitting op 17 en 18 mei 2006 (vergadering van 17 mei 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het EESC

1.1 De ontwerprichtlijn heeft tot doel:

- het vrije verkeer van pyrotechnische artikelen in de EU te garanderen;
- de consumenten en professionele gebruikers van pyrotechnische artikelen meer veiligheid te bieden;
- de veiligheidsvoorschriften die in de lidstaten voor pyrotechnische artikelen gelden, te harmoniseren.

1.2 Het EESC staat in grote lijnen achter de ontwerprichtlijn van de Commissie, maar doet wel de volgende aanbevelingen:

1.2.1 De Commissie moet een langere periode voor de omzetting van de richtlijn overwegen dan de in het huidige artikel 20 genoemde periode. De voor vuurwerk toegestane periode bedraagt slechts 24 maanden vanaf de bekendmaking van de richtlijn, terwijl deze termijn voor andere pyrotechnische artikelen 5 jaar is. Gezien de lange leveringstijd waarmee importeurs van vuurwerk uit China en andere bronnen te maken hebben en die door distributeurs in de EU wordt geschat op ten minste 3 jaar, adviseert het EESC om voor vuurwerk dezelfde termijn te laten gelden als voor andere pyrotechnische artikelen, namelijk 5 jaar.

1.2.2 Het Comité wijst erop dat de regelgeving inzake het testen van vuurwerk en het naleven van de specificatie van het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) verantwoordelijkheden voor importeurs en distributeurs met zich meebrengen. Het EESC pleit er dan ook voor om in de richtlijn duidelijk te vermelden dat importeurs de normen voor CE-markering moeten specificeren wanneer zij bij fabrikanten waar ook ter wereld orders plaatsen. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van tests en voor CE-markering moet blijven berusten bij de fabrikant, waarbij de importeur als bijkomende verantwoordelijkheid moet garanderen dat producten met CE-markering ook daadwerkelijk voldoen aan de CEN-normen (om te voorkomen dat nagemaakte producten op de markt worden gebracht).

1.2.3 Het EESC is van mening dat ook de douaneautoriteiten en andere instanties in de lidstaten erop moeten toezien dat producten met CE-markering daadwerkelijk aan de normen voldoen.

1.2.4 De door lidstaten aan de Europese Commissie doorgegeven gegevens over ongevallen zijn onvolledig. De Commissie

is zich hiervan bewust. Het Comité dringt er bij alle lidstaten op aan om ongevallen met consumenten beter bij te houden.

1.2.5 Artikel 14 voorziet in regelgeving voor het snel verstrekken van informatie over producten die een ernstig risico vormen. In afwachting van de inwerkingtreding van de richtlijn zou als voorlopige maatregel ook gebruik kunnen worden gemaakt van het RAPEX-systeem.

1.2.6 Ten aanzien van in motorvoertuigen gebruikte pyrotechnische producten wordt in artikel 12, lid 1, de eis gesteld dat ze „naar behoren zijn geëtiketteerd in de officiële taal (talen) van het land waar het artikel aan de consument wordt verkocht”. Volgens het EESC is de verwijzing naar de consument hier misleidend, omdat de meeste pyrotechnische artikelen in de productiefase in de motorvoertuigen worden ingebouwd. Voor informatie over oorspronkelijke uitrusting kan derhalve de huidige taal gebruikt blijven worden, namelijk het Engels. Fabrikanten van deze uitrusting zijn echter bang dat zij de gebruiksaanwijzingen in alle officiële talen van de 25 lidstaten moeten gaan drukken, omdat ze niet in de hand hebben in welk land het betreffende artikel zal worden gebruikt. Het EESC is van mening dat de veiligheidsinformatiebladen van de fabrikanten moeten volstaan, aangezien de hierop vermelde informatie voornamelijk bestaat uit schematische tekeningen en statistieken.

- De eis dat „pyrotechnische artikelen naar behoren zijn geëtiketteerd in de officiële taal (talen) van het land waar het artikel aan de consument wordt verkocht” druist in tegen de uitgangspunten van de interne markt, aangezien etikettering in alle talen een belemmering voor de handel zou vormen. Het EESC is tevens van oordeel dat bijvoorbeeld reserveairbags slechts zelden aan de eindgebruiker worden verkocht, maar doorgaans in de garage worden ingebouwd door monteurs.

1.2.7 Op grond van artikel 8, lid 4, van de ontwerprichtlijn worden lidstaten verplicht om de Commissie op te hoogte te stellen wanneer ze van mening zijn dat producten niet geheel voldoen aan de in artikel 4, lid 1, bedoelde fundamentele veiligheidsvoorschriften, die als rechtsgrondslag zullen dienen. Het Comité doet evenwel de aanbeveling om nu al gebruik te maken van het RAPEX-systeem om gegevens over ongevallen en risico's bekend te maken aan de Commissie, zodat de betreffende informatie wordt doorgegeven aan andere lidstaten.

1.2.8 Het EESC heeft vernomen dat in sommige lidstaten een aantal micro-ondernemingen is betrokken bij de fabricage van vuurwerk dat bestemd is voor speciale plaatselijke evenementen. Lidstaten moeten erop toezien dat ook deze ondernemingen de veiligheidsvoorschriften van de richtlijn naleven.

1.2.9 Pyrotechnische artikelen voor motorvoertuigen moeten vallen onder een VN/ECE-reglement op grond van de Overeenkomst van 1958 (Werkgroep 29 in Genève) in plaats van onder een normalisatie.

1.2.10 Volgens het EESC moet de Commissie instemmen met enige vorm van typegoedkeuring voor pyrotechnische artikelen voor motorvoertuigen.

2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 „Vuurwerk” wordt doorgaans gebruikt voor amusementsdoeleinden of om speciale gebeurtenissen (zoals religieuze feesten) op te luisteren, en maakt deel uit van de culturele geschiedenis van veel EU-lidstaten. In de richtlijn wordt dit vuurwerk los gezien van „pyrotechnische artikelen” die in het kader van de richtlijn betrekking hebben op ontploffingstoestellen die worden gebruikt om airbags en zetelbeveiligingen in motorvoertuigen te activeren.

2.2 Categorieën

In artikel 3 van de ontwerprichtlijn worden 4 vuurwerkcategorieën genoemd:

a) Vuurwerk

- Categorie 1: vuurwerk dat zeer weinig gevaar oplevert en bestemd is voor gebruik in een besloten ruimte (ook binnenshuis);
- Categorie 2: vuurwerk dat weinig gevaar oplevert en bestemd is voor gebruik buitenshuis in een besloten ruimte;
- Categorie 3: vuurwerk dat middelmatig gevaar oplevert en bestemd is voor gebruik buitenshuis in een grote open ruimte;
- Categorie 4: vuurwerk dat veel gevaar oplevert en uitsluitend bestemd is voor professioneel gebruik.

b) Andere pyrotechnische artikelen

- Categorie 1: andere pyrotechnische artikelen dan vuurwerk die weinig gevaar opleveren;
- Categorie 2: andere pyrotechnische artikelen dan vuurwerk die bedoeld zijn om alleen door personen met specialistische kennis te worden gehanteerd of gebruikt.

2.3 Leeftijdsgrenzen

2.3.1 Op grond van artikel 7 van de richtlijn mag vuurwerk niet worden verkocht aan:

- Categorie 1: iedereen jonger dan 12 jaar;
- Categorie 2: iedereen jonger dan 16 jaar;
- Categorie 3: iedereen jonger dan 18 jaar.

Andere pyrotechnische artikelen mogen niet worden verkocht of anderszins ter beschikking gesteld aan personen jonger dan 18 jaar, tenzij ze de vereiste beroepsopleiding hebben gevolgd.

2.4 De regelgeving voor het op de markt brengen van pyrotechnische artikelen is in de huidige 25 lidstaten zeer verschillend. Hetzelfde geldt voor de statistieken van ongevallen en het opstellen daarvan. Momenteel hebben de door de lidstaten verzamelde gegevens uitsluitend betrekking op vuurwerk en niet op andere producten zoals pyrotechnische artikelen die in motorvoertuigen, voor podiumeffecten of voor noodsignalen worden gebruikt.

2.5 De markt voor artikelen voor motorvoertuigen is met een waarde van 5,5 miljard euro per jaar (3,5 miljard euro aan airbagsystemen en 2 miljoen euro aan gordelspanners) van beide takken de belangrijkste. (De exportwaarde van die artikelen bedroeg in 2004 223 438 297 euro, de waarde van de import beliep toen 16 090 411 euro.)

2.6 Het overgrote deel van het vuurwerk op de EU-markt wordt geïmporteerd uit China, zodat de meeste werkgelegenheid in deze sector voor rekening komt van het MKB. Naar schatting gaat op zowel de consumentenmarkt als de „professionele” markt per jaar zo'n 700 miljoen euro om. In haar effectbeoordeling gaat de Commissie er vanuit dat het aantal banen in de vuurwerksector ongeveer 3 000 bedraagt, en dat de betreffende werknemers zich voornamelijk bezighouden met de inkoop, de opslag en de distributie van vuurwerk en met vuurwerkshows. Malta vormt hierop een uitzondering met zijn grote aantal religieuze feesten waarbij handgemaakt vuurwerk — dat niet aan consumenten wordt verkocht — wordt afgestoken.

2.7 Het aantal ongevallen varieert, al naargelang de nauwkeurigheid van de nationale statistieken, van 1,36 per miljoen inwoners in Estland tot 60,1 per miljoen inwoners in het Verenigd Koninkrijk. De Commissie concludeert op basis van deze statistieken dat het totale aantal ongevallen met vuurwerk tussen de 7 000 en de 45 000 bedraagt, op een EU-bevolking van 455 miljoen.

2.8 Het lijkt erop dat er in de statistieken van verkeersongevallen in het algemeen geen aparte statistische gegevens zijn opgenomen van ongevallen die door pyrotechnische artikelen voor motorvoertuigen zijn veroorzaakt.

2.9 CE-markering

2.9.1 Hoewel in mei 2003 een CEN-norm is uitgevaardigd, is het momenteel niet verplicht om vuurwerk te voorzien van een CE-markering. In de artikelen 9 en 10 wordt voorgesteld om vuurwerk alleen op de markt toe te laten als is voldaan aan de in deze artikelen vastgelegde procedures.

2.9.2 Lidstaten zullen verplicht worden gesteld om aan de Commissie mee te delen wie zij op hun grondgebied hebben aangewezen om de bedoelde procedure ten uitvoer te leggen.

2.9.3 Vuurwerk mag alleen op de markt worden gebracht als de fabricage aan de beoordelingsprocedure heeft voldaan.

2.10 Pyrotechnische artikelen voor motorvoertuigen

2.10.1 Er bestaan geen uniforme goedkeuringsprocedures voor het in de handel brengen van opblaasmechanismen, modules en andere veiligheidsinrichtingen voor gebruik in motorvoertuigen.

2.11 Effectbeoordeling

2.11.1 De Commissie schat dat de harmonisering van deze procedures zal leiden tot een aanzienlijke kostenbesparing op zowel vuurwerk als pyrotechnische artikelen voor motorvoertuigen. Momenteel worden in de EU naar schatting 50 000 verschillende soorten goedgekeurd vuurwerk gebruikt, en de goedkeuring hiervan bedraagt tussen de 500 en de 3 000 euro per soort vuurwerk per land. De Commissie gaat er vanuit dat de kosten van een nieuw systeem met één uniforme procedure voor alle 25 lidstaten lager zullen liggen.

2.11.2 De kosten van een goedkeuringsprocedure voor één soort airbag voor motorvoertuigen kan in een bepaald land (Duitsland) 25 000 euro bedragen, en de Commissie hoopt dat deze kosten omlaag zullen gaan dankzij concurrentie tussen de keuringsinstanties.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Hoewel het EESC ingenomen is met de doelstellingen van de richtlijn — vrij verkeer van pyrotechnische artikelen, een hoog niveau van consumentenbescherming en fundamentele veiligheidsvoorschriften — maakt het enkele voorbehouden, met name met betrekking tot vuurwerk.

3.2 Aangezien vuurwerk voor het overgrote deel wordt gemaakt in China en fabrikanten aldaar wellicht niet beschikken over de middelen om aan een EU-norm te voldoen, is de vraag wie verantwoordelijk moet worden voor het testen van de artikelen — de importeur, de vertegenwoordiger van de fabrikant of de detailhandelaar?

3.3 Welke garantie is er dat een op geïmporteerd vuurwerk aangebrachte CE-markering authentiek is, en dat het artikel waarop het is aangebracht geen vervalsing is?

3.4 Welke mate van samenwerking kan worden bereikt tussen consumentenbeschermingsorganisaties in de EU en de overheden in het land van herkomst?

3.5 Het EESC staat enigszins sceptisch tegenover de effectbeoordelingen van de Commissie, met name wat betreft de grote marge in de cijfers over ongevallen (tussen de 7 000 en de 45 000). Het is het met de Commissie eens dat „(...) omzichtig

moet worden omgesprongen met ramingen van het totale aantal ongevallen in de EU”.

3.6 Dezelfde voorbehouden kunnen worden gemaakt ten aanzien van de beoordeling van de economische effecten en van de nogal optimistische aanname dat de kosten van de goedkeuringsprocedures omlaag zullen gaan dankzij een sterkere concurrentie tussen keuringsinstanties voor pyrotechnische artikelen voor motorvoertuigen.

3.7 Het EESC stelt vast dat de beoordeling van de sociale effecten positief uitvalt wat betreft de doelstelling om het aantal ongevallen met vuurwerk te verminderen, en neutraal ten aanzien van de effecten op de werkgelegenheid in de vuurwerk- en de motorvoertuigsector.

3.8 In de milieueffectbeoordeling wordt de aandacht gevestigd op de invloed van Richtlijn 96/82/EG (Seveso II) van de Raad van 9 december 1996 en van de uitbreiding daarvan bij Richtlijn 2003/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van december 2003 tot inrichtingen waar pyrotechnische artikelen aanwezig zijn.

3.9 Ondanks zijn voorbehouden verwelkomt het EESC deze effectbeoordelingen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 De motorvoertuigensector is in economisch opzicht veel belangrijker dan de vuurwerksector. Het betreft een grote exportbranche die veel werkgelegenheid biedt. Het EESC verwelkomt alle maatregelen die fabrikanten in de EU helpen om zich te handhaven in een sector waarin de overzeese concurrentie steeds groter wordt.

4.2 Het EESC hoopt dat de invoering van uniforme voorschriften voor het op de markt brengen van veilig vuurwerk zal leiden tot een opleving van de productie in de EU, aangezien harmonisering van normen op een markt waarin 1,4 miljard euro omgaat (met een consumentenverkoop van € 700 miljoen en een „professionele” verkoop van eveneens € 700 miljoen) schaalvoordelen oplevert die momenteel niet mogelijk zijn vanwege de veelheid aan nationale normen die onderling vaak strijdig zijn.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende beperkingen op het op de markt brengen en het gebruik van perfluoroctaansulfonaten (wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad)

(COM(2005) 618 final — 2005/0244 (COD))

(2006/C 195/03)

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 afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 april 2006 goedgekeurd. Rapporteur was **de heer Sears**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 126 stemmen voor, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Dit voorstel is er gekomen nadat de toonaangevende fabrikant van perfluoroctaansulfonaten (PFOS) had aangekondigd te zullen stoppen met het produceren en op de markt brengen van consumentenproducten die op deze entiteiten zijn gebaseerd. Dit besluit van de fabrikant was ingegeven door zijn vaststelling dat deze stoffen volksgezondheids- en milieurisico's met zich mee kunnen brengen. Inmiddels zijn deze risico's gekwantificeerd en is bekrachtigd dat het besluit correct is voor het eindgebruik in kwestie. Het grootste risico is van de baan en met onderhavig voorstel wordt thans beoogd tegen te gaan dat het probleem zich weer voordoet. Ondertussen is het zaak de behoeften van andere gebruikers tegemoet te komen tot er alternatieve materialen of procedés beschikbaar komen en/of tot er volledige effectbeoordelingen zijn gemaakt.

1.2 Het EESC steunt het voorstel. Het wijst met name op de beperking op het op de markt brengen en het gebruik van met PFOS verwante stoffen, de uitzonderingen voor gespecificeerde residuele eindtoepassingen, en de noodzaak van verder onderzoek.

1.3 Het EESC merkt op dat de toepassingen waarvoor ontheffingen moeten worden verleend, aanzienlijk van elkaar verschillen waar het gaat om de gebruikte hoeveelheden, de waarschijnlijkheid dat mens of milieu aan PFOS wordt blootgesteld en de mate waarin dat gebeurt, en de tijd die ervoor nodig is om geschikte, veiligere materialen en procedés te ontwerpen, te ontwikkelen en ingang te doen vinden. Daarom vindt het EESC dat de Commissie de ontheffingen van geval tot geval opnieuw moet bekijken aan de hand van het advies van het Wetenschappelijk Comité voor Gezondheids- en Milieurisico's (WCGM). Hieronder wordt in het hoofdstukje „Specifieke opmerkingen” aangegeven met welke factoren bij deze toetsing rekening moet worden gehouden. De timing van risico- en effectbeoordelingen moet worden afgestemd op de beoordeling van het risico van gevaarlijke stoffen uit hoofde van de REACH-verordening; de vraag hiernaar neemt toe. Het is van kapitaal belang dat de Commissie over voldoende personele middelen blijft beschikken om zich tijdig en adequaat van deze taken te kunnen kwijten.

1.4 Het EESC stelt vast dat bovengenoemde maatregelen, waarmee gereageerd wordt op een onverwachte wijziging in externe omstandigheden, niet stroken met de manier waarop risicobeheer normaliter zijn beslag krijgt. Gewoonlijk immers

worden er maatregelen geformuleerd nadat de bevoegde autoriteiten in de lidstaten hebben beoordeeld wat de risico's zijn van stoffen die vooraf als prioritair zijn aangeduid. De nieuwe aanpak zal in het kader van REACH hoogstwaarschijnlijk vaker worden gehanteerd, en dat was ook de bedoeling ervan. Een evenwichtig, aanvaardbaar en doeltreffend resultaat voor PFOS zou als voorbeeld moeten dienen voor de toekomstige toepassing van de REACH-verordening.

2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 Het Commissievoorstel is gebaseerd op een gevarenbeoordeling van de OESO die in november 2002 is afgerond en op een risicobeoordelingsrapport van juli 2005 uit het Verenigd Koninkrijk. Aanleiding voor deze en andere studies, met name in de VS, was de aankondiging door het bedrijf 3M op 16 mei 2000 dat het vrijwillig zou stoppen met het gebruik van met PFOS verwante stoffen die vooral worden toegepast om textiel, tapijt, papier en algemene coatings vet-, olie- en waterafstotend te maken.

2.2 De beschikbare methodiek voor het testen van PFOS is weliswaar nog aan beperkingen onderhevig, maar het WCGM heeft in zijn advies van 18 maart 2005 verklaard dat uit de tot dusverre voorhanden zijnde gegevens blijkt dat PFOS zeer persistent, zeer bioaccumulerend en potentieel toxisch zijn, en dat risicobeperkende maatregelen gerechtvaardigd zijn om te voorkomen dat deze stoffen weer op grote schaal gebruikt gaan worden. De Commissie onderschrijft dit.

2.3 Commissie en WCGM zijn het er ook over eens dat er voor bepaalde toepassingen op kleine schaal nog geen doeltreffende vervangende producten of procedés bestaan. Aangezien voortzetting van het gebruik van met PFOS verwante stoffen in dergelijke residuele toepassingen geen extra risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu met zich mee lijkt te brengen, zouden er uitzonderingen op de algemene beperking op het op de markt brengen en het gebruik van PFOS moeten worden toegestaan. In het Commissievoorstel wordt toegelicht en besproken voor welke toepassingen een uitzondering zou moeten worden gemaakt.

2.4 Binnen het kaderprogramma voor onderzoek (PERFORCE) moet verder gewerkt worden aan gegevens over blootstelling, bronnen, routes en fysisch-chemische parameters van met PFOS verwante stoffen.

2.5 Het voorstel is bedoeld om een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en het milieu te waarborgen. De interne markt voor dergelijke producten wordt in stand gehouden. Naar verwachting zullen de kosten voor de betrokken sectoren gering zijn. Vooraf is uitgebreid advies ingewonnen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Gefluorideerde chemische stoffen zijn eind jaren '40 van de vorige eeuw ontwikkeld en werden op steeds grotere schaal gebruikt om inerte vloeistoffen te genereren met een lage oppervlaktespanning (goed verspreidbaar) of solide oppervlakten met specifieke (doorgaans niet-hechtende) eigenschappen. Een ondercategorie hiervan, de met PFOS verwante producten, zijn door bedrijven als 3M ontwikkeld om allerlei industriële en consumententoepassingen vet-, olie- en waterafstotend te maken. Rond het jaar 2000 werden er wereldwijd jaarlijks ca. 4 500 ton geproduceerd en op de markt gebracht in producten zoals Scotchgard™, een onderhoudsmiddel van 3M voor tapijten en weefsels. Na het van de markt halen van met PFOS verwante stoffen is de samenstelling van deze producten herzien, waarbij gebruik is gemaakt van andere gefluorideerde chemische stoffen, die soortgelijke oppervlak-reactieve eigenschappen hebben, maar minder impact hebben op de gezondheid en het milieu.

3.2 Zoals de naam (PFOS) al doet vermoeden, zijn dit producten waar alle („per”) waterstofatomen van een uit acht leden („octaan”) bestaande koolstofketen zijn vervangen door fluoratomen (fluor) en één SO₃- („sulfonaat”)-groep, teneinde een stabiele, negatief geladen eenheid („anion”) te vormen die op haar beurt een in water oplosbaar kristallijn zout kan vormen met metalen zoals lithium, natrium of kalium, of met andere positief geladen groepen („kationen”), zoals NH₄⁺ („ammonium”). PFOS vormen niet één „stof”; de term verwijst in de EU-wetgeving inzake „stoffen” en „preparaten” naar componenten („eenheden” of „delen”) van „stoffen”. Met PFOS verwante stoffen worden gemaakt via een specifiek chemisch procedé dat „elektrochemische fluoridering” wordt genoemd.

3.3 De combinatie van „organische” (op koolstof gebaseerd, in olie oplosbaar) en „anorganische” (metaalzout, in water oplosbaar) eigenschappen maakt met PFOS verwante stoffen uitermate doeltreffend als oppervlak-reactieve agentia („surfactanten”) in allerlei specialistische toepassingen. De entiteiten zijn bestand tegen oxidatie (zijn inert en onbrandbaar) en tegen wat voor andere aantasting door de omgeving dan ook (zijn stabiel en daardoor moeilijk afbreekbaar). Gezien hun oplosbaarheid in zowel olie als water kunnen zij zich opslaan in levende organismen. Voor verschillende species kunnen zij al dan niet toxisch zijn, al naar gelang de omstandigheden of de mate van blootstelling. Door hun ongewone fysische en chemische eigenschappen kunnen testmethoden van laboratoria — zoals het WCGM al opmerkte — onbetrouwbaar blijken wanneer het gaat om het vaststellen van hun effecten in het milieu als geheel.

3.4 Volledig gefluorideerde korte-keten-polymeren die soortgelijke oppervlak-reactieve eigenschappen als met PFOS verwante stoffen, maar minder of verwaarloosbare gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu hebben, kunnen gemaakt worden via een procedé dat „telomerisatie” heet. Over deze producten („telomeren”) gaat het voorstel niet.

3.5 Volgens een schatting van de OESO uit 2004 waaruit later door het WCGM is geciteerd, bedroeg het totale gebruik van met PFOS verwante stoffen in de EU in 2000 ca. 500 ton, waarvan 98 % voor de behandeling van weefsels, papier of coatings. De jaarlijkse uitstoot werd geraamd op ca. 174 ton. In 2004 was het mondiale gebruik aanmerkelijk gedaald. Naar schatting beliepen de jaarlijkse emissies in de EU toen op zijn hoogst 10 ton, uitgaande van 9 ton afkomstig van niet-opgevangen afvalwater van galvanisering. Volgens recentere Duitse gegevens kan ook een groot deel hiervan worden teruggevoerd.

3.6 Het WCGM merkte eveneens op dat de analysetechnieken pas sinds enkele jaren verfijnd genoeg zijn om concentraties van PFOS in milieumonsters op te sporen en op betrouwbare wijze vast te stellen. Daarom is het moeilijk om de wijzigingen als gevolg van de bovengenoemde reducties te achterhalen. Het WCGM kon evenwel concluderen dat de emissies door de huidige gebruikstoepassingen waarvoor onthefingen worden voorgesteld, alleen plaatselijk van invloed zullen zijn op de concentraties aan PFOS, en slechts een gering effect zullen hebben op de totale concentratie in het milieu. Meer specifiek concludeerde het WCGM dat het voortdurende gebruik van PFOS in de fotografische, halfgeleiders- en luchtvaartindustrie over het geheel genomen een verwaarloosbaar risico voor het milieu en de bevolking inhoudt. Het gebruik in de galvaniseringsindustrie daarentegen geeft aanleiding tot zorg en moet beperkt worden.

3.7 De beroepsrisico's in elk van de sectoren moeten afzonderlijk in kaart worden gebracht. Wat de fotografische, halfgeleiders- en luchtvaartindustrie echter betreft, valt het door de aard van deze industrieën en de reeds bestaande hoge beschermingsniveaus moeilijk in te zien hoe het gebruik van met PFOS verwante stoffen extra risico's op de werkplek met zich mee kan brengen. Daarentegen is het gebruik in de verchromingsindustrie wel een bron van zorg. In het geval van blusschuim moeten de milieu- en gezondheidsrisico's van de voorgestelde vervangende stoffen worden beoordeeld alvorens besluiten worden genomen. Ook moeten afspraken worden gemaakt over manieren om de bestaande voorraden adequaat op te ruimen en over een goede verwijdering van blusschuim bij grote branden.

3.8 Het EESC stemt hiermee in en gaat ervan uit dat de Commissie in haar werkprogramma's de noodzakelijke maatregelen zal opnemen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het EESC gaat akkoord met beide in het voorstel omschreven beperkingen inzake met PFOS verwante stoffen, d.w.z. (1) zij mogen niet op de markt worden gebracht of worden gebruikt als stof of bestanddeel van preparaten in een concentratie van 0,1 massaprocent of meer, en (2) zij mogen niet op de markt worden gebracht in producten of delen ervan in een concentratie van 0,1 massaprocent of meer.

4.2 Ook steunt het EESC de bepaling in punt 3, nl. dat de punten 1 en 2 niet van toepassing zijn op de in het voorstel genoemde zes specifieke gevallen, die hieronder worden besproken.

4.2.1 Fotolithografie: globaal gezien is dit het procedé waarmee patronen in computerchips worden geëtsd. Nieuwe ontwikkelingen in de productie van halfgeleiders vereisen speciale procesvloeistoffen om ervoor te zorgen dat het etsen van patronen met een zeer hoge betrouwbaarheid, dichtheid en uniformiteit plaatsvindt. Met PFOS verwante stoffen hebben unieke elektrochemische en oppervlakreactieve eigenschappen en worden door de halfgeleidersindustrie als onmisbaar voor het procedé beschouwd. De procesvloeistoffen, die niet achterblijven in de eindproducten, worden voor elke technologie bij iedere vestiging van iedere fabrikant streng gespecificeerd en getest. Doordat zij gebruikt worden in een *clean room*-productieomgeving waar alle verontreiniging moet worden verwijderd, is er geen kans dat personen op de werkplek worden blootgesteld. Volgens een massabalans voor de industrie uit 2002 was de totale uitstoot minder dan 45 kg per jaar. De ontwikkeling van het product kan tot tien jaar duren. Ondanks uitgebreide O&O-werkzaamheden op mondiaal niveau konden er voor deze resterende gebruikstoepassingen geen alternatieven worden geïdentificeerd. Met PFOS verwante stoffen kunnen waarschijnlijk het best geëlimineerd worden via een nieuwe, nog uit te vinden methode voor het fabriceren van chips. Komt er voor fotolithografie geen ontheffing, dan kan de productie niet in de EU plaatsvinden, al zou deze zonder problemen wel elders kunnen worden voortgezet. Tegen deze achtergrond, en zolang er geen nieuwe redenen voor bezorgdheid zijn, beveelt het EESC aan dat er geen tijdslimiet wordt vastgesteld voor de opheffing van deze vrijstelling.

4.2.2 Fotografische coatings: met PFOS verwante stoffen worden aangeschaft in geconcentreerde oplossingen en vervolgens sterk verdund om een aantal eigenschappen te verkrijgen die essentieel zijn voor zowel de veiligheid en gezondheid op de werkplek als de controle op de algemene productprestaties bij specialistische toepassingen inzake fotobeeldvorming. Bij deze gewenste eigenschappen gaat het onder meer om het reguleren van elektrostatische ladingen, wrijving en hechtvermogen, en om vuilafstotendheid en andere oppervlakreactieve eigenschappen voor kwalitatief hoogwaardige beeldvorming. Productietechnieken vereisen niet minder dan 18 beelddagen die op een snel bewegende filmbasis worden aangebracht om tot een uniforme laag te komen die doorgaans minder dan 0,11 mm dik is. De gebruikte vloeistoffen mogen niet fotoactief zijn, maar moeten het mogelijk maken dat de achtereenvolgende lagen zich gelijkmatig verdelen en goed hechten. De anti-statische eigenschappen zijn cruciaal om het brand- en explosiegevaar en daarmee het risico van verwondingen voor werknemers en schade aan apparatuur zoveel mogelijk te beperken. Het gebruik van met PFOS verwante stoffen is in de voorbije jaren met minstens 60 % teruggedrongen doordat zij bij minder kritische toepassingen vervangen zijn door andere stoffen en doordat er voor vele consumenten-, gezondheids- en industriële toepassingen over het algemeen steeds minder film wordt gebruikt en steeds meer digitaal materiaal. De resterende gebruikstoepassingen veroorzaken een milieu-uitstoot van minder dan 8 kg per jaar. Waarschijnlijk zal het groeiende gebruik van digitale technieken ertoe leiden dat de voor de productie van film benodigde hoeveelheden verder afnemen, hoewel de vraag naar fotopapier voor bijv. het printen van digitale beelden naar verwachting zal aanhouden. Ondanks uitgebreid onderzoek konden er voor deze resterende gebruikstoepassingen van met PFOS verwante stoffen geen alternatieven worden gevonden. Hiertoe zijn nieuwe, nog uit te vinden procedés nodig waarvan het tien jaar of langer duurt voor ze uitgewerkt, ingevoerd, getest en goedgekeurd zijn. Komt er voor fotografische coatings geen ontheffing, dan kan de productie niet in de EU plaatsvinden, al zou deze zonder problemen wel elders kunnen worden voortgezet. Tegen deze

achtergrond, en zolang er geen nieuwe redenen voor bezorgdheid zijn, beveelt het EESC aan dat er geen tijdslimiet wordt vastgesteld voor de opheffing van deze vrijstelling.

4.2.3 Nevelonderdrukkers voor verchroming: met PFOS verwante stoffen in een verdunde oplossing beschermen de veiligheid en gezondheid van werknemers die zich bezighouden met de verchroming — om decoratieve of beschermingsdoel-einden — van metalen of plastic onderlagen voor de auto-industrie en andere industrieën die consumentenproducten vervaardigen. Ook verminderen zij de oppervlaktespanning en fungeren zij als bevochtigmiddel, met name bij het etsen van plastics. Erkend wordt dat er bij verchroming sprake is van zware en potentieel gevaarlijke werkomstandigheden, in het bijzonder bij procedés die gebaseerd zijn op Cr(VI), een bekende kankerverwekkende stof. Het is derhalve van kapitaal belang dat nevels worden onderdrukt en dat de toename van blootstelling eraan van de mens wordt tegengegaan. De situatie kan worden verbeterd door procedés op basis van Cr(III) te gebruiken, maar deze zijn nog niet volledig beschikbaar. Alleen op PFOS gebaseerde surfactanten hebben tot dusverre aangetoond in al die omstandigheden stabiel te zijn. Volgens het WCGM werd er in Europa in 2000 ca. 10 ton gebruikt. De schattingen van de totale jaarlijkse lozing in het milieu lopen sterk uiteen, afhankelijk van de gehanteerde procedés en de mate waarin deze gecontroleerd worden wat emissies, recycling en afvalverbranding betreft. Op basis van lokale *best practice* schat een Duits bedrijf dat de totale uitstoot, geëxtrapolerd naar geheel Europa, wellicht slechts 500 kg per jaar bedraagt. Worden er daarentegen minder goede technologie en controle-middelen gebruikt, dan kunnen de emissies hoger uitvallen. Aangezien verchroming de belangrijkste van de nog resterende gebruikstoepassingen van met PFOS verwante stoffen vormt, de technologie zich verder ontwikkelt en er in zekere mate al alternatieven voorhanden zijn, lijkt het gepast dat er een tijds-limiet wordt vastgesteld voor deze voorgestelde ontheffing. Verder zouden er, zoals voorgesteld door het WCGM, onverwijld analyses van de blootstelling op de werkplek moeten worden gemaakt, alsook langeretermijnbeoordelingen van het gevaar voor het milieu. Hierbij zou met de bedrijfstak moeten worden samengewerkt, om ervoor te zorgen dat de productie in de EU kan worden voortgezet. Er is geen reden om één essentiële schakel uit het autoproductieproces te verwijderen; zou dit wel gebeuren, dan dreigen de overige schakels op den duur te volgen. Tegelijkertijd zou een eventuele overhaaste verwijdering van op PFOS gebaseerde nevelonderdrukkers niet tot een verhoogd gezondheidsrisico voor werknemers mogen leiden. Volgens het EESC zou deze ontheffing voor een periode van niet meer dan vijf jaar moeten gelden, waarna Commissie en WCGM de situatie opnieuw zouden moeten bekijken.

4.2.4 Hydraulische vloeistoffen voor de luchtvaart: deze vloeistoffen worden gebruikt om de stuurvlakken en andere componenten van commerciële, militaire en andere vliegtuigen te bedienen. Zij worden gebruikt, en moeten dag na dag volgens de hoogst mogelijke normen blijven functioneren, om de veiligheid van het vliegtuig en de passagiers, onder de meest extreme temperatuurs- en drukomstandigheden, te garanderen. De wereldwijd verhandelde producten, componenten en systemen worden door vliegtuigbouwers en bevoegde nationale en internationale instanties uitvoerig getest en gecertificeerd. De typegoedkeuringscyclus voor een nieuwe formule kan wel 20 jaar in beslag nemen. Met PFOS verwante stoffen worden in kleine hoeveelheden (ca. 0,1 massaprocent) gebruikt om mechanische onderdelen, kleppen, buizen en holtes slijtagebestendig te maken. Ondanks uitgebreide tests zijn er tot op heden geen alternatieven of aanwijzingen voor mogelijke alternatieven gevonden. Zij worden gebruikt in gesloten systemen

onder nauwgezet gecontroleerde condities. Volgens WCGM-ramingen kwam er per jaar alles bij elkaar minder dan 15 kg in de bodem en het water terecht. Tegen deze achtergrond, en zolang er geen nieuwe redenen voor bezorgdheid zijn, beveelt het EESC aan dat er geen tijdslimiet wordt vastgesteld voor de opheffing van deze vrijstelling.

4.2.5 Blusschuim: gefluorideerde surfactanten worden al jarenlang gebruikt in zeer specifieke toepassingen voor blusschuim. Met PFOS verwante stoffen zijn op grote schaal vervangen in nieuwe schuimproducten die vervaardigd zijn om de voorraden die gebruikt werden voor het blussen van branden te vervangen, of om voorraden aan te leggen voor nieuwe bouwprojecten, luchthavens, olieraffinaderijen en chemische fabrieken, marineschepen en opslagterreinen voor olietanks. Er is echter nog geen volledige evaluatie gemaakt van de gevolgen van deze alternatieve producten voor de gezondheid en het milieu. Alle schuimproducten moeten worden verkocht met 15-20 jaar garantie, omdat zij idealiter nooit gebruikt worden. Daarom bestaan er nog steeds aanzienlijke voorraden schuim die PFOS bevatten en gaat het er nu om hoe men van deze voorraden afkomt. Surfactanten moeten op water gebaseerd schuim in staat stellen om zich snel over het oppervlak van brandende koolwaterstoffen te verspreiden, in plaats van dat het eronder terechtkomt; zo kan de zuurstoftoevoer worden afgesneden en kan „terugbranden” (*burn-back*) worden voorkomen. Zowel surfactanten als schuimstoffen moeten stabiel zijn onder intense gebruiksomstandigheden en beide moeten oxidatiebestendig zijn. De prestatienormen voor schuimproducten voor verschillende brandscenario's worden door nationale en internationale instanties opgesteld. Voorraden van drie of zes procent concentraat worden in centrale depots opgeslagen, om in geval van brand gedistribueerd en ter plaatse verdund te worden. Er kunnen grote hoeveelheden nodig zijn, en de afvoer van het bluswater na de brand kan aanzienlijke problemen met zich meebrengen. Het is onvermijdelijk dat het bluswater verontreinigd wordt door de verbrande producten, door de bijproducten die vrijkomen bij de ongecontroleerde verbranding van koolstof bij lage temperaturen (polyaromatische koolwaterstoffen (PAK's) en dioxines) en door de bestanddelen van het schuim. Zo bleef er onlangs na een brand in een opslagplaats in Buncefield (Verenigd Koninkrijk) 20 miljoen liter verontreinigd afval achter. Verbranding bij hoge temperaturen is de enige oplossing, maar dit is inefficiënt en duur wanneer het voor het grootste deel om water gaat. De jaarlijkse milieu-uitstoot is derhalve moeilijk vast te stellen; deze

hangt af van het aantal branden, de omvang ervan en de omstandigheden waaronder zij plaatsvinden, en in hoofdzaak van de mate waarin het wegvloeien van afvoerwater beheerst kan worden door dammen op te werpen. Het WCGM citeerde dat er in de EU jaarlijks minder dan 600 kg in het milieu terecht komt, maar merkte op dat dit getal wel eens boven de werkelijke uitstoot zou kunnen liggen. Het EESC is het met het WCGM eens dat de bestaande voorraden schuimconcentraten die op PFOS zijn gebaseerd, niet verbrand mogen worden voordat de alternatieven grondig zijn geëvalueerd. Het EESC beveelt daarom aan dat de noodzakelijke effect- en risicobeoordelingen zo snel mogelijk worden gemaakt en dat de resterende op PFOS gebaseerde schuimproducten alleen worden gebruikt als de best presterende producten nodig zijn en als het afvalwater kan worden ingedamd. De Commissie zou met de industrie en de bevoegde nationale autoriteiten moeten samenwerken bij het zoeken naar adequate methoden om de grote hoeveelheden afval die gegenereerd worden, te verwijderen. Gezien de vele onzekerheden meent het EESC dat men er onverstandig aan zou doen om een tijdslimiet voor de opheffing van deze vrijstelling te bepalen; het is veeleer zaak om de uitstaande kwesties zo snel mogelijk aan te pakken.

4.2.6 Andere, gecontroleerde gesloten systemen: deze standaardonthefving geldt, of zou moeten gelden, voor de meeste stoffen waarvan de EU het op de markt brengen en het gebruik heeft beperkt. Als grondstoffen veilig in het systeem kunnen worden gebracht en producten en afvalproducten veilig kunnen worden verwijderd, zal de uitstoot gering zijn, zodat de productie van essentiële tussenproducten kan worden voortgezet met minimale risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu. In het kader van de routinecontroles betreffende veiligheid en gezondheid moeten de operationele omstandigheden op de werkvloer worden geïnspecteerd. Zolang er geen nieuwe redenen voor bezorgdheid zijn, beveelt het EESC aan dat er geen tijdslimiet wordt vastgesteld voor de opheffing van deze vrijstelling.

4.3 De Commissie zal ook in de toekomst een sleutelrol blijven spelen bij het zoeken naar een bevredigende oplossing in alle bovengenoemde sectoren. Binnen en buiten de betrokken sectoren is een voortgezet onderzoeksprogramma nodig om alternatieve producten en procedés te ontwikkelen. De richtlijnen die deze sectoren betreffen, zouden gewijzigd moeten worden als veranderingen in de huidige of de voorgestelde mondiale praktijk zulks noodzakelijk maken.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad en Richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad in verband met de herziening van de richtlijnen inzake medische hulpmiddelen

(COM(2005) 681 final — 2005/0263 (COD))

(2006/C 195/04)

De Raad heeft op 2 februari 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 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 25 april 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer BRAGHIN.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 427e zitting van 17 mei 2006 onderstaand advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van het advies

1.1 Het EESC is ingenomen met dit voorstel van de Commissie, waar de lidstaten en de medische sector lang op hebben gewacht. Het kan zich vinden in de doelstellingen en acht de meeste voorstellen adequaat; desalniettemin doet het EESC een aantal concrete suggesties om de rechtszekerheid, de duidelijkheid, de vereenvoudiging en de bescherming van de volksgezondheid nog meer te bevorderen.

1.2 Het EESC zou meer duidelijkheid willen omtrent de vraag welke autoriteit bevoegd en verantwoordelijk is voor de algemene evaluatie van medische hulpmiddelen waarin geneesmiddelen, derivaten van menselijk bloed en/of menselijk weefsel zijn verwerkt. Ook zou een termijn moeten worden vastgesteld waarbinnen de evaluatie door de bevoegde autoriteit moet hebben plaatsgevonden, en zou een gids moeten worden opgesteld over de specifieke deskundigheid en de evaluatieprocedures.

1.3 Het EESC acht het wenselijk dat de toezending van relevante informatie m.b.t. de registratie, klinische gegevens, certificaten en vigilantierapporten verplicht wordt gesteld. Hiervoor zou de reeds bestaande Europese databank kunnen worden uitgebreid. Verder dringt het erop aan dat naar geschikte manieren wordt gezocht om niet-vertrouwelijke informatie op grote schaal te verspreiden, niet alleen onder „aangemelde instanties” en bevoegde autoriteiten maar ook onder de betrokken beroepsbeoefenaren.

1.4 Bij het toezicht na de commercialisering zouden de rol en verantwoordelijkheid van de professionals in de gezondheidszorg beter moeten worden omschreven en zou moeten worden gezorgd voor een betere verspreiding van de informatie en van de resultaten van dat toezicht.

1.5 Het EESC stemt in met de voorstellen m.b.t. het klinisch onderzoek, dat voor medische hulpmiddelen betrekking dient te hebben op de veiligheid en de prestaties ervan. Wel stelt het enkele wijzigingen ter verduidelijking voor, met name wat betreft het moment waarop het klinisch onderzoek aanvangt, namelijk zodra het betrokken ethisch comité een gunstig advies heeft uitgebracht, naar gelang van de categorie waarin het hulpmiddel is ingedeeld.

1.6 Het EESC betreurt dat het „verwerkingsvraagstuk” in het voorstel buiten beschouwing wordt gelaten: de praktijk waarbij

medische hulpmiddelen die voor eenmalig gebruik zijn bedoeld en geproduceerd, worden hergebruikt, vormt immers een gevaar voor de gezondheid van de patiënt. Derhalve vraagt het EESC in ieder geval het beginsel vast te leggen dat een entiteit die een actie onderneemt om een medisch hulpmiddel opnieuw te gebruiken, een reeks gegevens moet verstrekken over de ingreep die is uitgevoerd, en dezelfde kwaliteits- en veiligheids garanties moet bieden als voor het oorspronkelijke product. Bovendien moeten de gebruikers en patiënten hiervan op de hoogte worden gebracht.

2. Het voorstel van de Commissie

2.1 De met de tenuitvoerlegging van Richtlijn 90/385/EEG ⁽¹⁾ inzake actieve implanteerbare medische hulpmiddelen en van Richtlijn 93/42/EEG ⁽²⁾ inzake medische hulpmiddelen opgedane ervaring is over het algemeen positief. Om de tenuitvoerlegging te verbeteren, moet de wetgeving echter worden gewijzigd teneinde bepaalde vigerende bepalingen te verduidelijken en een rechtsgrondslag voor geplande initiatieven te creëren.

2.2 In Richtlijn 93/42/EEG is bepaald dat de Commissie uiterlijk vijf jaar na de datum waarop de richtlijn van toepassing wordt een verslag over bepaalde aspecten van de werking van de richtlijn aan de Raad moet voorleggen. Bij de herziening van deze richtlijn is in juni 2002 een verslag over de werking van de richtlijnen inzake medische hulpmiddelen gepubliceerd. De conclusies van dit verslag heeft de Commissie opgenomen in haar mededeling COM(2003) 386 ⁽³⁾, waarover de Raad zich in zijn conclusies van december 2003 ingenomen heeft getoond en die door het Parlement positief zijn ontvangen.

2.3 In deze mededeling worden de belangrijkste punten genoemd waarop verbetering nodig is:

- de conformiteitsbeoordeling, met name voor het onderzoek van het ontwerp door de aangemelde instanties ⁽⁴⁾;
- de adequaatheid van de klinische gegevens per categorie hulpmiddelen;

⁽¹⁾ PB L 189 van 20-7-1990

⁽²⁾ PB L 169 van 12-7-1993, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003 in PB L 284 van 31-10-2003

⁽³⁾ COM(2003) 386 in PB C 96 van 21-4-2004

⁽⁴⁾ De „aangemelde instanties” zijn de instanties waarbij de fabrikanten hun documentatie moeten indienen om, in de aangewezen gevallen, een conformiteitsverklaring of een certificaat voor het in de handel brengen te verkrijgen, zoals voorgeschreven door de richtlijnen. Een lidstaat kan over meerdere van deze instanties beschikken, ieder met een eigen specialisatie.

- het toezicht na de commercialisering, met name voor een betere coördinatie van de activiteiten;
- de aangemelde instanties: ten aanzien van a) hun competentie betreffende de taken waarvoor zij zijn aangewezen, b) verschillen in interpretatie tussen aangemelde instanties en c) het gebrek aan transparantie bij de uitvoering van hun activiteiten en de controle daarop;
- de transparantie van de beoordeling van hulpmiddelen voor het grote publiek.

In 2003 heeft de Commissie een raadpleging opgestart die voornamelijk via de deskundigengroep inzake medische hulpmiddelen van de diensten van de Commissie verliep, gevolgd door een openbare raadpleging via internet ^(?).

2.4 Omdat het voorstel ter verduidelijking dient en geen wijziging van de wetgeving inhoudt, worden geen noemenswaardige economische gevolgen of gevolgen voor het milieu verwacht. De Commissie beoogt met dit voorstel het volgende te bereiken:

- een grotere duidelijkheid, ten behoeve van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid;
- een grotere transparantie en zekerheid voor alle marktpartijen, en met name voor het publiek;
- een beter regelgevingskader, ten behoeve van een snelle technische vooruitgang, waarvan de burgers onder duidelijkere voorwaarden profijt kunnen trekken, zodat de veiligheid wordt gewaarborgd en het vertrouwen toeneemt.

2.5 De rechtsgrondslag voor het voorstel is artikel 95 (ex artikel 100 A) van het EG-Verdrag, waarop Richtlijn 93/42/EEG berust. Met het oog op de doelstelling om de technische handelsbelemmeringen weg te nemen en de bestaande bepalingen in de Richtlijnen 93/42/EEG en 90/385/EEG te verduidelijken, is het noodzakelijk en passend de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake bepaalde aspecten van het in de handel brengen of de ingebruikneming van medische hulpmiddelen te harmoniseren.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is ingenomen met dit voorstel van de Commissie, waar de lidstaten en de medische sector lang op hebben gewacht. Het kan zich volledig vinden in de doelstellingen, en acht de meeste voorstellen voor een duidelijkere en vereenvoudigde regelgeving adequaat om deze uiterst complexe en uiteenlopende sector beter te harmoniseren. Wel wenst het hierbij de hierna volgende opmerkingen te maken.

3.2 Medische hulpmiddelen winnen steeds meer aan belang in de gezondheidszorg, en hebben een grote impact op zowel de volksgezondheid als de overheidsuitgaven voor de zorg-

sector. De genoemde richtlijnen zijn van toepassing op meer dan 10 000 soorten producten, gaande van eenvoudige hulpmiddelen (zoals gaas, injectiespuiten en brillen) tot uiterst geavanceerde en complexe instrumenten (zoals levensreddende implantaten of apparatuur voor beelddiagnostiek).

3.3 Het betreft een hoogtechnologische sector, daar de burgers en de gezondheidsautoriteiten om steeds geavanceerdere en veiligere producten vragen. De sector vertegenwoordigt tevens een groot economisch belang: de Europese markt is na de Amerikaanse markt de tweede grootste ter wereld, met een omzet van circa 55 miljard euro; de sector telt meer dan 8 000 bedrijven, die aan circa 450 000 personen werk verschaffen.

3.4 Opgemerkt moet worden dat een aanzienlijk en toenevend aantal hulpmiddelen in de Europese Unie wordt ingevoerd, zodat een duidelijker en doeltreffender juridische context en een betere samenwerking tussen bevoegde autoriteiten noodzakelijk is om de sector weer een impuls te geven en zoveel mogelijk te voorkomen dat de Europese markt en werkgelegenheid terrein verliezen.

3.5 Hoewel de Commissie terecht stelt dat de nieuwe richtlijn geen belangrijke macro-economische gevolgen zal hebben, zal het gecombineerde effect van de bijkomende vereisten voor sommige processen of productlijnen de kosten wel aanzienlijk kunnen opdrijven.

3.6 Rechtszekerheid

3.6.1 In het voorstel worden de wijzigingen op bovengenoemde richtlijnen beschreven, en wordt ingegaan op de uitvoeringsbepalingen van enkele andere richtlijnen of verordeningen in gevallen waarin onduidelijk is welke wetgeving van toepassing is (hulpmiddelen waarin als integrerend bestanddeel een geneesmiddel ⁽⁶⁾ of een derivaat van menselijk bloed ⁽⁷⁾ is verwerkt, of menselijk-weefselmanipulatieproducten ⁽⁸⁾). Medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek ⁽⁹⁾ vallen niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn betreffende biociden ⁽¹⁰⁾, die dan ook wordt gewijzigd.

3.6.2 Het EESC stemt in met het beginsel dat wanneer medische hulpmiddelen gedeeltelijk bestaan uit geneesmiddelen, derivaten van menselijk bloed of menselijk-weefselmanipulatieproducten „die de werking van het hulpmiddel op het menselijk lichaam moet ondersteunen”, de richtlijnen inzake medische hulpmiddelen van toepassing zijn. Wel vraagt het zich af waarom in de artikelen van de richtlijn niet expliciet wordt gesproken van dierlijk-weefselproducten, die enkel in sommige bijlagen ter sprake komen. Ook vreest het dat de formulering „die de werking van het hulpmiddel op het menselijk lichaam moet ondersteunen” opnieuw tot verschillen in interpretatie tussen de lidstaten en aangemelde instanties leidt. Het hoopt dat ook dat dit concept nauwkeuriger wordt gedefinieerd.

⁽⁶⁾ Richtlijn 2001/83/EG in PB L 311 van 28-11-2001, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2004/27/EG, in PB L 136 van 30-4-2004

⁽⁷⁾ Richtlijn 2002/98/EG van 23-1-2003

⁽⁸⁾ Verwezen wordt naar Verordening nr. 726/2004 en het voorstel voor een verordening betreffende geneesmiddelen voor geavanceerde therapie, waarover het EESC momenteel een advies voorbereidt.

⁽⁹⁾ Richtlijn 98/79/EG

⁽¹⁰⁾ Richtlijn 98/8/EG in PB L 123 van 24-4-1998, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003

^(?) Deze raadpleging vond plaats van 11-5-2005 t/m 25-6-2005.

3.6.3 Het zou nuttig zijn meer duidelijkheid te scheppen omtrent de vraag welke autoriteit bevoegd en verantwoordelijk is voor de algemene evaluatie van medische hulpmiddelen waarin geneesmiddelen, derivaten van menselijk bloed en/of menselijk weefsel zijn verwerkt: de aangemelde instanties kunnen daarvoor een beroep doen op een nationale geneesmiddelenautoriteit of het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA), die echter niet altijd de deskundigheid in huis hebben om de medische hulpmiddelen als zodanig te beoordelen, en vaak veel te langdurige procedures volgen die eigenlijk voor een ander soort producten zijn bedoeld.

3.6.3.1 Het EESC hoopt dat termijnen worden vastgesteld waarbinnen de evaluatie moet hebben plaatsgevonden, aangezien het tempo van de innovatie in deze sector hoog ligt en producten snel weer achterhaald zijn. Ook hoopt het dat een gids wordt opgesteld over de specifieke deskundigheid en de evaluatieprocedures door de bevoegde autoriteiten, in samenwerking met de voor de hulpmiddelen bevoegde autoriteiten. Op grond van de ervaring die in de loop der tijd door de fabrikanten is opgedaan, hoopt het EESC ten slotte dat de aangemelde instanties wetenschappelijk advies kunnen inwinnen bij iedere erkende bevoegde autoriteit, en dus niet alleen bij het EMA.

3.6.4 Veel menselijk-weefselmanipulatieproducten zijn vanwege hun aard, werking en fabricagetechnieken eerder vergelijkbaar met medische hulpmiddelen dan met geneesmiddelen. Om een eventueel rechtvacuüm te voorkomen, acht het EESC het zaak dat deze producten onder het toepassingsgebied van onderhavig richtlijnvoorstel vallen, met uitzondering van producten waarvan de belangrijkste beoogde werking in of aan het menselijk lichaam primair met farmacologische of immunologische middelen of door metabolisme wordt bereikt.

3.6.5 Het EESC acht het niet wenselijk dat twee richtlijnen — in casu de richtlijn betreffende medische hulpmiddelen en de richtlijn betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen — gelijktijdig van toepassing zijn: hoewel deze een gemeenschappelijke doelstelling hebben — de bescherming van de gebruiker — lopen de vereisten uiteen. Dit zou de uitvoering alleen maar ingewikkelder maken, wat een extra belasting met zich mee brengt zonder dat de veiligheid toeneemt.

3.6.6 Het EESC steunt de nieuwe comitéprocedure die aan artikel 13 wordt toegevoegd, omdat het daarmee mogelijk wordt om snel bindende besluiten te nemen wanneer een product verkeerd of niet is ingedeeld. Voor het best mogelijke resultaat is het echter zaak de uitwisseling van informatie tussen bevoegde autoriteiten te verbeteren, en te zorgen voor een doeltreffend beheer van de gegevens via de Europese databank.

3.7 Informatie en transparantie

3.7.1 Het EESC vindt dat de regelgeving moet worden verduidelijkt en uitgebreid wat betreft de verzameling en aanbidding van informatie, en wat betreft de coördinatie en de communicatie m.b.t. de toezichtactiviteiten.

3.7.2 Het EESC acht het voorstel onvolledig, omdat daarin niets wordt gezegd over de capaciteit van de aangemelde instanties om de hun toegewezen taken uit te voeren: deze lacune werd alesignaleerd in de mededeling van 2003⁽¹⁾. De nieuwe behandelwijzen en de toenemende complexiteit en geavanceerdheid van de hulpmiddelen vereisen immers wetenschappelijke en technische vaardigheden die niet altijd op nationaal niveau aanwezig zijn. Daarom zou een Europees plan wenselijk zijn, of in ieder geval een vorm van coördinatie, om ervoor te zorgen dat sommige aangemelde instanties zich specialiseren in bepaalde soorten producten, met name bijzonder complexe en geavanceerde producten.

3.7.3 Het EESC is het erme eens dat iedere fabrikant die geen maatschappelijke zetel in een lidstaat heeft, een gemachtigde moet aanwijzen, die namens die fabrikant handelt en door de autoriteiten op de naleving van de verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn kan worden aangesproken. Wel schort er nog het een en ander aan deze tekst, die volgens het EESC dan ook moet worden verduidelijkt (zie verderop, par. 4.3). Het EESC is in principe voorstander van een flexibel systeem, dat ondernemers een concrete keuzevrijheid laat.

3.7.4 Het EESC is van mening dat alle informatie m.b.t. de registratie, klinische gegevens, certificaten en vigilantierapporten (inclusief ernstige voorvallen en zeer ongewenste bijwerkingen) verplicht, en dus niet alleen op vrijwillige basis, moet worden toegezonden aan de Europese databank EUDAMED. Deze databank is nu reeds operationeel, zij het in beperkte mate: haar taken moeten zo snel mogelijk opnieuw worden vastgelegd, met name wat betreft het ter beschikking stellen van niet-vertrouwelijke informatie aan belanghebbende professionals. Ook moet de databank worden uitgerust met adequate structuren en middelen.

3.7.4.1 Het zou een goede zaak zijn indien de rechtstreeks betrokken *stakeholders* een pakket adequate, niet-vertrouwelijke informatie aangereikt krijgen, evt. in beknopte vorm, alsook informatie over de veiligheid en kwaliteit van de producten en over het toezicht na commercialisering: deze informatie zou ook ter beschikking moeten staan van verenigingen van professionals in de gezondheidszorg, ten einde een bewust en veilig gebruik van medische hulpmiddelen te waarborgen.

3.7.4.2 Verder wenst het EESC dat, in overleg met de *stakeholders*, een gids wordt opgesteld waarin de verantwoordelijke professionals een overzicht van de productkenmerken opnemen. Dit document zou, samen met de gevalideerde vigilantierapporten, ter beschikking moeten worden gesteld van de aangemelde instanties en bevoegde autoriteiten. Daarnaast zou naar geschikte manieren moeten worden gezocht om die informatie op grotere schaal te verspreiden.

3.7.5 Gebruiksaanwijzingen kunnen ook op andere wijzen dan met een bijsluit worden verstrekt, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de behoeften van de professionals, die met een enorme verscheidenheid aan medische hulpmiddelen te maken krijgen. Zo zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van elektronische instrumenten (zoals cd-roms en internet), door middel van een procedure die eenvoudiger en flexibeler is dan de huidige, doordat daarvoor niet de gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten vereist is.

⁽¹⁾ Zie Mededeling COM(2003) 386 van 2-7-2003

3.7.6 Het EESC zou willen dat de documenten die als leidraad moeten dienen bij de interpretatie van de richtlijn en die door ad-hocwerkgroepen worden opgesteld en door de Commissie worden gepubliceerd (de MedDev-documenten), expliciet worden vermeld in de richtlijn. Er zouden vereenvoudigde procedures moeten komen voor de goedkeuring van die documenten, om interpretatieproblemen te verminderen en te zorgen voor een grotere stroomlijning in het gedrag van fabrikanten en aangemelde instanties.

3.8 Veiligheid

3.8.1 Het vigilanciesysteem voor het toezicht na commercialisering is in het voorstel goed uitgewerkt voor wat betreft de fabrikanten, maar de rol en verantwoordelijkheid van de beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg zijn onvoldoende duidelijk en de methoden voor de verspreiding van informatie en van de resultaten van de vigilantieprocedures schieten nog tekort. Het systeem heeft nog teveel een nationaal karakter, terwijl het meer Europees van opzet zou moeten worden.

3.8.2 Het EESC is ingenomen met de wijzigingen in bijlage X betreffende klinische gegevens, die voor medische hulpmiddelen betrekking hebben op de veiligheid en prestaties van de hulpmiddelen. Het stelt voor het artikel nog verder te verduidelijken, door daarin nadere bepalingen op te nemen over het moment waarop het klinisch onderzoek aanvangt, namelijk zodra het betrokken ethisch comité een gunstig advies heeft uitgebracht, overeenkomstig de indeling van het hulpmiddel.

3.8.3 Het EESC vindt het geen goede zaak dat het „verwerkingsvraagstuk” in het voorstel buiten beschouwing wordt gelaten: de in sommige lidstaten verboden praktijk waarbij medische hulpmiddelen die voor eenmalig gebruik zijn bedoeld en geproduceerd, worden hergebruikt, biedt de patiënt immers onvoldoende veiligheids garanties, omdat de betrouwbaarheid en veiligheid van voor eenmalig gebruik geteste producten bij hergebruik onvoldoende is bewezen.

3.8.3.1 Het EESC vindt dat deze praktijk, die in de ziekenhuizen van verschillende lidstaten heel gebruikelijk is, moet worden verboden, omdat het gevaar inhoudt voor de gezondheid van de patiënt en omdat moeilijk vast te stellen is bij wie de verantwoordelijkheid ligt. Sterilisatie van hulpmiddelen garandeert nog geen absolute onschadelijkheid, ook omdat structurele kenmerken van het gebruikte materiaal hierdoor kunnen worden gewijzigd.

3.8.3.2 Het EESC realiseert zich dat deze praktijken onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, maar acht het zaak dat hier op communautair niveau iets aan wordt gedaan, alleen al omdat het vrij verkeer van personen en de sinds kort bestaande mogelijkheid om zorg in een andere dan de eigen lidstaat te ontvangen, algemeen erkende werkwijzen vergen. Vooral nog zou tenminste het beginsel kunnen worden vastgelegd dat een entiteit die een medisch hulpmiddel hergebruikt, een reeks

gegevens moet verstrekken in samenhang met de indeling van dat hulpmiddel en de soort ingreep die daarmee is uitgevoerd, zodat dezelfde kwaliteits- en veiligheids garanties worden geboden als voor het oorspronkelijke product. Bovendien moeten de gebruikers en patiënten hiervan in alle duidelijkheid op de hoogte worden gebracht.

3.8.4 Het EESC staat volledig achter de voorgestelde verduidelijking van de conformiteitsbeoordeling en de verplichting om documentatie betreffende het ontwerp van het medische hulpmiddel voor te leggen, die moet zijn afgestemd op de classificatie van het hulpmiddel en de nieuwigheid van de technologie of van de beoogde behandeling. Ook is het ermee eens dat fabrikanten passende controles moeten uitvoeren bij derden op wie zij een beroep doen voor het ontwerp en de vervaardiging van hulpmiddelen.

4. Opmerkingen m.b.t. specifieke artikelen

4.1 Verduidelijking van het toepassingsgebied

4.1.1 Het EESC is van mening dat de gelijktijdige toepassing van twee richtlijnen op één product — in casu de richtlijn inzake medische hulpmiddelen en de richtlijn inzake persoonlijke beschermingsmiddelen — niet ten goede komt aan de vereenvoudiging en de rechtszekerheid. Het wil dan ook dat de oorspronkelijke tekst van art. 1.6 van Richtlijn 93/42/EEG in ere wordt hersteld.

4.1.2 Wanneer er sprake is van een medisch hulpmiddel dat onder het toepassingsgebied van meerdere richtlijnen (voor geneesmiddelen, cosmetica, enz.) kan vallen, zouden de autoriteiten die bevoegd zijn om te bepalen welke richtlijn van toepassing is, zich moeten baseren op het primaire doel waarvoor het product is ontworpen en de relevante werkingswijze van het product.

4.1.3 Om iedere zweem van rechtsonzekerheid weg te nemen, acht het EESC het zaak dat de huidige versie van punt 7.4 van bijlage I wordt gewijzigd. Zo moet met name worden verduidelijkt dat wanneer in een medisch hulpmiddel een stof is verwerkt die, afzonderlijk gezien, kan worden beschouwd als een geneesmiddel, hierop alleen de specifieke bepalingen van de geneesmiddelenwetgeving van toepassing zijn die betrekking hebben op de veiligheid en de kwaliteit van dat geneesmiddel, en niet de geneesmiddelenwetgeving in het algemeen.

4.1.4 Voor medische hulpmiddelen waarin een menselijk weefselmanipulatieproduct is verwerkt, vreest het EESC dat de formulering van het nieuwe lid 4ter niet voldoende is om alle interpretatieproblemen te verhelpen. Het dringt er derhalve op aan dat deze producten uitdrukkelijk worden gedefinieerd in art. 1, in overeenstemming met de geldende richtlijnen en met name met de voorgestelde verordening betreffende geneesmiddelen voor geavanceerde therapie ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ COM(2005) 567, Voorstel voor een verordening betreffende geneesmiddelen voor geavanceerde therapie en tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG en Verordening (EG) nr. 726/2004

4.2 Informatie en Europese databank

4.2.1 Het EESC zou willen dat alle relevante informatie, met inbegrip van klinische gegevens en de signalering van ernstige en onverwachte schadelijke bijwerkingen, verplicht door de verschillende bevoegde autoriteiten en instanties, en door de fabrikanten of hun gemachtigden, moet worden toegezonden aan de Europese databank EUDAMED. Om e.e.a. te stroomlijnen moeten de taken van deze databank opnieuw worden omschreven, en moet een uitvoeringsprogramma worden vastgesteld als garantie dat de databank doeltreffend werkt met behulp van adequate structuren en middelen.

4.2.2 Om de volledigheid van de verzamelde gegevens te waarborgen en te zorgen voor een grotere verspreiding van relevante en niet-vertrouwelijke informatie, acht het EESC het zaak het voorstel op een aantal punten te wijzigen, met name:

- de zevende overweging, door verplicht te stellen dat gegevens over klinisch onderzoek centraal worden opgeslagen;
- artikel 10bis van richtlijn 90/385/EEG, om de toezending van informatie over fabrikanten en gemachtigden verplicht te stellen; artikel 10ter van dezelfde richtlijn, t.a.v. de voorgeschreven gegevens; en artikel 11, lid 5, t.a.v. de afgegeven certificaten;
- artikel 16, lid 5, van richtlijn 93/42/EEG, t.a.v. de afgegeven certificaten.

4.2.3 Ook wenst het EESC dat de huidige tekst van artikel 20, lid 3, wordt gewijzigd, door hierin het beginsel op te nemen dat niet-vertrouwelijke informatie in beknopte vorm ter beschikking van de gebruikers moeten worden gesteld, en dat de fabrikanten en gemachtigden, naast de relevante instanties en autoriteiten, hierbij moeten worden betrokken.

4.3 Gemachtigde

4.3.1 Het EESC stelt dat de omschrijving van de gemachtigde van een fabrikant die geen maatschappelijke zetel in de Gemeenschap heeft, niet eensluidend is: waar in de veertiende overweging wordt gesproken van één gemachtigde voor alle hulpmiddelcategorieën, wordt in de artikelen 10bis, lid 3, en 14, lid 2, slechts verwezen naar hulpmiddelen, zonder te specificeren of het om „alle” hulpmiddelen of alleen om bepaalde categorieën van hulpmiddelen gaat.

4.3.2 Met het oog op het uiteenlopende gamma aan medische hulpmiddelen dat een fabrikant in de handel kan brengen, zou het EESC hier graag meer flexibiliteit zien, zodat per soort product, en niet noodzakelijkerwijs voor het hele gamma producten, één gemachtigde wordt aangewezen (waarbij duidelijk moet worden vermeld dat het om natuurlijke en rechtspersonen kan gaan).

4.4 Klinisch onderzoek

4.4.1 De bepalingen met betrekking tot de toezending van informatie aan de bevoegde autoriteiten, om de monitoring en het beheer van de gegevens van de klinische onderzoeken te vergemakkelijken, zouden in lid 2 van artikel 2 moeten worden opgenomen, met de vermelding dat de fabrikant of gemachtigde verplicht is om de autoriteiten van alle lidstaten waar desbetreffend klinisch onderzoek wordt uitgevoerd, op de hoogte te brengen van de schorsing, onderbreking of beëindiging van onderzoek, met een passende uitleg en motivering.

4.4.2 Het EESC juicht de nieuwe versie van de leden 2 en 3 van artikel 5 toe. Wel vraagt het zich af of in lid 3 nog kan worden gespecificeerd dat voor hulpmiddelen van categorie I kan worden begonnen met het klinisch onderzoek zodra het bevoegde ethisch comité een gunstig advies in het kader van de klinische evaluatie heeft uitgebracht.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de belastingvrijstellingen die van toepassing zijn bij invoer van uit derde landen afkomstige kleine zendingen goederen zonder commercieel karakter (Gecodificeerde versie)

(COM (2006) 12 *final* — 2006/0007 CNS)

(2006/C 195/05)

De Raad heeft op 14 februari 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 93 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 25 april 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer DANUSEVIČS.

Het Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei 2007) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Doel van het voorstel is de op 19 december 1978 gepubliceerde Richtlijn 78/1035/EEG van de Raad inzake de belastingvrijstellingen die van toepassing zijn bij invoer van uit derde landen afkomstige kleine zendingen niet-commerciële goederen te codificeren. 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. Overeenkomstig haar besluit van 1 april 1987, waarvan het principe bevestigd is in de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Edinburgh, codificeert de Commissie nu alle wetgevingsbesluiten, wat het Europees Economisch en Sociaal Comité verheugt. Daarom brengt het Comité, net zoals bij soortgelijke initiatieven, een gunstig advies uit over dit voorstel voor een richtlijn.

3. Het Comité benadrukt dat bij Interinstitutioneel Akkoord van 20 december 1994 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, bepaald is dat bij codificatie geen inhoudelijke wijzigingen in de betrokken wetteksten mogen worden aangebracht. De Commissie garandeert dat onderhavig voorstel voor een richtlijn deze bepalingen respecteert.

4. Daar het Comité zijn adviestaak ernstig neemt, moet het de aangebrachte wijzigingen controleren vooraleer het document goed te keuren. Dit heeft de rapporteur dan ook gedaan. Hierbij heeft hij geen aanleiding voor kritiek of specifieke opmerkingen gevonden.

5. Het Comité brengt daarom een positief advies uit over dit codificatievoorstel, dat past in het proces ter vereenvoudiging en verduidelijking van het Gemeenschapsrecht.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Herziene voorstel voor een verordening van de Raad en het Europees Parlement betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg”

(COM(2005) 319 final — 2000/0212 (COD))

(2006/C 195/06)

De Raad heeft op 30 september 2005 overeenkomstig de artikelen 71 en 89 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het bovengenoemde Herziene voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BUFFETAUT, corapporteur de heer OTT.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 18 mei 2006) onderstaand advies uitgebracht, dat met 63 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 12 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité vindt het onderhavige Commissievoorstel voor een verordening betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg een verbetering ten opzichte van de vorige versies wat de mogelijkheid tot onderhandse gunningen betreft.

1.2 Toch moet een aantal aspecten nog verder worden verduidelijkt, teneinde de bevoegde instanties en exploitanten de gewenste rechtszekerheid te bieden:

- de concrete uitvoering van de geografische beperking van de openbare vervoerdiensten en specifieke clausules ter voorkoming van concurrentieverstoring in het geval van een onderhandse gunning aan een plaatselijk openbaar nutsbedrijf;
- de uitzondering op de algemene beginselen in het geval van een onderhandse gunning voor het vervoer per spoor, die juridisch nauwelijks gemotiveerd lijkt en in ieder geval beter moet worden onderbouwd;
- de terugkeer naar de principes van het voorstel voor een verordening van februari 2002⁽¹⁾ wat de kwaliteit van de dienstverlening en de naleving van de sociale wetgeving betreft, zonder evenwel af te dingen op het subsidiariteitsbeginsel;
- de precisering van de wederkerigheidsclausule tijdens de overgangperiode;
- de mogelijkheid om bij wijze van uitzondering contracten met een langere looptijd te sluiten, als de omvang van de investeringen en de tijd die nodig is om die investeringen terug te verdienen, zulks vereisen;
- een duidelijkere omschrijving van regionaal vervoer en langeafstandsvervoer,
- de toepassing van de verordening op alle contracten m.b.t. het openbaar vervoer die openbare-dienstverplichtingen bevatten of waarmee een exclusief recht wordt verleend,

— de bevestiging dat de verordening prevaleert op het recht inzake overheidsopdrachten zodra de exploitant een risico op zich neemt.

1.3 In dit verband steunt het Comité met klem de verplichting om een contract te sluiten en benadrukt het belang van een evenwicht tussen de mogelijkheid van blootstelling aan de concurrentie en onderhandse gunning, teneinde de nodige transparantie te bevorderen en de kwaliteit van de diensten te verbeteren in een op concurrentie gebaseerd systeem.

1.4 De bepalingen van de Verordening zouden van toepassing moeten zijn op alle openbare-dienstcontracten voor vervoer.

1.5 Met het oog op een evenwicht tussen blootstelling aan de concurrentie en onderhandse gunning aan een interne exploitant, is het Comité er voorstander van om de activiteit te beperken tot een geografisch gebied. Zo wordt concurrentieverstoring vermeden, terwijl de vrije keuze van lokale gemeenschappen wordt gehandhaafd. Ook wordt zo billijkheid gegarandeerd in een kader van gereguleerde concurrentie.

1.6 Bij onderhandse gunning aan een interne exploitant is een zekere flexibiliteit wenselijk, die nochtans duidelijk omschreven en afgelijnd moet worden, indien het voor de samenhang van de netwerken en de integratie van de vervoerdiensten beslist noodzakelijk is om deze verder te trekken tot naburige of aangrenzende gebieden die niet onder de bevoegdheid vallen van de overheid die het openbare-dienstcontract heeft toegekend.

1.7 De afwijkingen die voor contracten van geringe waarde worden toegestaan of die bedoeld zijn om de continuïteit van de diensten te waarborgen, vindt het Comité terecht.

1.8 Het Comité plaatst een vraagteken bij de wenselijkheid om openbare-dienstcontracten voor het vervoer per spoor onderhands te gunnen aan traditionele of nieuwe exploitanten zonder dat daaraan duidelijke voorwaarden of regels worden verbonden om eerlijke concurrentie te waarborgen, zoals bij interne exploitanten wel gebeurt. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en concurrentieverstoring.

⁽¹⁾ COM (2000) 7 final 2000/0212 (COD), gewijzigd bij COM (2002) 107 final.

1.9 De beste manier om te garanderen dat de beginselen van transparantie, gelijke behandeling, kwaliteit en efficiëntie ook bij het openbaar vervoer per spoor worden nageleefd, is dat daarop dezelfde regels worden toegepast als op het lokaal vervoer over de weg.

1.10 Het Comité wil dat wat de kwaliteit van de dienstverlening en de naleving van de in de lidstaten vigerende sociale wetgeving betreft, opnieuw wordt aangeknoopt bij de geest van het voorstel voor een verordening van 2002.

1.11 Onder deze voorbehouden wenst het Comité een snelle goedkeuring van deze verordening, die noodzakelijk is voor de rechtszekerheid in de betrokken sector.

2. Inleiding

2.1 De Commissie heeft een nieuw voorstel voor een verordening betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg gepubliceerd. Meer bepaald betreft het hier de derde versie.

2.2 Het Comité verheugt zich over deze inspanning van de Commissie, omdat de besprekingen die in de Europese instellingen geblokkeerd zijn geraakt, hierdoor hervat kunnen worden.

2.3 In het nieuwe document wordt een poging ondernomen om de verschillende standpunten die tijdens eerdere besprekingen naar voren zijn gekomen, te verzoenen in het licht van de recente ontwikkelingen in de rechtspraak (m.n. het Altmark-arrest), en om duidelijk te maken dat rekening wordt gehouden met het subsidiariteitsbeginsel en het beginsel van de bestuurlijke vrijheid van lokale overheden.

2.4 Deze versie verschilt sterk van de vorige en het taalgebruik ervan is toegankelijker. Toch heeft het Europees Parlement besloten deze tekst te beschouwen als de herziene versie van de vorige tekst en hem in tweede lezing te behandelen; zo wordt de wetgevingsprocedure niet verlengd. Bijgevolg is de tekst voorgelegd aan de Raad, die begonnen is met de behandeling ervan en besloten heeft de samenhang met het derde spoorwegpakket te onderzoeken. Meer bepaald wil de Raad de openstelling van de internationale handel en de mogelijkheid van cabotage⁽²⁾ onder de loep nemen.

2.5 De Commissie is van oordeel dat het huidige wetgevingskader, dat dateert van 1969, niet langer aangepast is en dat de doelmatigheid en kwaliteit van de vervoersdiensten moet worden verbeterd, zodat ze hun marktaandeel kunnen behouden of zelfs uitbreiden. Doel is „de mededinging te reguleren, ook in regio's en steden, om de transparantie te verzekeren bij de toekenning en de uitvoeringsvoorwaarden van openbare-dienstcontracten”⁽³⁾. In zijn advies van 2001 over het vorige voorstel voor een verordening heeft het Comité overigens „het voornemen van de Commissie om in het openbaar personenvervoer een marktordening in te voeren op basis van gereguleerde mededinging en niet van volledig vrije concurrentie”⁽⁴⁾ toegejuicht.

⁽²⁾ In het huidige voorstel wordt niet meer ingegaan op de riviervaart, waarop art. 73 van het Verdrag dat van toepassing blijft.

⁽³⁾ COM(2005) 319 final, par. 2.

⁽⁴⁾ PB C-221 van 7 augustus 2001 (par. 2.2).

2.6 Ook heeft het Comité in dat advies met tevredenheid vastgesteld dat „voortaan middels juridische en boekhoudkundige transparantie zal worden gezorgd voor gelijke behandeling van en concurrentie tussen ondernemingen, ongeacht hun rechtsvorm”⁽⁵⁾.

2.7 Thans kan het Comité, in afwachting van de tweede lezing van het voorstel door het Europees Parlement, alleen maar herhalen hoeveel belang het hecht aan transparantie, gelijke behandeling en gereguleerde mededinging in de beheersprocedures van het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg, met inachtneming van het in artikel 295 van het EG-verdrag vastgelegde beginsel van neutraliteit m.b.t. de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten.

2.8 De recente uitspraken van het Europees Hof van Justitie (met name de arresten Altmark Trans GmbH en Stadt Halle) bieden houvast voor de manier waarop deze problematiek moet worden benaderd. Bij de uitvoering van haar initiatiefrecht is de Commissie niet gebonden aan de rechtspraak, aangezien het communautaire rechtssysteem in principe niet op het gesproken, maar op het geschreven recht gebaseerd is. In de praktijk worden in artikel 4 van dit voorstel voor een verordening de principes van de eerste drie Altmark-criteria overgenomen. Van het vierde criterium zijn een aantal elementen in punt 7 van de bijlage terug te vinden.

2.9 Er zij op gewezen dat in het Altmark-Trans-arrest criteria zijn vastgelegd, met dien verstande dat compensaties voor openbare-dienstverplichtingen juridisch niet als staatssteun worden beschouwd. Het voorstel voor een verordening is ruimer van opzet; daarin wordt ingegaan op aspecten die in de rechtspraak niet ter sprake komen, zoals de vraag hoe juridisch als staatssteun beschouwde compensaties, evenals de toekenning van exclusieve rechten, met de mededingingsregels kunnen worden verenigd. In 1969 was er nog geen vervoersmarkt en stelde het probleem van exclusieve rechten zich dus nog niet.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité juicht het initiatief van de Commissie toe, maar wil toch enkele vragen stellen over juridische aspecten die verder moeten worden uitgeklaard. Om de verordening snel te kunnen goedkeuren en ten uitvoer te brengen, is het immers uitermate belangrijk dat de nieuwe verordening echt tegemoet komt aan de behoefte aan rechtszekerheid die in de vervoerssector al zo lang bestaat.

3.2 De inspanningen van de Commissie om een nieuw evenwicht te vinden in het lokale vervoer, waarbij de bestuurlijke vrijheid van de lokale overheden wordt gerespecteerd en alle betrokken partijen tevreden worden gesteld, verdienen veel lof.

3.3 Het is een goede zaak dat de lokale overheden kunnen kiezen of ze hun vervoersdiensten openstellen voor concurrentie, of zelf deze diensten aanbieden, of met een interne exploitant werken, mits aan welbepaalde criteria wordt voldaan teneinde concurrentievervalsing te vermijden.

⁽⁵⁾ Idem. par. 2.4

3.4 Het Comité herhaalt dat het zich schaaft achter het beginsel van gereguleerde mededinging –in plaats van volledig vrije concurrentie– zoals dit in dit nieuwe voorstel voor een verordening (art. 3 en art. 5, lid. 3) wordt gehanteerd. Gereguleerde mededinging is de beste optie om de behoeften van openbare dienstverlening te kunnen verenigen met de noodzaak om geharmoniseerde en betrouwbare regels voor het gunnen van contracten vast te leggen. Zo kan het juiste evenwicht worden gevonden tussen de vereisten van de openbare dienstverlening en het commerciële aspect van de sector (ongeacht de rechtsvorm van de ondernemingen).

3.5 Een systeem waarin het gebruik van contracten algemeen wordt ingevoerd en de vrije keuze wordt gelaten tussen blootstelling aan concurrentie en onderhandse gunning, vormt een garantie dat de kwaliteit en de doelmatigheid van het openbaar vervoer worden verbeterd. De bevoegde instanties zullen vooraf een duidelijke omschrijving moeten geven van de openbare-dienstverplichtingen, het geografische gebied, de parameters voor de berekening van compensaties en de verdeelsleutels voor ontvangsten en kosten. Hierover moet op voorhand voldoende informatie worden verspreid.

3.6 De exploitanten zullen op die manier goed vertrouwd raken met het kader waarin hun activiteit zich voltrekt en met de verplichtingen die daaraan verbonden zijn.

3.7 Daarnaast dient elke bevoegde instantie jaarlijks een gedetailleerd verslag te publiceren van de openbare-dienstverplichtingen die onder haar bevoegdheid vallen, de aangewezen exploitanten en de compensaties en de exclusieve rechten die voor de dienstverlening zijn toegekend (art. 7). Zo kunnen de burgers inzage krijgen in de precieze exploitatievoorwaarden van het openbaar vervoer en kunnen zij dus zelf een oordeel vormen over de prijs-kwaliteitverhouding van de diensten die zij krijgen aangeboden. Wel moet worden vermeden dat dit verslag de lokale overheden, en bijgevolg ook de exploitanten, met onnodig papierwerk belast. Te veel bureaucratie is immers een hinderpaal voor goede informatie.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Wet- en regelgeving inzake overheidsopdrachten

4.1.1 Er stelt zich de vraag welke regelgeving prevaleert, omdat op de openbare-vervoerssector twee verschillende soorten rechtsregels kunnen worden toegepast.

4.1.2 Tijdens de eerste lezing in 2001 heeft het Europees Parlement een wijzigingsvoorstel goedgekeurd, waarin bepaald wordt dat, met het oog op een duidelijk en coherent rechtskader, de toekomstige verordening prevaleert over de wetgeving inzake overheidsopdrachten. De Commissie stelt als oplossing voor dat de bevoegde instanties als volgt een keuze maken t.a.v. het toepasselijk recht:

- als er sprake is van openbare-dienstverplichtingen en de exploitant een deel van de risico's op zich neemt, is de verordening van toepassing;
- als er sprake is van een gewone 'openbare aanbesteding', is de richtlijn inzake overheidsopdrachten van toepassing op

de vraag welke procedure voor de blootstelling van die contracten aan de concurrentie moet worden gevolgd.

4.1.3 Op dit punt vindt het Comité, gezien het belang dat het aan transparantie en gelijke behandeling hecht, dat de bepalingen van de verordening van toepassing zouden moeten zijn op alle openbare-dienstcontracten voor vervoer. Dit is veruit de eenvoudigste en duidelijkste oplossing, die de contractuele vrijheid van de bevoegde overheden geenszins aantast.

4.2 Mogelijkheid van onderhandse gunning

4.2.1 Een verschil met de twee vorige versies is dat in dit voorstel voor het eerst de mogelijkheid wordt geboden om een contract voor openbaarvervoersdiensten onderhands te gunnen aan een interne exploitant zonder voorafgaande openbare aanbestedingsprocedure (art. 5, lid. 2). Deze vernieuwing komt tegemoet aan de wens die de lokale overheden tijdens eerdere discussies hadden geuit, nl. dat zij hun vrijheid op organisatorisch vlak willen behouden.

4.2.2 Aan deze mogelijkheid zijn verschillende voorwaarden verbonden:

- de gegunde diensten moeten een plaatselijk karakter hebben;
- de interne exploitant mag niet deelnemen aan openbare aanbestedingen buiten het grondgebied van de bevoegde overheid en mag alleen binnen dit gebied zijn activiteiten uitoefenen. Dit komt in de geest tegemoet aan de wens van het Europees Parlement, dat tijdens de eerste lezing (wijzigingsvoorstel 61) voor wederkerigheid bij de concurrentie gepleit heeft, aangepast aan de beginselen van het EG-Verdrag. Deze bepaling is even logisch als eerlijk. Het zou immers niet door de beugel kunnen dat een door de overheid gecontroleerde lokale exploitant die op zijn grondgebied van concurrentie wordt afgeschermd, in concurrentie zou kunnen gaan met andere exploitanten die werkzaam zijn in gebieden die wel blootgesteld zijn aan concurrentie;
- een onderhandse gunning mag alleen maar worden toegekend aan een interne exploitant waarover de betrokken bevoegde instantie volledige controle heeft, vergelijkbaar met die welke zij over haar eigen diensten uitoefent. Toch heeft de Commissie niet volledig rekening gehouden met de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie (Teckal-arrest van 18.11.1999, Stadt Halle-arrest van 11.1.2005 en Parking Brixen-arrest van 13.10.2005).

4.2.3 Tijdens de eerste lezing heeft het Europees Parlement duidelijk gemaakt dat niet alleen aanbestedingen, maar ook onderhandse gunningen aan door bevoegde overheidsinstanties gecontroleerde lokale exploitanten mogelijk moeten zijn. Ook in de discussies van de Raad komt dit standpunt naar voren: een groot deel van de lidstaten is er voorstander van dat de bevoegde instanties de vrijheid behouden om te kiezen of ze zelf met behulp van eigen ondernemingen lokale diensten willen aanbieden of deze via een aanbesteding aan een exploitant willen toevertrouwen.

4.2.4 Gezien de grote mate van eensgezindheid hierover, heeft de Commissie geprobeerd met dit standpunt rekening te houden en gezocht naar een evenwicht tussen gereguleerde mededinging en de mogelijkheid van onderhandse gunning. Het Comité schaart zich achter deze oplossing, aangezien die de bestuurlijke vrijheid van de bevoegde instantie waarborgt en rekening houdt met de in de arresten van het Europees Hof van Justitie vervatte beginselen.

4.2.5 Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Commissie in haar definitie van een interne exploitant als criterium opneemt dat deze in een geografisch afgebakend gebied opereert, zodat, in overeenstemming met het EG — Verdrag, rekening wordt gehouden met het beginsel van wederkerigheid bij concurrentie, dat het Europees Parlement voor lokale openbare nutsbedrijven wenselijk acht. Bij de toepassing van dit criterium rijzen twee vragen:

- Geldt dit criterium voor alle vervoersdiensten van interne exploitanten, evenals voor de diensten van onderaannemers?
- Wat gebeurt er als de vervoerslijnen de grenzen overschrijden van het gebied waarvoor de instantie bevoegd is? Moeten die vervoerslijnen dan worden onderbroken of gelden er in dat geval specifieke regels? Volgens het Comité moet in deze situatie soepeler worden omgesprongen met het criterium van de territoriale bevoegdheid. De diensten in kwestie kunnen immers van belang zijn voor gebieden waarvoor verschillende instanties bevoegd zijn. Dit is met name het geval als een samenhangend netwerk vereist is en het openbaar vervoer van het gebied dat het contract voor openbaarvervoersdiensten heeft gegund, afgestemd moet worden op het openbaar vervoer van naburige of aangrenzende gebieden.

4.2.6 Daarom moet dus worden bepaald dat als diensten die door de bevoegde instantie zelf of door een interne exploitant worden aangeboden, van belang zijn voor gebieden waarvoor verschillende instanties bevoegd zijn, omdat een samenhangend netwerk vereist, het openbaar vervoer van het gebied dat het contract voor openbaarvervoersdiensten heeft gegund, afgestemd moet worden op het openbaar vervoer van naburige of aangrenzende gebieden. Om te voorkomen dat deze mogelijkheid wordt aangegrepen om de concurrentie te verstoren, dient te worden gestipuleerd dat de dienstverlening buiten het gebied dat onder de bevoegdheid van de betrokken instantie valt, een bepaald percentage van de waarde van het basiscontract niet mag overschrijden.

4.2.7 Daarnaast moet worden toegestaan dat interne exploitanten van verschillende gemeenten met name op het gebied van onderzoek en ontwikkeling samenwerken, aangezien zij anders structureel minder doelmatig worden dan hun potentiële concurrenten die niet dezelfde beperkingen krijgen opgelegd.

4.2.8 Deze punten vragen nog om opheldering, zowel wat rechtszekerheid betreft als t.a.v. de praktische organisatie van de diensten. De omschrijving van interne exploitanten die het Europees Hof van Justitie geeft (Stadt Halle-arrest van 11.1.2005) laat trouwens enige ruimte voor interpretatie, vooral waar een opsomming van criteria wordt ingeleid met „zoals”, waaruit kan worden afgeleid dat deze opsomming niet exhaustief is. Toch wordt in de meest recente rechtspraak (Parking Brixen-arrest van 13.10.2005) benadrukt dat het van fundamenteel belang is dat de bevoegde instantie over de

interne exploitant een controle heeft die vergelijkbaar is met die welke zij over haar eigen diensten uitoefent.

4.2.9 Het is wel verrassend dat aan strenge voorwaarden moet worden voldaan in het algemene geval van een onderhandse gunning aan een interne exploitant, terwijl voor de spoorwegsector een speciale afwijking wordt toegestaan op de bepalingen van deze verordening, en meer bepaald met betrekking tot de onderhandse gunning aan een exploitant, zonder dat hieraan ook maar één voorwaarde verbonden is, te meer daar in de toelichting geen enkel argument voor die afwijking wordt gegeven.

4.3 Openbare aanbestedingen

4.3.1 Behalve onderhandse gunningen aan een interne exploitant, wordt in het voorstel ook de mogelijkheid geboden van openbare aanbestedingen. Er zijn drie uitzonderingen waarbij kan worden afgezien van openbare aanbestedingen:

- als het contracten van geringe waarde betreft;
- als de continuïteit van de dienst moet worden gegarandeerd wanneer de dienstverlening uitvalt of dreigt uit te vallen,
- voor regionaal spoorvervoer of langeafstandsvervoer per spoor.

4.3.2 Het Comité vindt de eerste twee uitzonderingen in principe gerechtvaardigd, ook al is nog een open vraag wat een contract van geringe waarde is. Bij de derde uitzondering kunnen echter meerdere vraagtekens worden geplaatst. Ten eerste gaat het hier om een erg belangrijke sector (met een omzet van ongeveer 50 miljard euro). Ten tweede zijn er veel minder voorwaarden verbonden aan deze gunningsprocedures dan in het geval van onderhandse gunningen aan een interne exploitant, zelfs al worden in artikel 7 nuttige maatregelen voorzien om informatie te verspreiden. Ten slotte is het spoorvervoer gezien zijn aard geen sector die definitief moet worden uitgesloten van de concurrentie, onder beding dat het conform is aan een systeem zoals dat van artikel 5, lid 2, van het voorstel voor een verordening.

4.3.3 Gereguleerde mededinging vormt waarschijnlijk de beste garantie van transparantie, gelijke behandeling en de belangenbehartiging van klanten én exploitanten, terwijl de gekozen oplossing, die vermoedelijk het resultaat is van een politiek compromis, de tekst in juridisch opzicht enigszins mank doet gaan.

4.4 Compensaties voor de openbare-dienstverplichtingen

4.4.1 In artikel 6 van het voorstel voor een verordening wordt verwezen naar de bepalingen van art. 4, dat deels gebaseerd is op de in het Altmark-Trans-arrest opgesomde criteria. Een compensatie, ongeacht de gunningsvoorwaarden, moet altijd overeenstemmen met deze bepalingen. Voor onderhands gegunde contracten moeten de compensaties bovendien beantwoorden aan de in de bijlage opgenomen regels, die aangeven dat compensaties dienen te worden berekend door de situatie in het geval van een onderhandse gunning te vergelijken met de situatie die zich zou hebben voorgedaan, wanneer die verplichting niet zou zijn vervuld en de diensten waarop de verplichting van toepassing is op commerciële basis zouden zijn geëxploiteerd.

4.4.2 In de tekst worden twee situaties onderscheiden:

- Als er een openbare aanbesteding is geweest, wordt met de concurrentie van de openbare dienstverplichtingen tegemoet gekomen aan de geest van de eerste drie Altmark-Trans-criteria;
- Als er een onderhandse gunning is geweest zonder aanbesteding, worden de eerste drie Altmark-Trans-criteria slechts ten dele gehanteerd; daarnaast moet de situatie bij onderhandse gunning vergeleken worden met de situatie waarin de dienst op commerciële basis wordt geëxploiteerd en de openbare-dienstverplichting niet is vervuld.

4.4.3 Dit systeem leidt tot een ingewikkelde rechtssituatie. Er is dan ook behoefte aan een duidelijkere formulering, zodat klanten en belastingbetalers kunnen rekenen op transparantie en een goed beheer.

4.5 *Kwaliteit van de dienstverlening en sociale wetgeving*

4.5.1 De Commissie benadrukt dat met dit voorstel voor een verordening gepoogd wordt de openbare-dienstverplichtingen in de vervoersector en de compensatie hiervan te regelen, maar dat alle onderwerpen i.v.m. de kwaliteit van de dienstverlening, sociale wetgeving en consumentenbescherming buiten het bereik van dit document vallen: alleen in lid 7 van artikel 4 wordt op los-vaste wijze naar het probleem van de sociale rechten verwezen. Het is waar dat dit thema tot de nationale bevoegdheden behoort.

Brussel, 18 mei 2006

4.5.2 Toch werd in het herziene voorstel van 2002 een duidelijkere omschrijving gegeven van de adequate kwaliteit van het openbaar vervoer en van de informatie waarop reizigers recht hebben. Ook op de sociale wetgeving werd dieper ingegaan (voormalige artikelen 4, 4bis en 4ter).

4.5.3 Het Comité betreurt dat in deze versie nauwelijks wordt ingegaan op de kwaliteitsvereisten, het recht op informatie van de reizigers en de door de nationale sociale wetgeving geboden garanties. De Commissie zou moeten terugkeren naar de geest van het voorstel van 2002, zonder evenwel af te dingen op het subsidiariteitsbeginsel en het recht op bestuurlijke vrijheid van de lokale overheden, en zou haar huidige voorstel dienovereenkomstig moeten aanvullen. Er is geen exhaustieve lijst nodig van alles wat vereist is op het vlak van veiligheid, kwaliteit en informatie voor reizigers, maar een opsomming van minimumvoorwaarden op deze gebieden is wel wenselijk.

4.6 *Overgang van de huidige situatie naar de nieuwe wetgeving*

4.6.1 Lid 6 van artikel 8 is niet erg precies: er wordt wel een regeling voorgesteld voor de concurrentiesituatie tijdens de tweede helft van de overgangperiode, maar over de eerste helft daarvan wordt niets gezegd, evenmin als over onderhandse gunningen.

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

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende tijdens de discussie verworpen wijzigingsvoorstel kreeg niettemin meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen:

Par. 4.6

Een nieuwe paragraaf toe te voegen:

„De mate waarin de EU-markten voor openbaar vervoer over de weg zijn opengesteld of geliberaliseerd is erg verschillend: dat gaat van gesloten markten over gereguleerde concurrentie tot volledig vrijgemaakte markten. Een overgangperiode is dan ook noodzakelijk. De markten moeten immers de tijd krijgen zich aan te passen aan de verordening, zodat zij op een vergelijkbaar niveau komen te staan en alle lidstaten op gelijke voet kunnen worden behandeld.”

Motivering

Mondeling.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 22

Stemmen tegen: 43

Onthoudingen: 3

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bevordering van schone voertuigen voor wegvervoer

(COM(2005) 634 final — 2005/0283 (COD))

(2006/C 195/07)

De Raad heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité op 1 maart 2006 schriftelijk verzocht om overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap een advies op te stellen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RANOCCHIARI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 137 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Meer dan 75 % van de bevolking in de Europese Unie woont in stedelijk gebied. Het stadsvervoer vormt daarom een zeer groot aandeel van de vervoerssector in zijn geheel, en is van invloed op de luchtkwaliteit (koolstofmonoxide, koolwaterstoffen, stikstofoxiden, deeltjes, precursoren van ozon) en dus op de lokale vervuiling, alsook op de klimaatverandering (CO₂-uitstoot).

1.2 De laatste jaren is er in Europees en internationaal verband juridisch actie ondernomen en onderzoek verricht. De belangrijkste doelstellingen daarbij zijn verbetering van energie-efficiëntie, terugdringing van de uitstoot van vervuilende stoffen en van de afhankelijkheid van aardolie.

1.3 Dankzij de normen die de uitstoot van voertuigen regelen — bekend als de „Euronormen”- is de laatste 25 jaar de uitstoot van vervuilende stoffen door het wegverkeer drastisch afgenomen.

1.4 Verder kon dankzij modellen als CAFE (Clean Air for Europe — schone lucht voor Europa, 2005) worden geschat dat de vervuiling tot 2020 nog 5 % zal dalen.

1.5 Met deze richtlijn wordt beoogd het stadsklimaat duurzaam te verbeteren: het voorstel voorziet in de totstandbrenging van een „schoon” wagenpark van zware voertuigen die niet alleen energie besparen, maar ook minder vervuilende stoffen uitstoten.

1.6 Voor overheidsinstanties zal gelden dat 25 % van de door hen jaarlijks aangeschafte zware voertuigen (met een gewicht van meer dan 3,5 ton) „schone” voertuigen moeten zijn. In het Commissievoorstel wordt voorts de mogelijkheid opgehouden om deze verplichting later uit te breiden tot de overige, door overheidsinstanties aangeschafte voertuigen.

1.7 Afgezien van de aanvankelijke investering door de overheidsdiensten, zou een vroegtijdige inwerkingtreding van deze richtlijn de snelle ontwikkeling en brede verspreiding van schone technologieën ten goede komen.

1.8 De vele gemeenten die nu gedwongen zijn hun voertuigen beperkt te laten rijden, zouden dan over een alternatief beschikken: met de goedgekeurde richtlijn zouden ze positieve resultaten kunnen boeken op het gebied van milieu-, sociale en economische impact.

1.9 Steden als Parijs, Montpellier, Frankfurt, Helsinki en andere, die geïnvesteerd hebben in een schoon wagenpark (autobussen of vuilnisauto's die op aardgas rijden), hebben indrukwekkende resultaten behaald. Zij zullen nog meer voertuigen aanschaffen en het bestaande wagenpark uitbreiden.

1.10 Versnelling van de procedures, diversificatie van de inspanningen en maatregelen op diverse niveaus om de gevolgen voor het milieu in zijn geheel te beperken (Euronormen voor de controle op de uitstoot van voertuigen, acties ter verbetering van de energie-efficiëntie en de veiligheid met het oog op de voorzieningszekerheid en de diversificatie van de energiebronnen) kan alleen maar sociale voordelen opleveren, alsook technologische en economische vooruitgang.

1.11 Het EESC hoopt daarom dat de richtlijn nog in 2006 kan worden goedgekeurd, en gevoegd wordt bij de andere, reeds door de Gemeenschap ondernomen acties en bij de initiatieven die thans in voorbereiding of in de fase van goedkeuring zijn.

2. Motivering en juridische context

2.1 Op 21 december 2005 heeft de Commissie dit richtlijnvoorstel over de bevordering van schone voertuigen voor het wegvervoer ingediend⁽¹⁾ (rechtsgrondslag: art. 175, lid 1, EG-Verdrag, co-decisieprocedure)

2.2 De belangrijkste doelstellingen van de richtlijn zijn:

- verminderen van de uitstoot van verontreinigende stoffen in de vervoerssector;
- stimuleren van de markt voor schone voertuigen, voor voertuigen zwaarder dan 3,5 t;

2.3 Volgens de richtlijn zijn overheidsinstanties verplicht om bij de jaarlijkse aanbestedingen voor de aanschaf van zware voertuigen (zwaarder dan 3,5 t) een minimumhoeveelheid voertuigen aan te schaffen die voldoen aan de normen die gelden voor „milieuvriendelijker gemaakte voertuigen”. De minimumhoeveelheid is 25 % en betreft de vervanging van zware voertuigen. Op die manier kunnen milieucriteria geleidelijk in de aanbestedingen worden ingevoerd en kunnen overheidsinstanties en bedrijfsleven zich voorbereiden op een eventuele uitbreiding van die criteria tot andere categorieën voertuigen.

⁽¹⁾ COM(2005) 634 final

2.4 Op lange termijn zal de richtlijn leiden tot een verbetering van de milieuprestaties van het gehele wagenpark dankzij de schaalvoordelen, lagere kosten en een bredere verspreiding van technologieën voor milieuvriendelijker gemaakte voertuigen.

3. Definities en toelichting

3.1 De zware voertuigen waarvan in de richtlijn sprake is, zijn voertuigen met een gewicht van meer dan 3,5 t, zoals autobussen en bedrijfswagens (bijv. vuilniswagens).

3.2 Onder „schoon voertuig” wordt verstaan een „milieuvriendelijker gemaakt voertuig” volgens de definitie in de Europese rendementsnormen EEV (*Enhanced Environmentally-Friendly Vehicle*)⁽²⁾, die strenge grenzen stellen aan de uitstoot van CO₂ en van schadelijke stoffen als koolstofmonoxide, stikstofoxiden, koolwaterstoffen, deeltjes en precursoren van ozon:

CO (g/kWh)	HC (g/kWh)	NO _x (g/kWh)	PM (g/kWh)	ROOK (m ⁻¹)
1.5	0.25	2.2	0.02	0.15

3.3 De lidstaten zijn steeds aangemoedigd om gunstige belastingmaatregelen te treffen voor voertuigen die voldoen aan strengere grenswaarden voor de uitstoot dan de thans geldende norm Euro-4⁽³⁾; zo wordt gestimuleerd dat schone en efficiënte voertuigen op de markt komen.

3.4 De richtlijn is gericht tot overheidsinstanties op nationaal, regionaal of lokaal niveau, publiekrechtelijke lichamen, openbare bedrijven en degenen die contractueel jegens de overheidsinstanties verplicht zijn vervoersdiensten te verlenen.

3.5 De verplichting om bij de jaarlijkse aanbestedingen een minimumaantal schone voertuigen aan te schaffen, geldt zowel voor aankoop als lease van zware voertuigen.

3.6 Bevordering van het gebruik van EEV-voertuigen sluit bovendien aan op het recente voorstel voor een richtlijn van de Commissie voor de belasting van personenauto's⁽⁴⁾: deze zou immers deels gebaseerd zijn op de uitstoot van CO₂, om de aanschaf van uit energie-oogpunt schonere en energie-efficiëntere voertuigen te stimuleren, zoals auto's die op biobrandstoffen, aardgas of LPG rijden, of voorzien zijn van elektrische of hybride motoren.

3.7 Een stijging van het verbruik van biobrandstoffen is één van de doelstellingen van het onlangs door de Commissie goedgekeurde Actieplan Biomassa⁽⁵⁾, en werd nog bevestigd in de hierop volgende Mededeling over biobrandstoffen⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Richtlijn 2005/55/EG, artikel 1, sub c) en Bijlage I, par. 6.2.1.

⁽³⁾ Richtlijn 1998/69/EG.

⁽⁴⁾ COM(2005) 261 final van 5.7.2005.

⁽⁵⁾ COM(2005) 628 final van 7.12.2005.

⁽⁶⁾ COM(2006) 34 final van 7.2.2006.

3.8 Het onderhavige voorstel is dus onderdeel van een brede reeks acties die wordt ondernomen om iets te doen aan de steeds stijgende uitstoot van broeikasgassen, die negatieve gevolgen heeft voor de doelstellingen van de Gemeenschap ten aanzien van klimaatverandering, aan de toename van lokale vervuiling ten gevolge van uitlaatgassen die nadelig uitpakken voor de gezondheid van de burgers, en aan de energie-efficiëntie van brandstoffen, waar nog steeds sprake is van een sterke Europese afhankelijkheid van aardolie.

3.9 In het Groenboek over de energievoorziening⁽⁷⁾ worden onderwerpen als de groei van de vervoerssector, het hoge energieverbruik, alsook de uitstoot van CO₂ en de afhankelijkheid van aardolie geanalyseerd om tot maatregelen te komen die de vraag naar alternatieve technologieën en brandstoffen kunnen beïnvloeden en een generatie van „schone” voertuigen kunnen voortbrengen; deze zijn ook opgenomen in het Witboek⁽⁸⁾ over het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010.

3.10 In de Mededeling over alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer⁽⁹⁾ en de daaropvolgende Richtlijn inzake de bevordering van biobrandstoffen⁽¹⁰⁾ wordt aan de hand van verschillende energiebronnen een doeltreffend systeem geschetst voor vermindering van de afhankelijkheid van aardolie, de uitstoot van CO₂ en van lokaal vervuilende stoffen.

3.11 In de Mededeling over de herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling⁽¹¹⁾ komen aspecten van de klimaatverandering aan bod: in deze strategie is concreet sprake van de ontwikkeling van een markt voor schonere voertuigen, in het kader van een programma voor verkeersbeheer in stedelijke gebieden, dat ook aandacht biedt aan bevordering van „milieu-innovaties” en de invoering van „schone” autobussen uitdrukkelijk aanbeveelt.

3.12 Het Groenboek⁽¹²⁾ inzake energie-efficiëntie bevat concrete acties, waaronder het gebruik van openbare aanbestedingen om een markt te ontwikkelen voor minder vervuilende voertuigen die efficiënter met energie omspringen dan traditionele voertuigen.

3.13 Productie en gebruik van voertuigen die beter voldoen aan de criteria voor de uitstoot van vervuilende stoffen zijn fundamenteel voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese regelgeving terzake⁽¹³⁾.

3.14 In het kader van de thematische strategie inzake luchtkwaliteit⁽¹⁴⁾, waarin de Commissie zich voorneemt de terzake geldende richtlijnen te stroomlijnen, wordt opnieuw benadrukt dat overheidsdiensten moet worden aanbevolen om jaarlijks een minimumaantal schone, energie-efficiënte voertuigen aan te schaffen.

⁽⁷⁾ COM(2000) 769.

⁽⁸⁾ COM(2001) 370.

⁽⁹⁾ COM(2001) 547: het is de bedoeling om 20 % van de traditionele brandstoffen vóór 2020 te vervangen door alternatieve.

⁽¹⁰⁾ Richtlijn 2003/30/EG.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 37.

⁽¹²⁾ COM(2005) 265.

⁽¹³⁾ Richtlijn 1996/62 over de luchtkwaliteit en de dochterrichtlijnen: Richtlijn 1999/30 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes en lood; Richtlijn 2000/69 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide; Richtlijn 2002/3 betreffende de grenswaarden voor ozon.

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 446 final.

3.15 Het Europees Parlement is voorstander van een communautair actieplan om de energie-efficiency in de vervoerssector te verbeteren, en hecht in het bijzonder belang aan programma's voor openbare aanbestedingen om de prijs van energie-efficiënte apparatuur te doen dalen en om deze aantrekkelijker te maken ten opzichte van conventionele technologie (¹⁵).

3.16 De Europese Raad heeft de aanzet gegeven tot maatregelen voor de integratie van milieubeheer en duurzame ontwikkeling in het vervoersbeleid (¹⁶).

4. Algemene opmerkingen

4.1 Goedkeuring van dit voorstel zou leiden tot een reeks verplichtingen met betrekking tot openbare aanbestedingen en maatregelen voor een versnelde vraag van de markt naar zogenaamde schone voertuigen. Tegelijkertijd stimuleert de invoering van het voorstel dat er energie-efficiënte, schone voertuigen worden aangeschaft aan de hand van een uit technologisch oogpunt neutrale benadering, zoals aanbevolen door de lidstaten (¹⁷).

4.2 De verplichte aanbesteding voor voertuigen die zwaarder zijn dan 3,5 t bevat, ten opzichte van vrijwillige overeenkomsten of andere vormen van regulering, voordelen vanuit het oogpunt van een kosten-batenafweging, zowel wat betreft de economische concurrentie-aspecten van de Europese industrie als, vooral, wat betreft het milieu-effect.

4.3 Vastleggen dat het minimumaandeel in de aanbestedingen 25 % moet zijn, betekent in feite dat het om 10 % van de hele markt gaat en dus om een percentage dat van invloed kan zijn op de ontwikkeling van de markt voor schone voertuigen. Dit aandeel levert ook schaalvoordelen op, terwijl de investeringskosten binnen de perken blijven.

4.4 Volgens schattingen heeft het richtlijnvoorstel betrekking op circa 52 000 voertuigen, waarvan 17 000 autobussen en 35 000 zware bedrijfsvoertuigen. De invoering van een quotum van 25 % schone voertuigen betekent dus 13 000 EEV-voertuigen per jaar. De keuze voor een bepaalde te vervangen categorie (autobus, vuilnis- of andere wagens) wordt aan de overheidsinstanties overgelaten, die geheel vrij zijn om het specifieke, te vervangen quotum te bepalen.

4.5 Aanbestedingen uitschrijven voor de stelselmatige invoering van schone voertuigen komt de ontwikkeling van de automobiellindustrie ten goede, alsook de uitbreiding van een solide markt voor zware voertuigen in Europa, doordat de concurrentie en het concurrentievermogen toenemen.

4.6 Parijs, Montpellier en Frankfurt beschikken, evenals andere steden, reeds over een vloot van schone voertuigen; zij zullen dit wagenpark uitbreiden gezien de positieve resultaten die op sociaal-economisch en milieugebied zijn behaald.

4.7 De verplichte invoering van een percentage EEV-voertuigen in het wagenpark is voor overheidsinstanties ook een middel om te voldoen aan de verplichtingen van communautaire richtlijnen over de luchtkwaliteit.

4.8 Met het in het richtlijnvoorstel genoemde vervangingspercentage zouden snel resultaten moeten worden geboekt voor de verbetering van de luchtkwaliteit (¹⁸), aangezien de EEV voldoen aan normen die de uitstoot van HC, NOx en PM drastisch verminderen.

4.9 De inzet van EEV-voertuigen leidt voorts tot een lager brandstofverbruik en geeft een impuls aan het onderzoek waarmee wordt gestreefd naar steeds betere resultaten voor het milieu: bevordering van het gebruik van alternatieve brandstoffen enerzijds en bestudering van technologieën voor de behandeling van de uitstoot anderzijds zullen de groei van de automobiellindustrie sterk stimuleren.

4.10 Overwegende dat de gemiddelde levensduur van de bedoelde zware voertuigen ongeveer 15 jaar bedraagt en aannemend dat de richtlijn in de loop van 2006 in werking treedt, zouden de overheidsinstanties tot 2030 de tijd hebben om hun investeringen af te schrijven, technische vooruitgang te boeken en de prestatienormen te verbeteren.

4.11 Een snelle en vastberaden inzet voor de bevordering van het gebruik van schone voertuigen zou ook sociale voordelen bieden: verbetering van de luchtkwaliteit in stedelijke gebieden betekent onder meer minder (erger) aandoeningen aan de luchtwegen, terwijl de situatie voor de volksgezondheid gestaag verbetert.

Brussel, 17 mei 2006

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

(¹⁵) A5-0054/2001.

(¹⁶) Europese Raad van Helsinki (1999) en de Europese Raad van Göteborg (2001).

(¹⁷) In aansluiting op de prioriteiten van de Europese Raad van 22 en 23 maart 2005, in het kader van de Lissabonstrategie.

(¹⁸) In Montpellier zijn in 1999 de eerste „schone” autobussen op aardgas ingevoerd. Na 30 maanden is de uitstoot van NOx gehalveerd, de PM is bijna geheel verdwenen en het lawaai is met 5 tot 8 decibel afgenomen. (Gegevens: ADEME, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Délégation Régionale Languedoc-Roussillon).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad „Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling — Een actieplatform”

(COM(2005) 658 final)

(2006/C 195/08)

De Europese Commissie heeft op 13 december 2005 besloten om overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden ter zake was belast, heeft haar advies op 26 april 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ribbe en corapporteur de heer Derruine.

Het Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei) onderstaand advies met 137 stemmen voor en 2 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het EESC

1.1 Het EESC heeft al meermaals de aandacht gevestigd op de grote betekenis van duurzame ontwikkeling voor de toekomst van Europa en de rest van de wereld en is daarom ingenomen met het door de Commissie voorgestelde „actieplatform” over dit thema.

1.2 Onderhavige Mededeling is een van de vijf documenten die de Commissie alleen al in 2005 over duurzame ontwikkeling heeft uitgebracht. Ook al vindt het EESC concrete stappen altijd belangrijk, het staat kritisch tegenover dit grote aantal afzonderlijke documenten. Daardoor ziet de normale, in politiek geïnteresseerde burger bijna door de bomen het bos niet meer.

1.3 De verbanden tussen de Lissabonstrategie en de duurzameontwikkelingsstrategie zijn niet erg duidelijk. Om de burgers in dit opzicht meer helderheid te verschaffen zijn voorlichting en meer samenhang tussen beide strategieën absoluut noodzakelijk. De manier waarop effectbeoordelingen worden uitgevoerd, moet worden aangepast, zodat daarin aan de sociale en milieudimensie evenveel aandacht wordt geschonken als aan de economische dimensie. Met onderzoek en innovatie — aanprezen binnen de Lissabonstrategie — moet ook expliciet duurzame ontwikkeling worden bevorderd.

1.4 Het EESC ziet het in de Mededeling voorgestelde „actieplatform” niet als een nieuwe, herziene duurzameontwikkelingsstrategie. De Commissie geeft wel een goede schets van de huidige situatie en stelt terecht vast dat het zo niet verder kan gaan, maar komt toch niet veel verder dan een analyse. Ze beschrijft niet of veel te weinig welke concrete stappen nu moeten worden gezet.

1.5 Voorts sluit deze Mededeling niet aan op de aanbeveling van het EESC uit april 2004 en komt de Commissie met dit document haar belofte van juni 2005 niet na. Ze definieert namelijk geen duidelijke doelstellingen die met de duurzameontwikkelingsstrategie moeten worden verwezenlijkt.

1.6 In een strategie valt normaliter te lezen *hoe* een aantal doelstellingen moet worden bereikt. Een gebrek aan doelstel-

lingen leidt daarom automatisch tot problemen bij de vaststelling van instrumenten. Dit is een groot manco van de Mededeling. Immers: wie niet precies weet waar hij heen wil, kan ook niet bepalen hoe hij daarheen wil.

1.7 De in de Mededeling genoemde „voornaamste maatregelen” zijn vaag en verre van concreet. Voor een deel bestaan ze uit oude eisen en beloften die al meer dan dertig jaar geleden zijn geformuleerd, maar waaraan tot nu toe geen uitvoering is gegeven. Toch gaat de Commissie niet in op de vraag hoe het dan komt dat niets met zulke oude eisen is gedaan en meldt ze ook niet of die nog steeds actueel en vooral toereikend zijn.

1.8 Daar waar de Commissie in haar Mededeling zeer belangrijke uitspraken doet, blijven die zonder verdere verplichtingen voor wie dan ook. Zo kan de aankondiging van de Commissie dat de internationale handel als instrument voor duurzame ontwikkeling zal worden gebruikt, slechts worden toegejuicht, maar van een „actieplatform” mag worden verwacht dat daarin ook wordt beschreven hoe dat zal gebeuren.

1.9 De Commissie moet ook nog meer duidelijkheid verschaffen over de precieze rol van alle betrokkenen door de vraag „wie moet wat doen?” te beantwoorden. Daarbij moet ze rekening houden met de bevoegdheden van EU, lidstaten, sociale partners en andere partijen.

1.10 Het EESC op zijn beurt is van plan om een bijdrage te leveren aan de duurzaamheidsdiscussie door geleidelijk een databank over dit thema samen te stellen waarmee o.a. goede praktijkvoorbeelden kunnen worden verspreid en de belemmeringen waar de betrokkenen in het veld op stuiten, kunnen worden geïnventariseerd. Dit vergroot de knowhow waarvan de Commissie en andere partijen gebruik kunnen maken.

1.11 De Mededeling laat meer vragen onbeantwoord dan dat ze beantwoordt en roept zelfs nieuwe vragen op. Tot nu toe wacht de samenleving tevergeefs op antwoorden.

1.12 Het EESC betreurt dit ten eerste. Met deze Mededeling wordt het duurzameontwikkelingsbeleid niet echt bevorderd. Het lijkt of de Commissie liever een pas op de plaats wilde maken.

2. Kernpunten en achtergrond van het advies

2.1 Dit advies gaat over de Mededeling „Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling — Een actieplatform” (1). De Commissie heeft dat document op 13 december 2005, dus direct voorafgaand aan de Europese Raad te Brussel over de financiële vooruitzichten, aan de Raad en het Europees Parlement voorgelegd.

2.2 De EU-strategie voor duurzame ontwikkeling die nu zal worden herzien, is tijdens de Europese top van Gotenburg in de zomer van 2001 vastgesteld. Het EESC heeft zowel in aanloop naar deze strategie als over de duurzameontwikkelingsstrategie zelf meermaals advies uitgebracht, voor het laatst in o.a. zijn verkennende adviezen „Evaluatie van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling” (april 2004) (2) en „De rol van duurzame ontwikkeling in de aanstaande financiële vooruitzichten” (mei 2005) (3). Daarnaast heeft het in april 2005 samen met de Commissie een uiterst constructief Stakeholders' Forum over duurzame ontwikkeling georganiseerd, dat veel positieve reacties heeft gekregen, en in maart 2006 ter voorbereiding van onderhavig advies een hoorzitting gehouden. Met de uitkomsten daarvan is hier uiteraard rekening gehouden.

2.3 De Commissie Prodi heeft zelf nog aangekondigd de duurzameontwikkelingsstrategie te herzien en het resultaat daarvan goed te keuren, maar daarvan is het niet gekomen. Integendeel: het opstellen van alle relevante stukken duurde telkens aanzienlijk langer dan gedacht. Hieruit blijkt hoe lastig het voor de Commissie en de Raad is om de strategie voor duurzame ontwikkeling verder vorm te geven.

2.4 De Commissie Barroso kwam in februari 2005 niet met een herziene strategie, maar met de Mededeling „Herziening 2005 van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling: eerste balans en krachtlijnen voor de toekomst” (4). Daarin sprak zij o.m. over „de verslechterende situatie op het gebied van niet-duurzame ontwikkelingen” en stelde zij vast „dat de vooruitgang tot dusver beperkt is gebleven” wat de integratie van milieuoverwegingen in het sectorale beleid betreft, dat „armoede en sociale uitsluiting [...] een toenemend probleem” vormen en dat de mensen „in een wereld waarin de wederzijdse afhankelijkheid almaar groter wordt” niet kunnen blijven „produceren en consumeren zoals vandaag”.

2.5 De Mededeling die nu voorligt, moet in deze context worden geplaatst. Het EESC beschouwt dit nieuwe document weliswaar als een volgende stap op weg naar een herziening van de duurzameontwikkelingsstrategie, maar het kan dat nog niet aanmerken als het resultaat van een reeds voltooide herziening. Op basis van zeer recente, zij het informele informatie is het nu de bedoeling dat de Raad in juni 2006 een besluit neemt over een herziening van de duurzameontwikkelingsstrategie uit 2001 en dat dat besluit vervolgens de basis vormt voor de

gemeenschappelijke Europese strategie voor duurzame ontwikkeling tot 2009. In dit opzicht stelt het EESC vooralsnog vast dat de Commissie zich niet heeft gehouden aan haar toezegging uit 2001 om telkens wanneer een nieuwe Commissie aantreedt met een herziening van de strategie te komen. Er liggen nu wel vijf in 2005 gepubliceerde documenten (5) op tafel, maar die kunnen hoogstens worden gezien als aanzet tot en materiaal voor herziening, doch zeker niet als een herziene strategie voor de komende vier jaar die op de meest actuele — nog altijd gevaarlijke — ontwikkelingen is afgestemd.

2.6 Het heeft het EESC bevreemd dat de Commissie ondanks haar toezegging geen uitvoerig commentaar heeft gegeven op zijn recentelijk uitgebrachte verkennend advies over het thema „Evaluatie van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling” (6). Over veel van de daarin aangesneden principekwesties is nog steeds geen duidelijkheid geschapen, wat zich heeft vertaald in een gebrek aan doelstellingen, ideeën en richtsnoeren in het nu voorliggende „actieplatform”.

2.7 Het EESC mist net als in 2004 eveneens een eenduidig antwoord op de vraag hoe de twee grote strategieën die momenteel bovenaan de Europese agenda staan — de duurzameontwikkelingsstrategie en de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid — overeenkomstig de in artikel 2 van het EU-Verdrag genoemde doelstellingen van de EU op elkaar moeten worden afgestemd (7). Verder blijkt uit bestudering van de nationale hervormingsprogramma's voor de uitvoering van de Lissabonstrategie dat de lidstaten duurzame ontwikkeling niet aanmerken als prioriteit. Er bestaat dus een discrepantie met de conclusies van de Europese Raad van maart 2005, op grond waarvan de duurzameontwikkelingsstrategie de allesoverkoepelende EU-strategie zou moeten zijn.

2.8 Het EESC onderzoekt in onderhavig advies voornamelijk of er iets is gedaan met zijn standpunten, vragen en aanbevelingen uit bovengenoemde twee adviezen die het in april 2004 en mei 2005 uitbracht.

2.9 Verder bestudeert het of de Commissie haar eigen beloften is nagekomen.

- (1) 1) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad „Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling — Een actieplatform” (COM(2005) 658 final van 13 december 2005) (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/nl/com/2005/com2005_0658nl01.pdf)
- 2) Verslag van Eurostat: „Measuring progress towards a more sustainable Europe - Sustainable development indicators for the European Union - Data 1990-2005” (niet-officiële Nederlandse titel: Maatstaven voor het meten van de vorderingen naar een meer duurzaam Europa - Indicatoren voor de Europese Unie met betrekking tot duurzame ontwikkeling - Data van 1990-2005) (13 december 2005)
- 3) Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van 16 en 17 juni 2005 over de richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/85344.pdf)
- 4) Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Herziening 2005 van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling: eerste balans en krachtlijnen voor de toekomst” (COM(2005) 37 final van 9 februari 2005) (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/nl/com/2005/com2005_0037nl01.pdf)
- 5) Bijlage bij het werkdocument van de diensten van de Commissie (SEC(2005) 225) – voortgangverslag
- (6) PB C 117 van 30 april 2004, blz. 22
- (7) PB C 325 van 24 december 2002, blz. 5

(1) COM(2005) 658 final

(2) PB C 117 van 30 april 2004, blz. 22

(3) PB C 267 van 27 oktober 2005, blz. 22

(4) COM(2005) 37 final van 9 februari 2005

3. Algemene opmerkingen

3.1 In de in dit advies besproken Mededeling doet de Commissie, zoals in veel van haar documenten, om te beginnen verslag van de stand van zaken. Twee zinnen uit de derde alinea van deze Mededeling zijn typerend voor de huidige situatie: „Europa is goed op gang waar het gaat om de toepassing van deze richtlijnen voor duurzame ontwikkeling. [...] Europa [moet] echter zijn inspanningen intensiveren.”

3.2 Het EESC kan dit bevestigen en deelt de algemene analyse: op veel terreinen zijn zowel op EU- als nationaal niveau of door bedrijven, ngo's en particulieren veel initiatieven genomen die als voorbeeld voor anderen kunnen dienen. Maar dergelijke initiatieven komen nog niet op zo'n grote schaal voor dat van een kentering kan worden gesproken.

3.3 Concrete succesverhalen die navolging verdienen zijn op nationaal niveau bijv. de positieve gevolgen voor milieu en werkgelegenheid van het Duitse programma voor energieverantwoord renoveren en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, op sectoraal niveau bijv. het besluit om in airconditioningsinstallaties in auto's geen milieuvriendelijke cfk's meer te gebruiken en het actieplan milieutechnologieën, en op bedrijfsniveau bijv. de verplichting die British Petroleum zichzelf in 1998 oplegde om vóór 2010 de uitstoot van broeikasgassen met 10 % te verminderen t.o.v. 1990, een streven dat het al in 2003 dankzij energie-efficiëntie kon realiseren, en het door grote Engelse bedrijven en multinationals ondertekende convenant⁽⁸⁾ waarmee zij de Britse premier steunen in zijn streven de klimaatverandering een halt toe te roepen.

3.4 Uit al deze voorbeelden blijkt dat duurzame productie en consumptie niet alleen technisch uitvoerbaar, maar ook economisch haalbaar zijn en bijdragen tot behoud van werkgelegenheid dan wel tot het ontstaan van nieuwe banen. Die boodschap moet luider worden verkondigd dan tot nu toe is gebeurd.

3.5 Duurzame ontwikkeling is een ander, nieuw, geïntegreerd maatschappelijk ontwikkelingsconcept: de economische, sociale en milieuaspecten van duurzame ontwikkeling versterken elkaar en dragen bij tot het behoud van Europese waarden. Op die manier draagt duurzame ontwikkeling bij tot het algemeen welzijn. Het EESC is in dit verband ingenomen met de gezamenlijke inspanningen van de Commissie en Eurostat om een „welzijnsindicator” te ontwikkelen. Zo'n indicator zegt als maatstaf meer over duurzame ontwikkeling dan het BBP. Als criterium zou o.a. de door het Europees Milieuagentschap gehanteerde „ecologische voetafdruk” kunnen worden gebruikt. Een dergelijke indicator zou de externe milieukosten en ook bepaalde sociale kosten in aanmerking moeten nemen.

3.6 Het draait bij duurzame ontwikkeling niet om compensatie van ontwikkelingsachterstanden in bepaalde sectoren via maatregelen in andere sectoren. Zo functioneerde het beleid

vroeger. De Europese Raad heeft in juni 2005 bovenbedoelde interpretatie van het ontwikkelingsconcept bekrachtigd. Uit veel Commissiedocumenten blijkt dat die aanpak ook werkt⁽⁹⁾.

3.7 Hoe dan ook moet in Europa een breed politiek en maatschappelijk debat van de grond komen over de waarden waaraan Europa hecht — die niet overal in de wereld worden aangehangen — en die moeten worden verdedigd, en over wat Europa met het streven naar duurzame ontwikkeling wil bereiken. Sterker nog: zo'n debat had allang volop aan de gang moeten zijn. Want alleen als duidelijkheid bestaat over de te realiseren doelstellingen en de in stand te houden (Europese) waarden, kan men aandacht besteden aan de manier waarop deze doelstellingen moeten worden verwezenlijkt (dus welke strategie nodig is). Het EESC betwijfelt eens te meer of dit brede debat al in voldoende mate wordt gevoerd. In dit verband herhaalt het zijn constatering van twee jaar geleden: alleen al het begrip „duurzaamheid” zegt een groot deel van de Europese bevolking helemaal niets, en de burgers die daar wel eens wat over gehoord hebben, kunnen desondanks vaak niet vertellen wat het betekent. Dit is een bar slechte uitgangspositie voor beleidsmaatregelen (voor de Lissabonstrategie geldt overigens hetzelfde).

3.8 Het EESC is zich er daarnaast terdege van bewust dat een dergelijk debat over waarden en doelstellingen in het licht van de globalisering verre van eenvoudig is. Als Europa namelijk het voortouw neemt om een aantal fundamentele waarden in stand te houden, kan bijvoorbeeld een situatie ontstaan waarin de productie van niet-duurzame goederen uit Europa wordt weggehaald en naar andere delen van de wereld wordt verplaatst (wat globaal gezien niet leidt tot meer duurzaamheid), en waarin de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven dus kan verslechteren. Maar juist omdat een groot aantal problemen is te verwachten, vindt het EESC dat het brede debat waartoe het al vaak heeft opgeroepen, eindelijk moet plaatsvinden.

Focus op de belangrijkste vraagstukken

3.9 In de Mededeling concentreert de Commissie zich op zes zgn. „belangrijkste vraagstukken”, te weten:

- klimaatverandering en schone energie;
- volksgezondheid;
- sociale uitsluiting, demografie en migratie;
- beheer van natuurlijke hulpbronnen;
- duurzaam vervoer; en
- globale uitdagingen op het gebied van armoede en ontwikkeling.

⁽⁹⁾ In dit verband moeten met name de volgende documenten worden genoemd:

„The effects of environmental policy on European business and its competitiveness: a framework for analysis”, SEC(2004) 769 (niet-officiële Nederlandse titel: De gevolgen van het milieubeleid voor het Europese bedrijfsleven en concurrentievermogen: een analysekader)

„Commission staff working document on the links between employment policies and environment policies”, SEC(2005) 1530 (niet-officiële Nederlandse titel: Werkdocument van de diensten van de Commissie over de verbanden tussen werkgelegenheids- en milieubeleid)

„Employment and productivity and their contribution to economic growth”, SEC(2004) 690 (niet-officiële Nederlandse titel: Werkgelegenheid, productiviteit en hun bijdrage aan de economische groei)

⁽⁸⁾ http://www.cpi.cam.ac.uk/bep/downloads/CLG_pressrelease_letter.pdf

3.10 Het EESC vindt — zoals het ook in eerdere adviezen altijd heeft benadrukt — een adequate focus op belangrijke onderwerpen nuttig, maar merkt op dat op zijn minst meer aandacht moet worden besteed aan de beleidsterreinen waarvoor de EU de volle (ook financiële) verantwoordelijkheid draagt, bijv. het landbouw- en regionaal beleid. Opvallend is dat deze beleidsterreinen in de Mededeling nauwelijks worden genoemd. In bijlage 2 wordt hoogstens met links doorverwezen naar bijv. de Verordening van de Commissie over de communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling 2007-2013 (COM(2005) 304 final), maar daarbij wordt inhoudelijk verder niets vermeld over doelstellingen en maatregelen in verband met duurzame ontwikkeling.

3.10.1 In de inleiding van de Mededeling wordt bij de beschrijving van de inspanningen die de EU tot nu toe heeft geleverd, de hervorming van het landbouw- en visserijbeleid even kort vermeld, maar dan merkt de Commissie op dat de geïntegreerde Europese beleidsaanpak o.a. blijkt uit „de versterking van het beleid voor plattelandsontwikkeling”. Het EESC vindt die uitspraak zeer onbegrijpelijk, want van een „versterking” is helemaal geen sprake. Het geldt dat in de financieringsperiode 2007-2013 voor plattelandsontwikkeling wordt uitgetrokken, zal — in tegenstelling tot de politieke toezeggingen van de Commissie en tegen de aanbevelingen van het EESC in ⁽¹⁰⁾ — voor een deel aanzienlijk minder bedragen dan het huidige budget en het oorspronkelijke plan van de Commissie ⁽¹¹⁾.

3.10.2 Over het visserijbeleid merkt het EESC alleen op dat het tot nu toe nog nooit is gelukt om de afgesproken vangstquota te doen naleven, waardoor nog steeds overbevissing van de zeeën plaatsvindt. Het louter opsommen van een aantal websites waarop informatie te vinden is over eerdere beleidsmaatregelen of mogelijk op stapel staande mededelingen en groenboeken lijkt in dit opzicht onvoldoende om de genoemde „operationele” doelstelling — nl. „in de visserij voor 2015 de maximale duurzame vangst [...] realiseren” — te verwezenlijken ⁽¹²⁾.

Gebrek aan duidelijke doelstellingen

3.11 De Commissiemededeling van februari 2005 (COM(2005) 37 final) omvat belangrijke en volgens het EESC correcte analyses van de nog altijd niet duurzame stand van zaken en ontwikkelingen in de EU. In deel II van deze Mededeling („De uitdagingen aanpakken”) kondigt de Commissie een aantal zaken aan waar het EESC eerder op had aangedrongen. Ze benadrukt daarin dat „economische groei, sociale integratie en milieubescherming hand in hand [moeten] gaan, zowel in Europa als elders in de wereld”, verklaart „duurzame ontwikkeling centraal te [willen] plaatsen in de EU-beleidsvorming” en schrijft „dat er duidelijker doelstellingen, streefcijfers en daarmee samenhangende termijnen moeten komen om de aandacht te richten op het ondernemen van actie

⁽¹⁰⁾ Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)”, PB C 234 van 22 september 2005, blz. 32, en het verkennend advies van het EESC over „De rol van duurzame ontwikkeling in de aanstaande financiële vooruitzichten”, PB C 267 van 27 oktober 2005, blz. 22.

⁽¹¹⁾ Zie ook de toespraak die Europees landbouwcommissaris Fischer-Boel op 12 januari 2006 hield tijdens de internationale „groene week”.

⁽¹²⁾ COM(2005) 658 final, bijlage 2, blz. 28

op prioriteitsgebieden en om de vooruitgang te kunnen meten. Ofschoon de ontwikkelingen langdurige problemen betreffen die om langdurige oplossingen vragen, is de enige manier om er zeker van te zijn dat de maatschappij de goede richting uitgaat, het vaststellen van duidelijke tussentijdse streefdoelen en het meten van de vooruitgang. Het vaststellen van langetermijndoelstellingen mag derhalve geen voorwendsel zijn om actie uit te stellen.”

3.12 Ook het EESC uitte, in zijn advies van april 2004, kritiek op het feit dat de duurzameontwikkelingsstrategie veel te weinig begrijpelijke en dus controleerbare doelstellingen bevat. Het wees er tevens op dat dat niet altijd zo was geweest. De Commissie formuleerde in haar Mededeling waarop de duurzameontwikkelingsstrategie uiteindelijk is gebaseerd, nog duidelijke doelstellingen ⁽¹³⁾.

3.12.1 Het EESC heeft toen ook al uitgelegd dat een strategie geen richting heeft als adequate doelstellingen en tussentijdse streefdoelen ontbreken. Verder stelde het in bovengenoemd advies de vraag wat een „strategie” eigenlijk is en merkte daarover op: „Een strategie is een precies plan volgens welk men te werk gaat om een doel te bereiken, waarbij de factoren die een rol kunnen spelen van meet af aan worden ingecalculleerd. De toekomstige duurzaamheidsstrategie van de EU moet daarom:

- duidelijke doelstellingen hebben;
- de instrumenten ter verwezenlijking van deze doelstellingen beschrijven, waarbij ook de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en beïnvloedingsmogelijkheden precies omschreven moeten worden;
- langetermijndoelstellingen hebben, eventueel op te delen in diverse tussentijdse doelstellingen, waarbij aan de hand van duidelijke indicatoren regelmatig moet worden nagegaan of deze verwezenlijkt zijn;
- aandacht besteden aan de factoren die in dit verband problemen kunnen veroorzaken;
- garanderen dat alle beleidsterreinen steeds aan de hand van duurzaamheidscriteria geanalyseerd en geëvalueerd kunnen worden” ⁽¹⁴⁾.

3.13 Wellicht is het grootste manco van de Commissiemededeling en het daarin uitgewerkte „actieplatform” dat niet echt duidelijke doelstellingen en streefdoelen zijn beschreven noch een plan is uitgestippeld om eventuele doelstellingen te realiseren, hoewel de Commissie dat zelf wel noodzakelijk acht. De Mededeling omvat alleen maar enkele uiterst vage „voornaamste maatregelen”, en verder wordt in bijlage 2 een aantal „operationele doelstellingen en streefcijfers” en „voorbeelden van de belangrijkste maatregelen: lopende en geplande” opgesomd, die willekeurig dan wel nietszeggend zijn, ofwel hoogstens moeten worden „nagegaan” of „onderzocht”.

⁽¹³⁾ Die doelstellingen waren voor een deel zeer verstrekkend. Zo stelde de Commissie bijv. dat de CO₂-uitstoot op lange termijn met 70 % zou moeten worden teruggedrongen (COM(2003) 745 final 2).

⁽¹⁴⁾ PB C 117 van 30 april 2004, blz. 22, par. 2.2.7

3.14 Ook wordt niet uit de doeken gedaan wie uiteindelijk waarvoor verantwoordelijk is en hoe de maatregelen van de verschillende beleidsniveaus op elkaar moeten worden afgestemd om uit de taakverdeling tussen die niveaus de beste synergie-effecten te halen.

Ontbreken van een discussie over instrumenten

3.15 Het EESC heeft met grote belangstelling kennis genomen van paragraaf 3.2 en de uitspraken over het „gebruik van de meest doeltreffende **mix van instrumenten**. De Commissie stelt volkomen terecht dat *regeringen en andere overheidsinstanties [...] over een breed scala aan hulpmiddelen [beschikken] om de bevolking aan te sporen tot verandering — regelgeving, belasting, aanbestedingen, subsidies, investeringen, uitgaven en voorlichting. De uitdaging bestaat eruit de juiste beleidsmix te vinden [...]. Misschien is de beste methode wel verandering te stimuleren, zodat de markt de juiste signalen doet uitgaan („getting prices right”); hierdoor krijgt de bevolking een krachtige aansporing om haar gedrag te veranderen en past de markt zich vervolgens dienovereenkomstig aan. Dit kan worden bereikt door ervoor te zorgen dat we allemaal, producenten en consumenten, geconfronteerd worden met de volledige kosten en gevolgen van onze besluiten — als wij die besluiten nemen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de kosten die „vervuilers” opleggen aan anderen in de samenleving worden doorberekend in de prijs van het product [...].”*

3.16 Het EESC kan dit laatste alleen maar beamen. Dat sluit namelijk aan op de eisen die het de afgelopen jaren in veel adviezen heeft geformuleerd⁽¹⁵⁾. Het betreft echter ten zeerste dat het in de Mededeling bij deze analyse blijft en niet wordt uitgelegd hoe deze internalisering van externe kosten in de praktijk vorm zou moeten krijgen.

3.17 Het EESC heeft er al in een in april 2004 uitgebracht advies bij de Commissie op aangedrongen in dit verband actie te ondernemen en met alle betrokken sectoren in overleg te treden. Allen die met de internalisering van externe kosten te maken krijgen, hebben er immers niet alleen veel belang bij om te weten hoe (en vanaf wanneer) dat zal gebeuren: dat is ook hun goed recht. Tevens heeft het EESC de Commissie reeds opgeroepen om uit te zoeken welke gevolgen deze internalisering van kosten zal hebben voor het Europese concurrentievermogen in het algemeen en voor o.a. de vervoerssector in het bijzonder. De Commissie zelf kwam al tot de vaststelling dat *minder dan de helft van de externe milieukosten in de marktprijzen zijn terug te vinden, wat zou betekenen dat niet duurzaam koopgedrag wordt gestimuleerd*⁽¹⁶⁾.

3.18 Het EESC vraagt zich af waar en wanneer de Commissie eindelijk een discussie hierover denkt te gaan voeren. Zelf vindt het dat de duurzameontwikkelingsstrategie daarvoor een uitermate geschikt kader biedt. Het betreft in dit verband dat de inmiddels meer dan twee jaar geleden beloofde mededeling over „het gebruik van marktinstrumenten ten bate van milieubeleid in de interne markt” nog altijd op zich laat wachten.

⁽¹⁵⁾ Zie het initiatiefadvies over „Duurzame energiebronnen” (par. 1.3), goedgekeurd op 15 december 2005, PB C 65 van 17 maart 2006, blz. 105.

⁽¹⁶⁾ SEC(1999) 1942 van 24 november 1999, blz. 14

3.19 Daarnaast betreft het EESC het nogal vrijblijvende karakter van de volgende uitspraak van de Commissie: *„De lidstaten moeten met de Commissie ervaringen en beste praktijken uitwisselen over het verschuiven van belastingheffing van arbeid naar consumptie en/of vervuiling op budgettair neutrale wijze, teneinde bij te dragen aan het EU-doel om de werkgelegenheid te vergroten en het milieu te beschermen.”* Het EESC roept de Commissie op om wat dit betreft meteen actie te ondernemen, zo snel mogelijk nader onderzoek te gaan doen en de uitkomsten daarvan vervolgens, vergezeld van een beoordeling en een impactanalyse, in de vorm van een mededeling aan de Europese instellingen te doen toekomen.

3.20 Naast het ontbreken van wat ooit een goede gewoonte van de EU was, namelijk heldere doelstellingen en duidelijke termijnen formuleren, is dus een ander manco van de Mededeling dat voorbij wordt gegaan aan een discussie over mogelijke instrumenten en de gevolgen daarvan. Potentiële conflicten worden zo natuurlijk uit de weg gegaan. Niettemin heeft het EESC er meermaals voor gepleit actief te streven naar een kritische gedachtewisseling met alle betrokkenen, omdat zonder hun medewerking niet veel vooruitgang met het duurzaamheidsproces zal kunnen worden geboekt.

3.21 Het EESC staat positief tegenover de aankondiging om de nationale strategieën en de Europese strategie beter op elkaar af te stemmen. Daarvoor is echter wel allereerst — zoals reeds opgemerkt — een echte Europese strategie nodig in plaats van een document dat een bloemlezing vormt van oude standpunten, voornemens en programma's waarmee het niet is gelukt om de negatieve ontwikkelingen tot staan te brengen.

3.22 Uit het Commissievoorstel valt op te maken dat effectbeoordelingen een centrale rol zullen spelen bij de verbetering van de samenhang tussen de uiteenlopende initiatieven en de verschillende stadia daarvan (uitwerking, uitvoering enz.). Er moet echter op worden gelet dat bij deze beoordelingen niet uitsluitend wordt gekeken naar de gegeneerde kosten, maar ook naar andere sociaal-economische en milieuvoordelen⁽¹⁷⁾. Derhalve moet, naar analogie van het criterium voor de beoordeling van de gevolgen van maatregelen voor het concurrentievermogen, ook een criterium voor de sociaal-economische en milieudimensie worden opgesteld.

3.22.1 Het EESC benadrukt nogmaals dat bij de beslissing welke projecten voor financiering uit hoofde van de verschillende programma's en begrotingsposten in aanmerking komen, duurzame ontwikkeling het criterium moet zijn⁽¹⁸⁾. Dat criterium zou ook in aanmerking moeten worden genomen als wordt beoordeeld of uitgaven doelmatig waren.

Ontbreken van een heldere taakverdeling

3.23 De Mededeling kent volgens het EESC behalve onduidelijke doelstellingen en het ontbreken van een discussie over instrumenten nog een gebrek. De Commissie legt namelijk niet

⁽¹⁷⁾ Zie de „Mededeling van de Commissie over een gemeenschappelijke EU-methode voor het bepalen van uit wetgeving voortvloeiende administratieve lasten” (COM(2005) 518 final).

⁽¹⁸⁾ Zie het verkennend advies over „De rol van duurzame ontwikkeling in de aanstaande financiële vooruitzichten”, PB C 267 van 27 oktober 2005, blz. 22.

uit wie waarvoor verantwoordelijk wordt. Dit is echter een lastige kwestie, omdat een aantal van de voorgestelde maatregelen een communautaire bevoegdheid zijn (samenhangend met het handelsbeleid), maar andere eerder een nationale (energiebeleid) of vragen om coördinatie op Europees niveau (sociaal beleid). Bovendien speelt naast deze bevoegdheidsniveaus ook nog de mondiale dimensie een rol (zie het voorafgaande).

3.24 Het EESC beschouwt de veelvoud aan strategieën, actieplannen e.d. evenals de veranderingen die daarin in de loop der tijd ten gevolge van evoluerende beleidsprioriteiten in zijn aangebracht, als een van de oorzaken van het ontbreken van echte vooruitgang op het vlak van duurzame ontwikkeling. Overeenkomstig de door de Europese Raad in juni 2005 vastgestelde richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling⁽¹⁹⁾ vindt het daarom dat de Commissie duidelijkheid moet scheppen over de vraag welk bestuursniveau voor welke maatregelen bevoegd is. De verschillende verantwoordelijke bestuursniveaus zouden vervolgens de belanghebbenden moeten beloven te zorgen voor stabiliteit — ook gedurende een langere periode — en samenhang met andere maatregelen.

3.25 Gelet op de uitgangspunten van het Witboek over *governance*, de in het Witboek over het communicatiebeleid gebleken bereidheid om de kloof tussen de EU en de burgers te overbruggen en de uitkomsten van het op 20 en 21 maart 2006 gehouden Stakeholders' Forum over duurzame ontwikkeling, is het EESC van mening dat gestructureerd en permanent overleg met alle betrokkenen absoluut noodzakelijk is om de „actiebereidheid” van de partijen in het veld te laten resulteren in echte vooruitgang en om het concept duurzame ontwikkeling in de samenleving te verankeren. Het zal zich dan ook inzetten voor de oprichting van een databank naar analogie van PRISM, zijn databank voor de interne markt. Doel van die databank zal zijn om een inventarisatie te maken van de belemmeringen waar de partijen in het veld op stuiten, goede praktijkvoorbeelden te verspreiden, informatie te geven over de organisaties achter innoverende projecten, concreet invulling te geven aan de bottom-upbenadering en de knowhow te vergroten waarvan met name de Commissie gebruik maakt bij het opstellen van richtlijnvoorstellen, effectbeoordelingen en mededelingen.

3.26 Daarnaast denkt het EESC dat de voor 2008 aangekondigde hervorming van het Internationaal Monetair Fonds het Europese smaldeel daarvan de kans biedt één gezamenlijk standpunt in te nemen en zo te bewerkstelligen dat duurzame ontwikkeling een van de criteria wordt voor de verlening van hulp.

3.27 Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Commissie om het duurzaamheidsproces om de twee jaar te evalueren, daarover voortgangsrapporten uit te brengen en daarbij de Europese Raad en het Europees Parlement te betrekken en te profiteren van de rol die het EESC en het CvDR spelen als sociale katalysatoren.

⁽¹⁹⁾ Zie bijlage I bij de conclusies van de Europese Raad van 16 en 17 juni 2005, „Verklaring over de richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling”.

Koppeling met het moderne industriebeleid en onderzoek

3.28 In de meest recente Mededeling over het nieuwe industriebeleid⁽²⁰⁾ spreekt de Commissie over de oprichting van een groep op hoog niveau voor concurrentievermogen, energie en milieu evenals over initiatieven voor externe aspecten van het concurrentievermogen en de markttoegang (voorjaar 2006) en aansturing van de structurele verandering in de industrie (eind 2005). Het EESC staat positief tegenover de oprichting van deze groep op hoog niveau (februari 2006) en de haar opgedragen taken⁽²¹⁾, en is bereid haar indien nodig ondersteuning te verlenen. Voorts hoopt het dat de door de Commissie nog uit te werken initiatieven zullen aansluiten op het streven om adequaat gebruik te maken van de synergie tussen de Europese beleidsterreinen en om te zorgen voor de nodige wisselwerking, teneinde de duurzaamheidsdoelstelling te realiseren.

3.29 Het EESC is een fervent voorstander van de doelstelling om 3 % van het BBP aan O&T te besteden (2/3 voor rekening van het bedrijfsleven), maar vindt dat de hiervoor benodigde investeringen en de daaruit resulterende innovaties moeten passen binnen het streven naar duurzame ontwikkeling. Voor zover mogelijk zou de Commissie met hulp van Eurostat en zijn nationale evenknieën periodiek verslag moeten uitbrengen over de stand van zaken hieromtrent, teneinde de Lissabonstrategie en de alomvattende duurzameontwikkelingsstrategie met elkaar te verenigen. Indien nodig zou zij in de geïntegreerde richtsnoeren aanbevelingen moeten formuleren om te zorgen voor overeenstemming en synergie tussen deze twee strategieën.

4. Opmerkingen over enkele van de in het Commissiedocument behandelde belangrijkste vraagstukken

4.1 „Klimaatverandering en schone energie”

4.1.1 Tot ontsteltenis van het EESC merkt de Commissie in haar Mededeling bijna gelaten op dat klimaatverandering niet meer kan worden voorkomen en het er nu slechts nog om gaat de gevolgen daarvan voor de zwaarst getroffen binnen de perken te houden.

4.1.2 De in dit verband voorgestelde „voornaamste maatregelen” zijn niet meer dan voornemens en mondelinge toezeggingen van de Commissie om zich in te spannen voor verdergaande verplichtingen en internationale afspraken. Het ontbreken van duidelijke doelstellingen is vooral hier verontrustend omdat nu al valt te voorzien dat de huidige streefdoelen voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in de periode tot 2012 waarschijnlijk niet meer zullen worden gehaald, en dat terwijl de klimaatverandering een toenemende bedreiging vormt en zich de afgelopen tijd verontrustende meteorologische verschijnselen hebben voorgedaan met rampzalige gevolgen voor mens en economie.

⁽²⁰⁾ „Uitvoering van het communautair Lissabonprogramma: een beleidskader ter versterking van de EU-industrie – Naar een beter geïntegreerde aanpak van het industriebeleid” (COM(2005) 474 final)

⁽²¹⁾ Zie persbericht IP/06/226.

4.1.3 Desondanks staat het EESC positief tegenover de met name algemene uitspraken over de benutting van het eigen potentieel van de EU voor energie-efficiëntie en technologische ontwikkeling op het vlak van hernieuwbare energiebronnen en energiegebruik. Het kan zich vinden in de desbetreffende doelstellingen van de Commissie, maar beveelt haar en de Raad dringend aan die duidelijker en in ieder geval ambitieuzer te formuleren, instrumenten te noemen waarmee die moeten worden gerealiseerd en in dit verband met alle betrokkenen te overleggen.

4.1.4 Een voorbeeld: het lijkt erop dat de industrie momenteel voor een mogelijke doorbraak staat wat betreft CO₂-vrije kolencentrales. In een goede duurzaamheidsstrategie mag er absoluut van worden uitgegaan dat de vraag wordt beantwoord voor welke randvoorwaarden (en dus instrumenten) de politiek moet zorgen om die technologische doorbraak te bevorderen.

4.2 „Sociale uitsluiting, demografie en migratie”

4.2.1 Het EESC is het met de Commissie eens dat de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting niet alleen het verhogen van lage inkomens betekent, maar vindt de voorgestelde voornaamste maatregelen bij lange na niet voldoende. Met name zou de Commissie de Laken-indicatoren⁽²²⁾ voor arbeidskwaliteit⁽²³⁾ aan de meest recente ontwikkelingen moeten aanpassen en hierop in haar richtsnoeren meer de nadruk moeten leggen.

4.2.2 De Commissie kondigt aan dat de sociale partners zullen worden geraadpleegd over de combinatie van werk en privéleven. Ingeval zij verdere maatregelen nodig vinden, maar het hun niet lukt om een overeenkomst zoals bedoeld in artikel 139 EG-Verdrag te sluiten, dan zouden volgens het EESC de Commissie en de Europese wetgever zich op dit terrein bevoegd moeten verklaren. Eenzelfde procedure zou ook wat de andere vraagstukken betreft moeten worden gevolgd.

4.3 „Beheer van natuurlijke hulpbronnen”

4.3.1 Ook de voornaamste maatregelen t.a.v. natuurlijke hulpbronnen komen nogal vrijblijvend dan wel regelrecht ongelooftwaardig over. Zo schrijft de Commissie: „De EU en de lidstaten moeten zorgen voor voldoende financiering en beheer van het Natura 2000-netwerk van beschermde gebieden. Biodiversiteitsaspecten moeten beter worden geïntegreerd in het interne en externe beleid om zo de aantasting van biodiversiteit tegen te gaan.” Gezien de financieringsbesluiten van de Europese Raad van december 2005, toen voor dit beleidsdoel juist middelen werden geschrapt, is meteen duidelijk welke gapende kloof in het Europees beleid bestaat tussen voornemens en werkelijkheid.

⁽²²⁾ Intrinsieke arbeidskwaliteit; vaardigheden, levenslang leren en loopbaanontwikkeling; gelijke behandeling van vrouwen en mannen; gezondheid en veiligheid op het werk; flexibiliteit en zekerheid; integratie en toegang tot de arbeidsmarkt; werkorganisatie en evenwicht tussen werk en privéleven; sociale dialoog en betrokkenheid van de werknemers; diversiteit en non-discriminatie; algemene werkprestaties

⁽²³⁾ Zie „De arbeidskwaliteit verbeteren: een overzicht van de recente vorderingen”, COM(2003) 728 final.

4.3.2 In bijlage 2 van de Mededeling wordt bij de „operationele doelstellingen en streefcijfers” voor „beter beheer van de natuurlijke hulpbronnen” slechts al bekend en goedgekeurd beleid opgesomd, zoals de reeds in 1997(!) in een witboek⁽²⁴⁾ geformuleerde doelstelling om vóór 2010 de energiemix voor 12 % te laten bestaan uit duurzame energie, een doelstelling waarover de Commissie in haar Mededeling van 26 mei 2004⁽²⁵⁾ zelf verklaarde dat die met de huidige maatregelen naar alle waarschijnlijkheid niet zal worden gehaald. Er worden geen nieuwe beleidsmaatregelen voorgesteld en evenmin wordt geanalyseerd wat de oorzaak is dat doelstellingen vermoedelijk niet worden gerealiseerd.

4.3.3 Als ook in dit verband ambitieuze en toekomstgerichte doelstellingen worden geformuleerd — wat bijvoorbeeld Zweden begin februari 2006 heeft gedaan — zou de duurzaamheidsstrategie volgens het EESC meer elan, bekendheid en draagvlak krijgen dan met de huidige vage intentieverklaringen, die niet de indruk geven nieuw en actueel te zijn. Zoals bekend heeft Zweden zich ten doel gesteld om op lange termijn geen fossiele brandstoffen noch kernenergie meer te gebruiken.

4.3.4 Op het vlak van energiebesparing en energie-efficiëntie kan een net zo toekomstgerichte en innovatiebevorderende doelstelling worden geformuleerd waarmee de duurzameontwikkelingsstrategie ook veel bekendheid zal krijgen: alle nieuwbouwhuizen dienen vanaf bijvoorbeeld 2020 „nul-energiewoningen” te zijn, d.w.z. woningen die evenveel energie opleveren als gebruiken.

4.4 „Duurzaam vervoer”

4.4.1 De Commissie meldt over vervoer om te beginnen dat „de huidige trends [...] niet duurzaam” zijn.

4.4.2 Vervolgens schrijft ze: „De voordelen van mobiliteit kunnen worden gegarandeerd met veel minder economische, sociale en milieugevolgen. Dit kan worden gedaan door de behoefte aan vervoer te verminderen (bijvoorbeeld door verandering van grondgebruik, bevordering van telewerken en videoconferenties), door beter gebruik te maken van infrastructuur en voertuigen, door een andere vervoerswijze te gebruiken, bijvoorbeeld per spoor in plaats van over de weg, fietsen en lopen voor korte afstanden, door verdere ontwikkeling van het openbaar vervoer, door schonere voertuigen in te zetten en door alternatieven voor olie te ontwikkelen, zoals biobrandstoffen en op waterstof rijdende voertuigen.” Voorafgaande komt inhoudelijk overeen met het EESC-advies over het thema „De vervoersinfrastructuur gereedmaken voor de toekomst: planning en buurlanden — duurzame mobiliteit — financiering”⁽²⁶⁾. De Commissie maakt ook duidelijk dat „de voordelen van duurzamer vervoer [...] zeer divers en aanzienlijk” zijn.

4.4.3 Het EESC staat in principe positief tegenover uitspraken over en verwijzingen naar win-win-situaties. Maar het vraagt zich af waarom er, ondanks alle voordelen en mogelijkheden, nog steeds sprake is van de veelvuldig beschreven negatieve trends, bijvoorbeeld op vervoersgebied, en waarom de Commissie nog steeds negatieve tendensen waarneemt.

⁽²⁴⁾ COM(1997) 599 final

⁽²⁵⁾ COM(2004) 366 final

⁽²⁶⁾ PB C 108 van 30 april 2004, blz. 35

4.4.4 Individuen en bedrijven moeten er zo hun redenen voor hebben dat zij, in weerwil van de door de Commissie geroemde voordelen van duurzaam vervoer, meestal de voorkeur geven aan niet-duurzame vervoerswijzen. De Commissie doet geen nader onderzoek naar dergelijke beweegredenen, wat echter wel nodig is om effectieve tegenstrategieën te kunnen ontwikkelen.

4.4.5 Op vervoersgebied stelt de Commissie de volgende drie „voornaamste maatregelen” voor:

- „de EU en haar lidstaten moeten alternatieven voor het wegvervoer aantrekkelijker maken voor vracht en passagiers” (het EESC neemt er nota van dat de Commissie niet belooft geen geld meer uit te trekken voor niet-duurzame ontwikkelingen);
- „de Europese Commissie zal het gebruik van infrastructuurheffingen in de EU blijven bestuderen” (het EESC neemt er nota van dat de Commissie niet aankondigt van plan te zijn om de kosten van het wegennet en alle externe kosten van vervoer volledig door te berekenen);
- „de Commissie zal een pakket maatregelen voorstellen ter verbetering van de milieuprestaties van personenauto's door bevordering van schone en zuinige voertuigen” (wat door het EESC wordt toegejuicht).

4.4.6 Het EESC betwijfelt ten eerste of de EU met deze maatregelen vat krijgt op de in de duurzameontwikkelingsstrategie⁽²⁷⁾ genoemde „toenemende congestie” en bijvoorbeeld de omvang van het verkeer voldoende kan indammen. De nu gestelde eisen en de huidige formuleringen stellen niet veel voor vergeleken met die uit eerdere EU-documenten, bijv. met wat over het „Citizens' network” of in het Witboek Vervoersbeleid⁽²⁸⁾ is gezegd.

4.4.7 Een doelstelling zoals het streven om bijvoorbeeld vanaf 2020 of 2025 in Europa alleen nog maar emissievrije voertuigen toe te staan, zou veel ambitieuzer en doeltreffender zijn en is bovendien veel geschikter om de duurzameontwikkelingsstrategie bij het grote publiek bekend te maken. Zo'n doelstelling zou een enorme stimulans vormen voor onderzoek en ontwikkeling, technologische innovaties bespoedigen en Europese auto's concurrerender maken, hetgeen wederom eveneens goed zou zijn voor de Europese economie. Bovendien zou een dergelijk streven de technologische basis leggen waarmee wellicht kan worden voorkomen dat het toenemende verkeer in een aantal jonge industrielanden in de wereld tot een ecologische en klimatologische ramp leidt.

4.4.8 Als onderdeel van een Europese duurzameontwikkelingsstrategie zouden niet alleen de door het EESC geformuleerde eisen voor een duurzame ontwikkeling van het vervoer⁽²⁹⁾ van kracht moeten worden; zo'n strategie verdient ook een strategische doelstelling zoals die bijvoorbeeld in de vorige paragraaf werd genoemd, waarmee de vaak aangehaalde win-win-situaties zouden kunnen worden gerealiseerd.

⁽²⁷⁾ COM(2001) 264 final

⁽²⁸⁾ Witboek „Het Europese vervoerbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”, 2001.

⁽²⁹⁾ Zie het initiatiefadvies van het EESC „De vervoersinfrastructuur gereedmaken voor de toekomst: planning en buurlanden – duurzame mobiliteit-financiering”, in het kader waarvan o.a. ook is gediscussieerd over mogelijke fiscale instrumenten, PB C 108 van 30 april 2004, blz. 35.

4.5 „Globale uitdagingen op het gebied van armoede en ontwikkeling”

4.5.1 Het EESC staat er zeer kritisch tegenover dat de Commissie in de Mededeling eisen die al sinds jaar en dag door de EU worden geformuleerd, maar waaraan nooit gevolg is gegeven, als het ware „recyclet”. Een voorbeeld daarvan is de voornaamste maatregel voor het zesde belangrijkste vraagstuk die luidt: „De EU en haar lidstaten moeten het volume van de hulp verhogen tot 0,7 % van het bruto nationaal inkomen in 2015, en een tussentijdse doelstelling halen van 0,56 % in 2010 met afzonderlijke doelstellingen van 0,51 % voor EU-15 en 0,17 % voor EU-10.” Het EESC trekt de gerechtvaardigheid van deze eis geenszins in twijfel⁽³⁰⁾. Het wijst er alleen fijntjes op dat de industrielanden al tijdens de Algemene vergaderingen van de VN van 24 oktober 1970 — dus meer dan 35 jaar geleden!!! — hebben afgesproken 0,7 % van hun BNI aan ontwikkelingshulp te besteden (wat natuurlijk niet volstaat om alle problemen op te lossen). Het blijven herhalen van beloftes die toch niet worden nagekomen, maakt de politiek er niet echt geloofwaardiger op.

4.5.2 Uiteraard is het EESC ingenomen met alle voorgestelde plannen ter bestrijding van de armoede in de wereld. De Commissie wil zich extra gaan inspannen om ervoor te zorgen dat de internationale handel gebruikt wordt als hulpmiddel om daadwerkelijk te komen tot wereldwijde duurzame ontwikkeling. Dat is zonder twijfel een uiterst belangrijke en globaal gezien misschien zelfs doorslaggevende aanpak. De WTO-akkoorden vormen immers alleen een handelsovereenkomst, ze kennen geen duurzaamheidscriteria, ook al heeft de wereldhandel een beslissende invloed op duurzame ontwikkeling. De Raad en de Commissie zouden daarom deze aanpak centraal moeten uitdragen, maar tegelijkertijd ook moeten aangeven hoe zij die in de praktijk denken vorm te geven.

4.5.3 Dat laatste is ook belangrijk om de buitenwacht te laten zien dat er meer wordt gedaan dan alleen maar goede voornemens formuleren. Voor het EESC is het zo klaar als een klontje dat met financiële hulp alléén de levens- en arbeidsomstandigheden van de bevolking van de ontwikkelingslanden niet duurzaam kunnen worden verbeterd.

Voorts herinnert het EESC eraan dat in de conclusies van de Raad over de sociale dimensie van de globalisering (maart 2005) het concept „fatsoenlijk werk” tot centraal thema van de buitenlandse handel van de EU werd verklaard. Voor het EESC is het onaanvaardbaar dat de comparatieve concurrentievoordelen van een aantal landen moeten worden toegeschreven aan het feit dat zij zich niet houden aan IAO- en milieunormen. Dit soort normen zijn niet zoiets als een verhuld protectionisme van de rijke landen, maar vormen een garantie voor menselijke waardigheid, sociale vooruitgang en rechtvaardigheid. De EU zou op de voet moeten volgen welke vooruitgang op dit vlak wordt geboekt, de behaalde vorderingen moeten evalueren — indien mogelijk samen met de door de IAO erkende sociale partners uit de betrokken derde landen (of met daar werkzame, representatieve en erkende maatschappelijke organisaties) — en

⁽³⁰⁾ Zie EESC-advies „Het integreren van milieu en duurzame ontwikkeling in het ontwikkelingsbeleid”, PB C 14 van 16 januari 2001, blz. 87.

handelssancties moeten afkondigen als blijkt dat de situatie is verslechterd. Het EESC betreurt dat hierover in de Mededeling niet wordt gesproken.

4.6 Meer in het algemeen roept het EESC de Commissie en de lidstaten op om aan hun handelspartners duidelijk te maken

dat duurzame ontwikkeling niet moet worden beschouwd als een geldverslindend, maar als een verrijkend concept met positieve gevolgen voor zowel nationale economieën (hogere levensstandaards) als onze planeet als geheel.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over overstromingsbeoordeling en -beheer”

(COM(2006) 15 final — 2006/0005 (COD))

(2006/C 195/09)

De Raad heeft op 13 februari 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling en milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 april 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 141 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen en conclusies

1.1 Het Comité is ingenomen met de publicatie van dit voorstel voor een richtlijn inzake overstromingen, waarop het overigens al in zijn advies over de vorige Commissiemededeling ter zake ⁽¹⁾ had aangedrongen. Bijzonder positief is dat het voorstel aansluit bij de methodologie en het instrumentarium van de waterkaderrichtlijn (WKR). Met de integratie van de overstromingsrisicokaarten en de risicobeheerplannen in de plannen voor het beheer van de stroomgebieden zijn alle aspecten van het beheer van binnen- en kustwateren geregeld.

1.2 Van fundamenteel belang om tot een doeltreffende regeling te komen is dat eerst een studie wordt gemaakt van de stroom- en kustgebieden, zodat de bestaande situatie uitgebreid in kaart kan worden gebracht. Daarbij dient de aandacht vooral uit te gaan naar gebieden waar het risico op overstromingen door menselijk ingrijpen en klimaatveranderingen bijzonder hoog is.

1.3 Daarnaast mag ook het belang van preventie en beperking van de schadelijke gevolgen van overstromingen niet worden onderschat en moeten maatregelen ter bevordering van publieke voorlichting en inspraak worden genomen. Het Comité verzoekt de Commissie daarom dringend erop toe te zien dat de desbetreffende bepalingen, die zijn vastgelegd in art.

14 van de WKR en in het richtlijnvoorstel, in de plannen voor stroomgebieden worden opgenomen.

1.4 De door de Commissie voorgestelde risicobeheerplannen en de overstromingsrisicokaarten zijn niet ruim genoeg opgevat. In het hoofdstuk gewijd aan de gebieden met een significant overstromingsrisico moeten zowel prioritaire actie-maatregelen en de daartoe benodigde middelen, als criteria om de kosten zoveel mogelijk te drukken, worden vastgelegd. Tezelfdertijd dient erop te worden toegezien dat de voordelen voor de bevolking zo groot mogelijk zijn. Bedoeling is op die manier een geïntegreerde duurzame ontwikkeling van de risicogebieden te bewerkstelligen.

1.5 In het kader van de communautaire maatregelen die gericht zijn op multidisciplinair onderzoek en coördinatie zij er ten slotte op gewezen dat alle beleidsmaatregelen die een impact hebben op de Europese wateren, moeten worden uitgebreid.

2. Inleidende opmerkingen

2.1 In Richtlijn 2000/60/EG (de waterkaderrichtlijn of WKR) ontbreekt een streefdoel voor preventieve en beschermende maatregelen tegen overstromingen en het beperken van de gevolgen daarvan. Toch hebben de laatste tien jaar in de EU

⁽¹⁾ EESC-advies 125/2005, PB C 221 van 8-9-2005.

meer dan 100 overstromingen plaatsgevonden, waarbij telkens een aanzienlijk aantal doden vielen en grote economische verliezen werden geleden. De Commissie heeft daarom een mededeling gepubliceerd ⁽²⁾ waarin zij de situatie onder de loep neemt en een actieplan op EU-niveau voorstelt. Het huidige voorstel voor een richtlijn maakt deel uit van dit actieplan.

2.2 Zowel in de mededeling als in het richtlijnvoorstel wordt onderstreept dat alle waterbeleidsmaatregelen moeten worden afgestemd op de andere communautaire beleidsmaatregelen ter preventie en beperking van de gevolgen van overstromingen. Met projecten als FLOODsite draagt het onderzoeksbeleid bij tot de verbetering van de geïntegreerde methoden voor de analyse en het beheer van overstromingsrisico's. Het regionaal beleid, met instrumenten als de structuurfondsen en i.h.b. het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, en het GLB, met mechanismen als ont koppeling en conditionaliteit ⁽³⁾, vormen één geheel, waarmee betere resultaten kunnen worden behaald dan met individuele acties.

2.3 Doelstelling van het voorstel voor een richtlijn is het beperken en beheersen van de overstromingsrisico's die van invloed zijn op het leven en de gezondheid van de bevolking en op haar bezittingen, alsook op de natuur en het milieu. Dankzij de coördinatie met de WKR kunnen de organisatorische en administratieve procedures worden vereenvoudigd. De in de WKR vastgelegde stroomgebiedsdistricten worden in het huidige voorstel immers overgenomen. Alle maatregelen die gericht zijn op de preventie en beperking van overstromingsrisico's moeten dus passen in de plannen voor het beheer van de stroomgebieden van de verschillende rivieren, en het beheer van overstromingen moet in handen worden gegeven van de autoriteiten die al bevoegd waren voor het beheer van de stroomgebieden. Verder zij erop gewezen dat deze aanpak ook de efficiëntie ten goede komt: de tijdschema's die in het kader van het nieuwe voorstel worden vastgesteld vallen immers samen met de tijdschema's uit de WKR.

2.4 Het Comité kan zich vinden in het richtlijnvoorstel en stelt vast dat veel van zijn opmerkingen uit het advies over de mededeling van 2004 ⁽⁴⁾ in de tekst zijn terug te vinden. Nu rest het Comité dus enkel nog de nadruk te leggen op de rol van de Commissie, die erop moet toezien dat de WKR en de desbetreffende uitvoeringsbepalingen correct door de lidstaten worden toegepast. Ten slotte mag niet worden vergeten dat het voorstel ook gunstige gevolgen kan hebben voor de derde landen waarmee de EU een aantal stroomgebieden deelt.

3. Samenvatting van het voorstel

3.1 Het voorstel voor een richtlijn is opgedeeld in zeven hoofdstukken.

- Het eerste hoofdstuk bevat de algemene bepalingen waarin het onderwerp van de richtlijn wordt afgebakend en definities van de termen overstroming en overstromingsrisico worden gegeven; voor verdere definities wordt verwezen naar art. 2 van de WKA.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Overstromingsrisicobeheer - Preventie van, bescherming tegen en verzachting van de gevolgen van overstromingen, COM (2004) 472 final van 12-7-2004.

⁽³⁾ Verordening 1698/2005 betreffende plattelandsontwikkeling, en het ELFPO.

⁽⁴⁾ CESE-advies 125/2005 (zie voetnoot 1) (PB C 221 van 8.9.2005).

- In het tweede hoofdstuk behandelt de Commissie de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling die voor elk stroomgebiedsdistrict moet worden opgesteld; de elementen die een dergelijke beoordeling ten minste moet omvatten worden opgesomd in art. 4.2. Op basis van de beoordeling worden de stroomgebieden ingedeeld in twee categorieën: de gebieden waar geen potentieel significant overstromingsrisico bestaat en die waar dat wel het geval is. De voorlopige overstromingsrisicobeoordeling dient uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn te zijn voltooid.
- In hoofdstuk III schetst de Commissie hoe de overstromingsrisicokaarten moeten worden opgesteld. Deze dienen per stroomgebiedsdistrict zowel de stroom- als de kustgebieden te bevatten. Ook moet worden aangegeven hoe groot voor elk geografisch gebied de kans op overstromingen is, zodat een beeld wordt verkregen van de mogelijke gevolgen voor de bevolking, de economie van het desbetreffende gebied en het milieu.
- In artikel 9 e.v. (hoofdstuk IV) komen de overstromingsrisicobeheerplannen ter sprake. Deze worden per stroomgebiedsdistrict door de lidstaten voorbereid en ten uitvoer gelegd, conform de indeling van de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling. Bedoeling is zo het risico op overstromingen te verminderen en de gevolgen ervan te beperken. Hiertoe dient rekening te worden gehouden met aspecten als waterbeheer, bodembeheer, ruimtelijke ordening en grondgebruik. De maatregelen mogen in geen geval negatieve gevolgen hebben voor de buurlanden.
- In hoofdstuk V inzake publieke voorlichting en inspraak wordt ook verwezen naar de bepalingen van artikel 14 van de WKR; een en ander geldt zowel voor de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling als voor de beheerplannen.
- In hoofdstuk VI wordt bepaald dat het op grond van artikel 21 van de WKR opgerichte comité de Commissie terzijde staat.
- In hoofdstuk VII ten slotte staat te lezen dat de Commissie uiterlijk eind 2018 een verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn moet overleggen aan het Europees Parlement en de Raad, en dat de lidstaten de Commissie uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn op de hoogte brengen van de maatregelen die zij hebben genomen om de richtlijn om te zetten.

4. Opmerkingen bij het voorstel

4.1 Het feit dat het richtlijnvoorstel nauw aansluit bij de methodologie van de WKR maakt dat de overstromingsrisicobeheerplannen gemakkelijker kunnen worden geïntegreerd in de plannen voor het beheer van de stroomgebieden. Dankzij deze aanpak kunnen actieplannen worden opgesteld voor het hele stroomgebied, kunnen de doeltreffend gebleken maatregelen en acties op de verschillende niveaus (plaatselijk, nationaal, transnationaal, ...) op elkaar worden afgestemd en krijgen alle bevoegde autoriteiten de kans samen te werken.

4.2 Bovendien draagt de integratie van het overstromingsbeheer in de WKR ertoe bij dat overstromingen worden beschouwd als een normaal natuurverschijnsel aan de oevers van rivieren en in kustgebieden. Risico's worden in de definitie in verband gebracht met de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid, het milieu en de economische activiteit, en bijgevolg ook met de schade aan de in de WKR behandelde waterlichamen.

4.3 Het Comité is al eerder tot de conclusie gekomen dat de opstelling van een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling van groot belang is ⁽⁵⁾. Zo zullen de in de artikelen 4 en 5 van het voorstel opgenomen bepalingen de wetenschappelijke onderbouwing van de plannen voor overstromingsbeheer ten goede komen. M.n. de volgende vereisten zijn bijzonder relevant:

- een beschrijving van de overstromingen die zich eerder al hebben voorgedaan;
- een beschrijving van de overstromingsprocessen en de gevoeligheid van deze processen voor verandering;
- een beschrijving van de ontwikkelingsplannen die het grondgebruik, de bevolkingsverdeling en de spreiding van de economische activiteiten zo veranderen dat het overstromingsrisico zou kunnen toenemen.

4.4 Vermeldenswaardig is ook het onderscheid tussen stroom- en kustgebieden waar een overstromingsrisico bestaat, en gebieden waar dat niet het geval is. Het Comité is het er immers mee eens dat risicobeheer erop gericht moet zijn de kans op overstromingen en de gevolgen ervan te beperken. Het is dus noodzakelijk een lijst op te stellen van mogelijke acties

en maatregelen en van de criteria op grond waarvan daaruit de juiste keuze kan worden gemaakt.

4.5 Het Comité stelt voor in artikel 9 en in bijlage A de volgende beginselen en maatregelen voor de plannen voor stroomgebieden op te nemen:

- er moet uitgegaan worden van de natuurlijke waterhuishouding van rivieren en kustgebieden; in dit verband dienen de zelfregulerende onderdelen van het stroomgebied hun natuurlijke functie terug te krijgen (zoals herbebossing van ontboste berggebieden, bescherming van *wetlands* en hun ecosystemen, toezicht op erosie en sedimentering van rivierbeddingen, programma's voor alternatief bodemgebruik, enz.);
- in de overstromingsgebieden moet duurzame ontwikkeling worden nagestreefd door:
 - na te gaan wat het met de hoogwatercycli verenigbare economische potentieel van deze gebieden is;
 - vooral in de ruimtelijke ordening van steden naar deze modellen toe te werken.

4.6 Om het maatschappelijk middenveld nauwer te betrekken bij de risicopreventie en het beperken van de gevolgen van overstromingen, moet in alle lidstaten een regeling voor voorlichting en participatie van de bevolking worden opgezet, zoals aangegeven in art. 14 van de WKR. Daartoe moet het publiek via de participatiemechanismen zowel betrokken worden bij de risicoplannen als bij de voorlopige beoordelingen.

Brussel, 17 mei 2006

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

⁽⁵⁾ Zie de par. 3.2 en 3.3 van het eerder vermelde EESC-advies 125/2005 (PB C 221 van 8.9.2005).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot vaststelling van een communautair mechanisme voor civiele bescherming (Herschikking)”

(COM (2006) 29 final — 2006/0009 (CNS))

(2006/C 195/10)

De Raad heeft op 7 maart 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 37 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 april 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 144 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC stemt in met de Beschikking van de Raad inzake een communautair mechanisme voor civiele bescherming, mede omdat hierin de opmerkingen zijn verwerkt uit zijn in november 2005 goedgekeurde advies ⁽¹⁾ over de mededeling waarin de Commissie voorstelt om dit mechanisme te verbeteren.

1.2 Dankzij de herschikking — een methode om de EU-wetgeving te vereenvoudigen — krijgen de voor burgerbescherming verantwoordelijke instanties in de lidstaten bovendien een beter begrip van het mechanisme en kunnen zij dit beter toepassen bij zowel natuur- als door mensen veroorzaakte rampen.

1.3 Als de betrokken instanties ruimere bevoegdheden krijgen en vooral meer en betere middelen, komt dat de toepassing van het mechanisme in én buiten de EU ten goede. Heel belangrijk is ook de door de Commissie aangestipte coördinatie met de *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* van de VN, al zouden de burgerbeschermingsactiviteiten tevens moeten worden afgestemd op die van het Rode Kruis en van ngo's die in door rampen getroffen gebieden opereren. Verder zou de inzet van vrijwilligers, van groot belang bij rampen, via het mechanisme gecoördineerd moeten worden.

1.4 Wil het mechanisme goed kunnen functioneren, dan is onder meer het volgende van belang: er moeten genoeg financiële middelen voor worden uitgetrokken, de informatievoorziening en de beschikbaarheid van vervoersmiddelen dienen verbeterd te worden, en er moet meer geld naar de opleiding van deskundigen. Dit zijn cruciale voorwaarden, en daarom benadrukt het EESC nogmaals het grote belang ervan; de Commissie moet over bovengenoemde middelen kunnen beschikken en van de lidstaten eisen dat zij aan deze voorwaarden voldoen, zodat de burgerbescherming zich van haar taak kan kwijten.

⁽¹⁾ EESC-advies 1491/2005 van 14 december 2005

2. Inleiding

2.1 Het communautaire mechanisme voor civiele bescherming dateert van 1981 ⁽²⁾ en heeft sindsdien samen met het actieprogramma voor civiele bescherming ⁽³⁾ de mobilisering en coördinatie van bijstand door de burgerbescherming binnen en buiten de EU vergemakkelijkt. Uit de in al die jaren opgedane ervaringen blijkt echter dat het mechanisme aan verbetering toe is, juist omdat zowel de Raad als het Europees Parlement zo te spreken zijn over de inzet ervan bij grote rampen binnen en buiten Europa.

2.2 Ter verbetering van het mechanisme stelde de Commissie in een mededeling ⁽⁴⁾ voor om:

- het mechanisme beter te coördineren met de nationale systemen voor burgerbescherming en met internationale organen, vooral de VN;
- de modules beter voor te bereiden, waarbij ze speciale aandacht besteedt aan de snel inzetbare modules en de nieuw op te richten standby-modules in elke lidstaat, die binnen en buiten de EU kunnen worden ingezet;
- bij rampen na te gaan waar behoefte aan bestaat door middel van een alarmsysteem waarbij het waarnemings- en informatiecentrum (WIC) wordt ingeschakeld;
- de logistieke basis te versterken.

⁽²⁾ Beschikking 2001/792/EG, Euratom

⁽³⁾ Beschikking 1999/847/EG van de Raad van 9 december 1999

⁽⁴⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's *Verbetering van het communautair mechanisme voor civiele bescherming*, COM(2005) 137 def.

2.3 Het Comité heeft over deze Mededeling een advies uitgebracht⁽⁵⁾, waarin het de voorgestelde verbeteringen toejuicht, maar er tevens op wijst dat sommige maatregelen zouden moeten worden aangepast in het licht van eerdere ervaringen, en met name de ervaringen die werden opgedaan bij de recente rampen in Azië. In het advies wordt gepleit voor de volgende verbeteringen:

- versterking van het CECIS-systeem door dit uit te bouwen tot een op basis van satellietverbindingen werkende structuur, met als doel de aard en omvang van de rampen beter te kunnen inschatten en over alle benodigde gegevens te beschikken om de beschikbare middelen en hulpverleners beter te kunnen inzetten;
- verbetering van de opleiding van interventieteams door ook aandacht te besteden aan het leren van talen; in dit verband wordt ook gewezen op het belang van duidelijk zichtbare herkenningstekens voor de Europese hulpverleners;
- minimumvereisten voor interventiemiddelen, die door de EU en de VN moeten worden gecoördineerd; in dit verband wordt gepleit voor de oprichting van een centraal technisch orgaan dat 24 uur stand-by is en over voldoende financiële middelen beschikt om op een zo adequaat mogelijke manier te kunnen functioneren;
- gebruik van eigen communicatie- en transportmiddelen.

3. Opmerkingen

3.1 Deze Beschikking, waarbij de Beschikking van 23 oktober 2001 en de genoemde Mededeling in één tekst worden samengevoegd, moet worden gezien tegen de achtergrond van het door de Commissie uitgewerkte programma voor vereenvoudiging van de wetgeving. De gebruikte samenvoegingsmethode maakt de tenuitvoerlegging van een en ander, zowel op EU-niveau als op het niveau van de nationale burgerbeschermingsinstanties, een stuk makkelijker. Bovendien zijn tal van inhoudelijke verbeteringen aangebracht, zowel wat de werking als wat de financiering van het communautaire mechanisme betreft.

3.2 Het Comité staat achter dit initiatief, omdat dit meer duidelijkheid kan scheppen in de werking van de communautaire instantie die bij rampen binnen en buiten de EU de hulpverlening moet coördineren, en vooral omdat dit de werkingssfeer van het communautair mechanisme uitbreidt tot door de mens veroorzaakte rampen, terreuraanslagen en accidentele verontreiniging van de zee.

3.3 Belangrijker nog is het feit dat de Commissie een aantal verbeteringen aanbrengt waar het Comité in zijn advies van

2005 op heeft aangedrongen. Het Comité is vooral ingenomen met de uitdrukkelijke vermelding, in artikel 2, van „militaire faciliteiten en middelen” als „voor bijstandsinterventies beschikbare middelen”, omdat dit soort middelen vaak noodzakelijk zijn om snel en efficiënt te kunnen interveniëren. Andere door het Comité aanbevolen verbeteringen zijn de communautaire maatregelen op het vlak van logistiek, vervoer en andere vormen van ondersteuning.

3.4 Verder vindt het Comité het een goede zaak dat de Commissie voortaan met interventiemodules wil gaan werken. In combinatie met een systeem voor vroegtijdige waarschuwing zullen dergelijke modules, die door het communautair mechanisme zullen worden gecoördineerd en permanent in verbinding met het CECIS-systeem zullen staan, het mogelijk maken om steeds aan de specifieke situatie aangepaste middelen, incl. aanvullende transportmiddelen, in te zetten.

3.5 Met betrekking tot interventies buiten de EU wil de Commissie een nieuwe regeling invoeren die niet ter sprake komt in de Mededeling. Zij stelt voor dat bij een ramp buiten de EU de fungerend voorzitter contact opneemt met het getroffen land. Via het CECIS wordt alle benodigde informatie verkregen, terwijl zijzelf ondertussen een coördinatieteam samenstelt, dat op zijn beurt coördinatieoverleg moet plegen met de VN. Het Comité vindt het zeer belangrijk dat ook de hoogste instanties op het vlak van het externe beleid van de EU bij interventies in derde landen in het kader van het communautair mechanisme worden betrokken. Het twijfelt evenwel aan de haalbaarheid van de voorgestelde regeling.

3.6 Een andere belangrijke wijziging is het nieuwe artikel 10, dat handelt over de complementariteit tussen het communautair mechanisme en de nationale regelingen op het vlak van de civiele bescherming en waarin wordt bepaald dat de EU ter ondersteuning van interventieteams van haar lidstaten extra transportmiddelen en andere modules en interventieteams kan inzetten.

3.7 In artikel 13 ten slotte wordt bepaald dat de Commissie alle nodige uitvoeringsregels vaststelt, met name met betrekking tot de voor bijstandsinterventies beschikbare hulpmiddelen, het CECIS-systeem, de teams van deskundigen, de opleiding van deskundigen en iedere vorm van aanvullende steun. Het Comité vindt het een goede zaak dat de Commissie erkent dat voor dit alles voldoende financiële middelen beschikbaar moeten zijn, maar het had graag zien dat voor elk onderdeel van de regeling een concreet bedrag werd genoemd, zodat de Commissie zich van al haar taken kan kwijten.

Brussel, 17 mei 2006

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

⁽⁵⁾ Zie voetnoot 1.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek „De geestelijke gezondheid van de bevolking verbeteren — Naar een strategie inzake geestelijke gezondheid voor de Europese Unie”

(COM(2005) 484 final)

(2006/C 195/11)

De Europese Commissie heeft op 14 oktober 2005 overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het Groenboek „De geestelijke gezondheid van de bevolking verbeteren — Naar een strategie inzake geestelijke gezondheid voor de Europese Unie”

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BEDOSSA.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei) onderstaand advies met 142 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, goedgekeurd.

1. Samenvatting

Het behoeft geen betoog dat geestelijke gezondheid van groot belang is voor Europa. Het is dan ook zaak op dit gebied een strategie uit te stippelen.

- Deze strategie moet de volgende onderdelen bestrijken:
 - de informatie over gezondheid verbeteren;
 - beter reageren op bedreigingen van de gezondheid;
 - ongelijkheid op gezondheidsgebied verminderen;
 - een hoog niveau van sociale bescherming en goede gezondheid via een sectoroverschrijdende strategie verzekeren.
- Hiermee worden de volgende doelstellingen nagestreefd:
 - bevordering van de geestelijke gezondheid van iedereen;
 - bijzondere aandacht voor preventie;
 - verbetering van de levensomstandigheden van zieken;
 - het opzetten van een voorlichtingssysteem en een onderzoeksprogramma voor de Europese Unie
- In dit verband kunnen met name de volgende acties worden aanbevolen:
 - een proefproject m.b.t. de totstandbrenging van regionale netwerken voor informatieuitwisseling tussen alle actoren;
 - bevordering van het streven naar deïstitutionalisering, teneinde de beschikbare middelen beter te gebruiken.
- In de strategie moeten de beste praktijken worden aangegeven waarmee sociale integratie kan worden bevorderd en de rechten van geesteszieken kunnen worden beschermd; het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten zou overigens ook op de eerbiediging van deze rechten moeten toezien.

Het belang van geestelijke gezondheid wordt duidelijk in samenhang met de volgende factoren:

- de enorme stijging van de vraag, die de afmetingen van een massafenomeen heeft aangenomen en waarbij het zwaarte-

punt is verschoven van psychiatrie naar geestelijke gezondheidszorg;

- de actieve betrokkenheid van de patiënten en/of hun vertegenwoordigers, hetgeen een weerslag heeft op alle beleids-terreinen;
- het onevenwicht tussen ziekenhuis- en ambulante verzorging, en de flexibiliteitsproblemen in de gehele zorgketen, gaande van spoeddiensten tot medisch-sociale zorg

2. Probleemstelling

2.1 Psychische aandoeningen zijn een van de tien belangrijkste oorzaken van invaliditeit in de wereld en hebben dan ook enorme sociaal-economische gevolgen voor zowel individuen, gezinnen als regeringen.

2.2 Personen met psychische aandoeningen worden vaak gediscrimineerd of uitgesloten en hun grondrechten worden met voeten getreden.

2.3 Er kan een link worden gelegd tussen geestelijke gezondheid en armoede: deze laatste doet het risico op psychische aandoeningen toenemen en vermindert de kans op toegang tot basishulpverlening op het gebied van geestelijke gezondheid. De problematiek van de geestelijke gezondheid moet dus een belangrijk aandachtspunt van het volksgezondheidsbeleid van de lidstaten worden.

2.4 Niettemin is geestelijke gezondheid vaak geen prioriteit op gezondheidsgebied, hetgeen deels te wijten is aan het feit dat niet alle landen over de nodige capaciteit beschikken om in volledige en doeltreffende diensten voor geestelijke gezondheidszorg te voorzien.

2.5 Het communautaire instrument voor de geestelijke gezondheid past in het door de Europese Unie opgezette actieprogramma op het gebied van de volksgezondheid voor de periode 2003-2008, dat op artikel 152 van het Verdrag is gebaseerd. Opgemerkt zij evenwel dat er bij de acties die uit hoofde van dit programma worden gelanceerd, rekening moet worden gehouden met de verantwoordelijkheden van de lidstaten wat de organisatie van de gezondheidsdiensten en het verstrekken van medische zorg betreft.

2.6 Doel van dit door de Commissie goedgekeurde groenboek is, in het kader van het Europese actieplan, op communautair niveau een brede discussie op te starten over een betere beheersing van psychische aandoeningen en de bevordering van de geestelijke gezondheid, en wel om de volgende redenen:

- Gezondheid en geestelijke gezondheid gaan hand in hand en zijn van belang voor zowel het individu als de samenleving. Geestelijke gezondheid maakt dat het individu zich kan ontplooiën en zijn plaats kan vinden in het sociale leven, de school en het beroepsleven, en vormt een bron van sociale samenhang die van cruciaal belang is wil de Europese Unie een kennismaatschappij worden.
- Psychische aandoeningen zijn een zware last; iedereen heeft wel iemand in zijn familie- of vriendenkring die er aan lijdt. Psychische aandoeningen verminderen de levenskwaliteit van zieken en hun families. Zij vormen een belangrijke oorzaak van invaliditeit.
- De sociale en economische kosten van psychische aandoeningen lopen hoog op: zij drukken zwaar op de middelen van de samenleving en op het economische, het sociale en het onderwijsstelsel, alsook op het strafrechtelijke en het rechtsstelsel. In sommige landen blijken psychische aandoeningen een van de belangrijkste oorzaken te zijn van werkverzuim, vervroegde uittreding en invaliditeitspensioenen.
- Sociale uitsluiting, stigmatisering en discriminatie van geesteszieken vallen niet te ontkennen. Behandelingen kunnen de grondrechten en waardigheid van de zieken aantasten, waardoor bij hen een gevoel van wantrouwen tegenover de samenleving ontstaat en het „sociaal kapitaal” van de Unie aldus verminderd wordt.

2.7 Na de Europese ministerconferentie van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) in januari 2005 over geestelijke gezondheid, heeft de Europese Commissie, die samen met de WHO deze conferentie heeft georganiseerd, in oktober 2005 een groenboek uitgebracht met als titel „*De geestelijke gezondheid van de bevolking verbeteren. Naar een strategie inzake geestelijke gezondheid voor de Europese Unie*”, waarin wordt gekeken naar de volksgezondheid overeenkomstig art. 152 van het Verdrag; tevens heeft zij op Europees niveau een raadplegingsproces over geestelijke gezondheid gelanceerd.

2.8 Bedoeling is duidelijk, de geestelijke gezondheid van de Europese bevolking te verbeteren in het kader van een strategie die verder gaat dan het gezondheidsaspect en meer algemeen gericht is op een „terugkeer” naar duurzaam welzijn, alsmede op een verbetering van de solidariteit, de sociale rechtvaardigheid en de levenskwaliteit.

2.9 Dit groenboek moet een discussie op gang brengen en een aanzet vormen tot een overlegproces in 2006 met overheden, gezondheidswerkers en patiëntenverenigingen; op basis daarvan zullen eind 2006 voorstellen worden geformuleerd voor acties op de bevoegdheidssterreinen van de Gemeenschap en zal een communautaire strategie inzake geestelijke gezondheid worden uitgestippeld.

3. Analyse van het groenboek en de daarin opgenomen voorstellen

3.1 Geestelijke gezondheid is zonder meer van groot belang voor Europa

3.1.1 In een tijdsperiode van één jaar heeft volgens gestaafde ramingen 27 % van de volwassen Europeanen te kampen met

een of ander geestelijk gezondheidsprobleem; 6,3 % daarvan heeft betrekking op somatoforme stoornissen, 6,1 % op depressies en 6,1 % op fobieën.

3.1.2 Het aantal in de EU-lidstaten vastgestelde zelfmoorden ligt hoger dan het aantal sterfgevallen door verkeersongevallen of HIV/AIDS.

3.1.3 Een en ander heeft vérstrekkende gevolgen voor de gemeenschap en in het document wordt een financiële evaluatie van die gevolgen gemaakt wat het productiviteitsverlies en de uitgaven voor het sociale en het onderwijsstelsel, alsook voor het justitiële systeem betreft.

3.1.4 Er bestaan grote verschillen tussen maar ook binnen de lidstaten.

3.2 Reden genoeg voor het uitstippelen van een strategie voor de geestelijke gezondheid op communautair niveau

3.2.1 Het programma van de Europese Unie ter bevordering van de volksgezondheid bestaat uit verschillende delen die erop gericht zijn:

- de informatie over gezondheid te verbeteren;
- beter te reageren op bedreigingen van de gezondheid;
- een hoog niveau van sociale bescherming en goede gezondheid via een sectoroverschrijdende strategie te verzekeren.
- ongelijkheid op gezondheidsgebied te verminderen;

3.2.2 Een communautaire strategie inzake geestelijke gezondheid zou de volgende doelstellingen kunnen nastreven:

- de bevordering van de geestelijke gezondheid van iedereen;
- preventieve maatregelen om geestelijke gezondheidsproblemen aan te pakken;
- een verbetering van de levenskwaliteit van mensen met geestelijke gezondheidsproblemen of geesteszieken door sociale integratie en de bescherming van hun rechten en waardigheid; en
- de ontwikkeling van een EU-stelsel voor informatie en kennis over en onderzoek naar de geestelijke gezondheid.

3.2.3 Er kunnen een aantal communautaire initiatieven in overweging worden genomen. Zo zou de Raad aanbevelingen ter vermindering van depressief en zelfmoordgedrag kunnen formuleren; hij kan zich daarvoor baseren op een proefproject dat tot doel had regionale informatienetwerken tussen de gezondheidssector, patiënten, hun families en jongerenwerkers tot stand te brengen, en dat zelfmoordpogingen bij jongeren met 25 % heeft kunnen verminderen.

3.2.4 In het kader van haar actie en ter bevordering van een betere integratie van geesteszieken in de samenleving verzoekt de Europese Commissie de lidstaten vaart te zetten achter het deinstitutionaliseringproces. De laatste jaren heeft zij een studie gefinancierd, waaruit is gebleken dat de vervanging van psychiatrische instellingen door leefgemeenschappen de levenskwaliteit van patiënten ten goede is gekomen. In juni 2005 is een aanbesteding uitgeschreven voor het verrichten van een studie waarin de beschikbare middelen worden geanalyseerd, wordt voorgesteld hoe deze middelen het beste kunnen worden gebruikt, en cijfers over de deinstitutionalisering worden verstrekt.

3.2.5 In deze context kunnen ook de volgende communautaire initiatieven worden overwogen:

- de Europese Unie zou kunnen vaststellen wat de beste methoden zijn om de sociale integratie van geesteszieken te bevorderen en hun rechten te beschermen;
- van de situatie van geesteszieken en de omstandigheden in psychiatrische instellingen zouden de grondrechten en de rechten van de mens, zoals bepaald in het in de Europese grondwet opgenomen handvest garant moeten staan.

3.2.6 De Europese Unie zou de kennis over geestelijke gezondheid willen verbeteren door onderzoeksprogramma's te ondersteunen en uitwisseling tussen beleid en onderzoek te bevorderen.

4. Standpunt ten aanzien van de voorstellen

4.1 *Het belang van geestelijke gezondheid wordt duidelijk in samenhang met verschillende factoren*

4.1.1 De laatste jaren kon een enorme stijging van de vraag, met de afmetingen van een massafenomeen, worden waargenomen samen met een verschuiving van psychiatrie naar geestelijke gezondheidszorg; tevens is de actieve betrokkenheid van de patiënten en de vertegenwoordigers van hun families een nieuw fenomeen. Elk van deze aspecten heeft, in het ene land al sneller dan in het andere, aanleiding gegeven tot wijzigingen in de wet- of regelgeving, afhankelijk van de mate waarin men hiermee op politiek of administratief vlak rekening wilde houden.

4.1.2 De massale vraag, waardoor een beroep wordt gedaan op alle beschikbare middelen, houdt verband met de complexe interactie tussen enerzijds het aanbod en anderzijds de veranderde perceptie, binnen de samenleving, van psychische aandoeningen en psychiatrie, die banalere en minder stigmatiserende fenomenen worden. Deze tendensen die in alle ontwikkelde landen in dezelfde periode worden waargenomen, komen ook tot uiting in de epidemiologie: jaarlijks 15 tot 20 % diagnoseerbare psychische stoornissen prevalent bij de gehele bevolking; 12 tot 15 % (evenveel als cardio-vasculaire aandoeningen en tweemaal zo veel als kanker) met invaliditeit tot gevolg; 30 % van alle levensjaren verloren door vermijdbare sterfte of door invaliditeit (bron: WHO 2004). Deze tendens heeft ook gevolgen voor de planning van de gezondheidszorg en heeft ervoor gezorgd dat de psychiatrie gaandeweg steeds meer taken toebedeeld kreeg.

4.1.3 De massale vraag en het veranderde imago hebben gezorgd voor een verschuiving naar ambulante zorg, hetgeen de traditionele tegenstelling tussen ziekte en gezondheid heeft doen vervagen en geleid heeft tot de gewaarwording van een continuüm van verschillende klinische toestanden, gaande tot geestelijk lijden. Een en ander heeft ertoe geleid dat de waargenomen stoornissen niet langer los konden worden gezien van de sociale context waarbinnen ze ontstaan; aldus werd het ook zaak rekening te houden met de sociale gevolgen van deze stoornissen bij het inschatten van de behoeften. Een van de belangrijkste taken van de psychiatrische diagnose is nu onderscheid te maken tussen psychiatrische en niet-psychiatrische gevallen, vast te stellen in welke gevallen psychiatrische interventie geboden is, zonder evenwel de interventie tot dat aspect

alléén te beperken, teneinde ook andere partners de gemeenschappelijke last mee te laten dragen of hen te helpen opnieuw een hoofdrol in het hulp- of therapeutisch proces op zich te nemen. Deze dialectische, soms botsende spanningen tussen klinische, ethische en organisatorische aspecten getuigen van de verschuiving in het paradigma van psychiatrie naar geestelijke gezondheid, samen met een soms tegenstrijdige terminologie, ook in officiële documenten. In de internationale literatuur zorgt de differentiatie tussen psychiatrie en geestelijke gezondheid evenwel nauwelijks voor problemen.

4.1.4 Het laatste maar zeker niet het minst belangrijke aspect is ten slotte de groeiende invloed van de zorggebruikers en de vertegenwoordigers van hun families. Dit aspect weerspiegelt een algemenere tendens, in Frankrijk en elders in de wereld, die niet beperkt blijft tot de psychiatrie en vooral zichtbaar werd in de context van bepaalde ziekten (AIDS) die de verhouding tussen arts en patiënt grondig hebben gewijzigd. Deze verandering blijkt het duidelijkst uit de wetgeving betreffende de rechten van zieken, de verwijzing naar zorggebruikers en vertegenwoordigers van hun families in administratieve documenten betreffende de organisatie van psychiatrische diensten, het beantwoorden aan de behoeften en de concrete tenuitvoerlegging van de maatregelen.

4.1.5 Vertegenwoordigers van de bevolking en van alle potentiële zorggebruikers laten ook steeds meer hun stem horen. Er is steeds meer interactie tussen politiek, lokaal beleid en gezondheidszorg. Verkozenen worden steeds meer betrokken bij de gevolgen van de ontwikkeling van de psychiatrie, die hen steeds meer nodig heeft.

4.1.6 Deze ontwikkeling heeft het gebrek aan evenwicht tussen ziekenhuis en ambulante zorgverstrekking, alsmede de problemen inzake flexibiliteit van de hele zorgketen, gaande van spoeddiensten tot medisch-sociale zorgverstrekking, zeer acut gemaakt. Een en ander heeft ook het frequent mislukken van deinstitutionalisering en de ontoereikende integratie van psychiatrie in het algemene ziekenhuis aangetoond. Daar de grenzen tussen medische en sociale verzorging, tussen beroepsactiviteit en opleiding onduidelijk zijn, lijken basis- en voortgezette beroepsopleiding voor nieuwe functies een sleutel voor toekomstige oplossingen te zijn. Naast deze grondige veranderingen, zijn er ook nieuwe problemen opgedoken, zoals met betrekking tot gevangenen met geestelijke aandoeningen, ouderen met neurodegeneratieve pathologieën die leiden tot geestelijke handicaps, en bijzonder kansarme bevolkingsgroepen.

4.1.7 Het einde van de Tweede Wereldoorlog, de gevoeligheid voor het fenomeen concentratiekampsyndroom en voor de mensenrechten, de kritische kijk op de intramurale psychiatrische zorg van indertijd, de ontwikkeling van psychofarmaca, de opkomst van zorggebruikersverenigingen en de budgettaire beperkingen hebben gemaakt dat de psychiatrie in de meeste ontwikkelde landen terecht kwam in hetgeen in de internationale en met name angelsaksische literatuur een deinstitutionaliseringproces genoemd wordt, d.w.z. een organisatie van zorgverstrekking en diensten waarbij de patiënt minder vaak in een ziekenhuis wordt opgenomen maar bij voorkeur in zijn vertrouwde omgeving blijft.

4.1.8 Er waren echter voortdurend struikelblokken toen deinstitutionalisering vooral gericht was op minder ziekenhuisopnames; zo ontstond bij de samenleving en de psychiatrie de neiging om een groot aantal geesteszieken naar gevangenissen over te brengen of hen daar te houden; marginale en kwetsbare patiënten, bij wie de zorgverstrekking was onderbroken of afgebroken, werden aan hun lot overgelaten, zonder huisvesting of sociale hulpverlening, zodat zij dakloos werden; voorst was er nog het „syndroom van de draaideur (revolving door)”, waarbij patiënten geregeld in het ziekenhuis opgenomen worden, ontslagen worden om kort daarop weer opgenomen te worden, en in een nooit eindigende vicieuze cirkel ronddraaien. Na verloop van tijd en budgettaire besnoeiingen hebben deze tendensen en de massale vraag ertoe geleid dat spoeddiensten en ziekenhuizen hun verzadigingspunt bereikten, dat voltijdse nieuwe ziekenhuisbedden werden gecreëerd, soms naar aanleiding van ernstige ongevallen (met geesteszieken als daders of slachtoffers), wat waarschuwend te vermijden was geweest. Onder invloed van de publieke opinie heeft de politieke besluitvormer vervolgens beveiligende maatregelen moeten nemen en een plan inzake geestelijke gezondheid moeten uitstippelen.

4.2 Informatie en media

De media berichten over geestelijke aandoeningen wanneer door geesteszieken een of andere misdaad is gepleegd (hoewel de desbetreffende cijfers niet hoger zijn dan voor de algemene bevolking). Dit heeft tot gevolg dat het negatieve imago en de vraag naar beveiliging worden versterkt, hetgeen de onverdraagzaamheid en de afwijzende houding jegens geesteszieken doet toenemen. Informatie over geestelijke gezondheid mag geen onbeheerst en steeds gevoeliger item blijven, maar moet ervoor zorgen dat drama's worden vermeden en dat het brede publiek via de media en hun deskundigen worden voorgelicht.

4.3 Voorwaarden en onderdelen van een gemeenschappelijke strategie inzake geestelijke gezondheid

4.3.1 Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Commissie om een geïntegreerde Europese strategie inzake geestelijke gezondheid uit te stippelen. De discussie over het onderzoek, de vaststelling en de ontwikkeling van deze strategie moet in de context van de informatiemaatschappij worden gevoerd. Dit betekent o.m. dat de Europese samenleving moet komen tot:

- een duidelijk inzicht in de begrippen die verband houden met geestelijke gezondheid en hun inhoud;
- een precies beeld van de omvang van het probleem zoals het zich vandaag de dag voordoet maar ook zoals het zich mogelijk zal ontwikkelen;
- harde garanties voor substantiële deelname door de Europese samenleving aan de totstandbrenging van de voorwaarden voor ontwikkeling van geïntegreerde oplossingen.

4.3.2 De omvang van de behoeften maakt bijgevolg dat een ambitieus programma nodig is en dat een gemeenschappelijke strategie moet worden vastgesteld op basis van een aantal volledig aanvaarde beginselen. Opgemerkt zij dat andere minder zware gezondheidsproblemen op prioritaire aandacht kunnen rekenen. Voorts is de situatie inzake geestelijke gezondheid erg verschillend in de Europese lidstaten; in de landen die

slechts op langere termijn tot de Gemeenschap zullen kunnen toetreden is er een achterstand, die alleen nog maar groter dreigt te worden.

Er kunnen nu al een aantal eisen worden gesteld.

4.3.3 Vooraleer een gemeenschappelijke strategie kan worden uitgestippeld, moet er eerst en vooral een consensus bestaan over een aantal termen en concepten als bv. „slechte geestelijke gezondheid” of „persoon met een geestelijke handicap”.

4.3.4 Een belangrijke stap vooruit en een voorwaarde om de nodige actie te kunnen ondernemen is de erkenning van geestelijke gezondheid als een prioriteit, met alle daarmee samenhangende behoeften.

4.3.5 Op een ander niveau moet een en ander worden onderbouwd met een beschrijving van de stand van zaken, waarbij zowel de behoeften als de thans aangereikte oplossingen worden aangegeven.

4.3.6 De in het groenboek voorgestelde acties kunnen alleen maar worden toegejuicht. Bij de acties m.b.t. geestelijke gezondheid wordt bijzondere aandacht geschonken aan kinderen, jongeren, de actieve bevolking en ouderen.

4.4 Geestelijke gezondheid van de burgers

4.4.1 Geestelijke gezondheid richt zich op de toestand van onbehagen van een persoon in het milieu en de omgeving waarin hij leeft en in een bepaalde samenleving. Hierbij is een meervoudige aanpak nodig:

- maatregelen om geestesaandoeningen tegen te gaan, waarbij preventie, verzorging en reïntegratie moeten samengaan;
- preventieve actie gericht op specifieke doelgroepen;
- zorgverstrekking om het lijden van bepaalde bevolkingsgroepen te lenigen;
- positieve actie m.b.t. geestelijke gezondheid om verandering te brengen in afwijzende houdingen van individuen, groepen of de samenleving zelf.

4.4.2 Vanuit dit oogpunt moet de klemtoon worden gelegd op de drie aspecten van preventie (het primaire, secundaire en tertiaire aspect), afhankelijk van het betrokken gebied. Het is zaak acties ter bevordering van de geestelijke gezondheid en de voorlichting van het grote publiek te ontwikkelen over het aannemen en behouden van gezonde leefgewoonten en het creëren van een omgeving die de ontplooiing van het individu in de hand werkt. Ook bij preventieve acties gaat het erom het aantal psychische stoornissen te verminderen door aandacht te schenken aan risicofactoren en pathogene situaties. Hierbij kan worden gedacht aan:

- vroegtijdige hulpverlening aan moeders die symptomen van depressie vertonen of het gevoel hebben tekort te schieten, en aan hun baby's;
- gerichte acties voor kinderen die falen op school;
- informatie en ondersteuning van families die met geestelijke aandoeningen geconfronteerd worden;

- studies over risicofactoren of uitingen van geestelijk lijden of geestesziekte naar gelang van culturele achtergrond;
- ontwikkeling van een relatiegerichte psychiatrie waarbij een meer algemene aanpak van somato-psychische pathologieën wordt gehanteerd en de familie op actieve en passieve wijze bij de therapie wordt betrokken (aanleren van methoden om met de zieke om te gaan en hem/haar te ondersteunen, eventueel ook op financieel gebied). Psychologische ondersteuning is te verkiezen boven psychofarmaca zonder ondersteuning.

4.4.3 Het is duidelijk dat prioritair toegemoet moet worden gekomen aan de behoeften van kinderen en jongeren. De vraag komt in dit verband niet alleen van de families. Zij komt ook van scholen, gerechtelijke en sociale instellingen, politiediensten en lokale gemeenschappen, gelet op de steeds extremere levensomstandigheden waarin steeds jongere kinderen en gezinnen met meerdere problemen moeten leven. Het zijn vooral gezinnen en kinderen die de gevolgen van de veranderingen in de maatschappij ondervinden.

4.4.4 Dankzij een samenhangende en gecoördineerde organisatie van de zorgverlening zou een waaier van gecoördineerde diensten moeten worden aangeboden, die rond drie basismodules of -programma's moet worden opgebouwd:

- een programma voor jonge kinderen, gezinnen en zorgverstrekkers die met die leeftijdsgroepen werken in de sociale en gezondheidssector, in scholen en op gerechtelijk gebied;
- een programma voor kinderen in de schoolleeftijd, gezinnen en partners;
- een programma voor jongeren, hun gezinnen en de partners.

4.4.5 Ieder programma zou, naast de geplande ambulante zorg op consultatieplekken, moeten voorzien in intensievere, institutionele zorg die op de leeftijd van de betrokkene afgestemd is, alsook in zorg voor kritieke perioden en in langdurige zorg. De verbindingspsychiatrie, die zorgt voor reactievermogen en flexibiliteit van de modules, zou bijdragen tot vroegtijdige opsporing van problemen, preventie van crisissen en ambulante ondersteuning van families en partners.

4.4.6 Naast deze basisprogramma's zouden er ook gespecialiseerde programma's moeten komen die gericht zijn op kwetsbare bevolkingsgroepen of risicovolle situaties, waardoor aan zowel primaire als secundaire preventie kan worden gedacht: vroegtijdig opsporen van ontwikkelingsstoornissen, bepaalde pathologieën bij jonge kinderen, functioneringsstoornissen bij jonge ouders, isolement van jonge moeders, gezinnen met meerdere problemen, verslavingsproblemen bij jongeren, enz. Er moet ook nog meer gerichte aandacht gaan naar sociale, opleidings- en gerechtelijke structuren (preventiediensten, gevangnissen) die voorzien in de opvang van zware sociale gevallen die tegelijkertijd ook geestelijke stoornissen vertonen of dreigen te ontwikkelen gezien de extreme situatie en de gecumuleerde risicofactoren waarmee ze geconfronteerd worden.

4.5 Verband tussen werk, werkloosheid en gezondheid

4.5.1 Er moet meer werk worden gemaakt van de verbetering van de arbeids- en leefomstandigheden van werkenden en werklozen gezien de invloed daarvan op de gezondheid. Het onderwerp werk in verhouding tot geestelijke gezondheid houdt verband met de waarde die aan werk wordt toegekend, de persoonlijke kosten daarvan, de gevolgen van werkloosheid en invaliditeit.

4.5.2 De oplossingen die moeten worden gegeven en verband houden met sociale uitsluiting, zijn van even groot belang voor de geestelijke gezondheid.

4.5.3 Ten slotte vergt ook de vergrijzing van de bevolking aangepaste oplossingen. 20 % van de ouderen geniet van hetgeen de WHO een „mooie oude dag” noemt; dit betekent dat dit voor 80 % niet het geval is (ziekte, verlies van autonomie). Geestelijke aandoeningen verminderen niet met het verouderen, integendeel. Dementieverschijnselen die slechts bij 1 % van de personen van 60 jaar voorkomen, worden frequent na de leeftijd van 85 jaar (30 %). Getroffen personen vertonen in 70 % van de gevallen gedragsstoornissen.

4.6 Asielzoekers

4.6.1 De problematiek van geestelijke gezondheid heeft ook betrekking op de begeleiding van asielzoekers tijdens de opvangprocedure, waarbij moet worden gekeken naar hun woon- en leefomstandigheden, alsook naar hun persoonlijk leven, hun eigen geschiedenis en tijdelijke psychische toestand. De ernst van de opgelopen trauma's, die vaak veroorzaakt zijn door extreme, bewust bedoelde en collectieve wreedheid, getuigt van situaties van georganiseerd geweld. Bij deze bevolkingsgroep worden post-traumatische stoornissen vaak nog verergerd door verschillende rouwprocessen en pijnlijke ervaringen met het leven in ballingschap.

4.7 De problematiek van geestelijke gezondheid

4.7.1 De problematiek van geestelijke gezondheid houdt ook verband met het aanzienlijke aantal opsluitingen in detentiecentra, waarbij slechts zeer geringe zorgvoorzieningen beschikbaar zijn.

4.7.2 Er moet steun komen voor het opzetten van programma's ter preventie van depressies, zelfmoorden en verslaving.

4.7.3 Wat de deinstitutionalisering en het daarbij veranderde zorgmodel betreft, kan worden vastgesteld dat er eind jaren 90 een nieuwe periode is begonnen waarbij een eind kwam aan de verminderde ziekenhuisopnames en aan de illusie die de deinstitutionalisering opriep; in plaats daarvan werd de noodzaak ingezien van een gecombineerde organisatie van gedegen zorg in leefgemeenschappen en voltijdse hospitalisering. Te veel hospitalisering maakt dat er onvoldoende middelen kunnen worden toegekend en niet de nodige diensten (qua omvang en keuzemogelijkheden) kunnen worden ontwikkeld voor de leefgemeenschap van de patiënten en hun families. Anderzijds houdt het geen steek de voorkeur te geven aan ambulante verzorging als deze niet op ieder moment ook wordt ondersteund door ziekenhuisverzorging die onmiddellijk en steeds beschikbaar is, bv. voor korte verblijven van patiënten in een crisissituatie die met geen andere behandeling geholpen kunnen worden. Ten slotte kan de hospitalisering ook niet worden verminderd als de ambulante zorg niet geschikt over diensten die: vermijdbare ziekenhuisopnames kunnen voorkomen; patiënten die langdurig zijn opgenomen en na een passende voorbereiding uit het ziekenhuis worden ontslagen, kunnen opvangen en begeleiden; niet-gehospitaliseerde patiënten kunnen begeleiden om hen in de gemeenschap te integreren in aanvaardbare omstandigheden waarbij rekening wordt gehouden met hun behoeften; patiënten voor wie dit nodig is, kunnen begeleiden bij het pendelen tussen ambulante en ziekenhuisverzorging.

4.7.4 De beslissing om een geesteszieke via ziekenhuisopname dan wel ambulante zorg te behandelen wordt sterk beïnvloed door de opleidingscultuur en het opleidingsmodel van de zorgverstrekker, de graad van isolement van de patiënt, algemene sociaal-culturele factoren als de verdraagzaamheid van de samenleving, de aanwezigheid van factoren van kwetsbaarheid in een bepaalde regio waardoor een groter beroep wordt gedaan op dergelijke diensten, alsook de beschikbaarheid van alternatieven. Het is bijgevolg onmogelijk om een categorische aanbeveling te formuleren inzake het aantal ziekenhuisbedden dat nodig is voor patiënten in een crisissituatie zonder rekening te houden met de lokale omstandigheden.

4.7.5 Van doorslaggevend belang voor de behandeling is immers niet alleen de plaats waar de verzorging wordt gegeven maar ook de aard ervan, d.w.z. het soort diensten dat wordt verleend, de behoeften waaraan tegemoet moet worden gekomen en de doeltreffendheid van die dienstverlening.

4.7.6 Naar algemeen wordt erkend, heeft hospitalisering het voordeel dat opgeleid personeel beschikbaar is, dat de opvang gebeurt in een gesloten en aangepaste omgeving en dat de behandeling plaatsvindt in voldoende veilige omstandigheden. Deze voordelen verminderen of verdwijnen evenwel als het tekort aan bedden in het ziekenhuis ertoe leidt dat niet-meewerkende patiënten met ernstige aandoeningen samen moeten worden gelegd met als gevolg ernstige, zometer onverdraaglijke of gevaarlijke verstoringen van de verzorging.

4.7.7 Uit tal van internationale, en Franse, studies blijkt dat voor nagenoeg 40 % van de zieken met acute symptomen die zich bij een ziekenhuis melden of daarnaar worden verwezen, ook alternatieve behandelingswijzen kunnen worden gevonden; voorwaarde is wel dat de patiënt wil meewerken of dat daarvoor kan worden gezorgd met de steun van familieleden of een sociaal netwerk (urgentie- en crisisinterventiediensten). De toenemende doeltreffendheid van dergelijke diensten maakt dat in het ziekenhuis steeds vaker alleen nog maar de „allermoeilijkste” gevallen terechtkomen: patiënten die dringend moeten worden behandeld voor zowel psychische als lichamelijke aandoeningen, patiënten met bijzonder ernstige gemengde pathologieën, hernieuwde aanvallen van gekende psychiatrische aandoeningen, onbedwingbaar gewelddadig en zelfmoordge-

drag, enz.; de hospitalisering gebeurt in deze gevallen dan ook vaak onder dwang. Een en ander heeft gevolgen op organisatorisch en personeelsgebied (zie hieronder).

4.7.8 Gelet op het bovenstaande, wordt in de eerder vermelde studies aanbevolen te voorzien in niet meer dan 0,5 bedden per 1 000 volwassen inwoners voor patiënten met acute symptomen; dit cijfer zal opnieuw moeten worden bekeken in het licht van de door het Comité nagestreefde doelstelling van 80 à 85 % bezetting van de betrokken diensten. Het hanteren van een dergelijke drempel veronderstelt uiteraard dat er zowel vóór als na de ziekenhuisopname voldoende uitgeruste en doeltreffende alternatieve zorgdiensten beschikbaar zijn; bij de berekening van de drempel is evenmin rekening gehouden met het aantal benodigde en beveiligde bedden voor de forensische psychiatrie, en de bedden voor jongeren en voor ouderen. Als deze drempel te dicht wordt benaderd zonder dat de nodige alternatieven voor ambulante zorg verzekerd zijn, zou dit ertoe leiden dat in extra ziekenhuisbedden voor medische of psychiatrische verzorging moet worden voorzien, hetgeen enorme kosten met zich meebrengt.

4.8 Zorgomgeving

4.8.1 Terwijl de drempelwaarde voor het vereiste beddenaantal van land tot land kan verschillen, kunnen er duidelijkere uitspraken worden gedaan over de minimumnormen voor de opvang. De opvang moet doelmatig zijn en zelfs in oudere gebouwen moet ervoor worden gezorgd dat de huidige normen inzake waardigheid en respect van de bewoners in acht worden genomen. Met het oog op het herstel van de patiënten moet de omgeving zo goed mogelijk op hen zijn afgestemd. Risico's moeten worden geëvalueerd en aangepakt, rekening houdend met de specifieke behoeften van de bewoners.

4.8.2 De bewoners moeten toegang hebben tot een ruime waaier aan behandelingen die een aanvulling vormen op en bijdragen tot hun verzorging en behandeling. Het personeel draagt ook bij tot de totstandkoming van een dergelijke omgeving en moet daarom een passende opleiding hebben gekregen, over de nodige vaardigheden beschikken en menselijk zijn in de omgang met de patiënten.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité „Flexicurity in Denemarken”

(2006/C 195/12)

Op 14 juli 2005 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten om overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over: „Flexicurity in Denemarken”.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 28 april 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Anita VIUM.

Tijdens zijn 427e zitting op 17 en 18 mei 2006 (vergadering van 17 mei 2006) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 98 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusie en aanbevelingen — „Flexicurity in Denemarken”

1.1 De Deense versie van flexicurity lijkt aan te tonen hoe het mogelijk is economische groei, een hoog werkgelegenheidspeil en evenwichtige overheidsfinanciën op een sociaal evenwichtige wijze te verwezenlijken. Deze ontwikkeling strookt met het Lissabon-proces, dat is bedoeld om een hoog werkgelegenheidspeil en duurzame groei en welvaart te realiseren.

1.2 De manier waarop flexicurity in Denemarken in praktijk wordt gebracht, nl. totstandbrenging van een mobiele arbeidsmarkt door middel van bepaalde socialezekerheidsvoorzieningen en een actief arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid, heeft blijkbaar een positief effect op het Deense concurrentievermogen. Samen met andere facetten van de Deense samenleving heeft flexicurity de Deense arbeidsmarkt sterker en flexibeler gemaakt, waardoor Denemarken goed is voorbereid op de uitdagingen die het land te wachten staan. Door het hoge werkgelegenheidspeil, de hoge werkloosheidsuitkeringen en het gevoel van optimisme accepteren zowel werkgevers als werknemers de onzekerheden en nadelen die inherent zijn aan het systeem vanwege de voordelen die daar voor elk van deze partijen tegenover staan.

1.3 Om het Deense flexicurity-systeem te kunnen begrijpen, moet men beseffen dat flexibiliteit en zekerheid niet noodzakelijkerwijs elkaars tegenpolen zijn. Werkgevers kunnen belang hebben bij stabiele, zekere arbeidsverhoudingen en gemotiveerde medewerkers, en op hun beurt kunnen werknemers belang hebben bij flexibele werktijden, een flexibele werkorganisatie en flexibele beloningssystemen.

1.4 Ten aanzien van de globalisering en de verdwijning van banen uit Denemarken biedt flexicurity de bevolking ook een hogere mate van economische en sociale zekerheid door de omslag in paradigma van „jobzekerheid” naar „werkzekerheid” en nieuwe persoonlijke kansen tegen een beperkt risico voor mensen die bereid zijn tot veranderingen. Afzonderlijk lopen mensen weliswaar het risico dat zij hun baan verliezen, maar op korte termijn kunnen zij dankzij het socialezekerheidsnet in hun levensonderhoud voorzien en op langere termijn kunnen zij door de actieve arbeidsmarktmaatregelen in combinatie met het hoge werkgelegenheidspeil gemakkelijker een nieuwe baan vinden.

1.5 De Deense flexicurity betekent dat de individuele werknemer een geringe jobzekerheid heeft en dat hij zijn baan

tijdens zijn loopbaan meermalen kan kwijtraken. Desondanks voelen de Denen zich in het algemeen geborgen en tevreden dankzij de garanties die in het flexicurity-systeem in de vorm van hoge werkloosheidsuitkeringen, die deels uit publieke middelen en algemene belastingopbrengsten worden gefinancierd, enerzijds en werkzekerheid anderzijds zijn ingebouwd (zie bijlage 2).

1.6 In Europees verband kan het Deense flexicurity-systeem uiteraard niet letterlijk gekopieerd worden omdat er immers culturele, structurele en economische verschillen tussen de landen bestaan. Wel kunnen bepaalde hoofdkenmerken zeker als beleidsstrategie in andere lidstaten worden overwogen, vooral daar waar het sociaal kapitaal, d.w.z. het geheel van normen, netwerken en vertrouwen tussen mensen en tussen organisaties, op dezelfde manier is ontwikkeld als in Denemarken, waar regering en sociale partners van oudsher met elkaar samenwerken en mensen welwillend tegenover veranderingen staan. Geografische flexibiliteit kan echter ook leiden tot zeer serieus te nemen problemen voor gezinnen, relaties en de school- en onderwijs carrière van kinderen. Dit is met name het geval in grote landen en in landen met een federale structuur.

1.7 Het idee achter het begrip „flexicurity” is globaal dat een combinatie van flexibiliteit en zekerheid voor werknemers zowel sociale zekerheid als concurrentievermogen kan waarborgen. De Deense flexicurity biedt zekerheid in de vorm van hoge werkloosheidsuitkeringen (en andere sociale uitkeringen) en flexibiliteit in de vorm van liberale ontslagregelingen, zoals een korte opzegtermijn. Sociale zekerheid en hoge mobiliteit worden gecombineerd met een actief arbeidsmarktbeleid, dat ervoor zorgt dat mensen daadwerkelijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en bereid zijn hun vaardigheden op een hoger peil te brengen zodat zij gemakkelijker werk vinden. Het Deense arbeidsmarktbeleid bevat zowel prikkels als sancties, bijv. in de vorm van verplichte activering van werklozen, al ligt de nadruk op een kwalitatief hoogwaardig bijscholingsaanbod. Het actieve arbeidsmarktbeleid is noodzakelijk, wil een arbeidsmarkt in combinatie met hoge werkloosheidsuitkeringen goed kunnen functioneren.

1.8 Het Deense flexicurity-systeem kan echter niet los worden gezien van de algemene context van de welvaartsstaat en het sterk georganiseerde bestel. De manier waarop de Deense arbeidsmarkt functioneert wordt bepaald door een reeks

andere factoren in de samenleving. Dat geldt bijv. voor de sleutelrol van de sociale partners in de politieke besluitvorming en de tenuitvoerlegging van het arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid, het uitgebreide, door de overheid gefinancierde socialezekerheidsstelsel, het competentieniveau van de bevolking en de macro-economische beleidsmix die de afgelopen decennia is gevoerd.

1.9 De sociale partners hebben een sleutelrol gespeeld bij de ontwikkeling van flexicurity in Denemarken, zowel wat de besluitvorming als de tenuitvoerlegging op gebieden als opleiding en structurele arbeidsmarkthervormingen betreft. Op een aantal terreinen zijn de ontwikkelingen voortgevloeid uit afspraken tussen de sociale partners, bijv. de invoering van particuliere, aan de arbeidsmarkt gerelateerde pensioenregelingen. De rol van de sociale partners is groot omdat dit historisch zo gegroeid is en omdat zij sterk georganiseerd zijn. Onder hun invloed zijn creatieve oplossingen ontwikkeld die op een brede acceptatie konden rekenen. Om grote invloed uit te kunnen oefenen moeten de sociale partners en andere actoren uit het maatschappelijk middenveld wel bereid zijn om zich aan te passen, samen te werken en vanuit een nieuwe invalshoek c.q. met een brede blik naar de realiteit te kijken. Een grotere participatie en invloed van de sociale partners kan de samenleving dus beter in staat stellen te concurreren en zich aan te passen. In dit verband is ook de ondersteuning, medewerking en kritische begeleiding van andere maatschappelijke organisaties, zoals sociale organisaties en verenigingen op het vlak van bij- en nascholing, enz. van belang.

1.10 Bij hoge werkloosheidsuitkeringen moet de bevolking ook over een hoog competentieniveau beschikken, omdat er anders een grote groep mensen ontstaat die geen baan kan vinden die meer oplevert dan een werkloosheidsuitkering. Het succes van het Deense flexicurity-systeem is voor een belangrijk deel te verklaren door het hoge competentieniveau en de bereidheid tot aanpassingen, ook onder mensen die weinig regulier onderwijs hebben genoten.

1.11 In de tweede helft van de jaren 90, toen Denemarken ingrijpende structurele hervormingen doorvoerde, gingen aanscherpingen op de arbeidsmarkt vergezeld van een expansieve economische politiek, die tot meer groei en werkgelegenheid leidde. Naast de inkomenszekerheid die de hoge werkloosheidsuitkeringen verschaffen, probeert Denemarken zijn burgers werkzekerheid te geven: je hebt nooit de garantie dat je je huidige baan kunt behouden, maar je kunt hoogstwaarschijnlijk wel een nieuwe vinden, ook via de openbare arbeidsbemiddeling. In een sfeer van optimisme en groei die niet ten koste gaat van de werkgelegenheid is het bovendien gemakkelijker structurele hervormingen uit te voeren en hiervoor steun te winnen. Het Deense flexicurity-systeem wordt dus ondersteund door een macro-economische beleidsmix die de groei en de werkgelegenheid bevordert.

1.12 Het Deense flexicurity-model wordt voortdurend besproken en aangepast. Het systeem kent zowel voor- als nadelen, en hoewel flexibiliteit, zekerheid en een actief arbeids-

marktbeleid ongetwijfeld met elkaar zijn verbonden, wordt er voortdurend over gediscussieerd hoe het juiste evenwicht tussen deze drie elementen gevonden kan worden.

1.12.1 Hoge belastinginkomsten zijn een *conditio sine qua non* voor het Deense flexicurity-systeem en andere factoren die van betekenis zijn voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Het arbeidsmarktbeleid kostte de overheid in 2003 4,4 % van het BNP, een record binnen Europa (¹). Enerzijds aanvaarden de Denen de hoge belastingdruk — ca. 49 % van het BNP — wel, maar anderzijds wordt er voortdurend over de belastingen gediscussieerd en de belasting op arbeid zal vermoedelijk in de toekomst verlaagd worden. De hoge belastingdruk is echter deels te verklaren door het hoge werkgelegenheidsniveau: dit heeft een positief effect op de overheidsfinanciën. Door het werkgelegenheidspeil op te trekken zullen ook de belastinginkomsten hoger uitvallen.

1.13 Het door dit systeem Deense flexicurity-systeem is voor de Europese Unie van belang omdat mensen meer bereid zijn zich pro-actief aan nieuwe situaties aan te passen dankzij de evenwichtige sociaal-economische paradigma-omslag, waarover de betrokken partijen zorgvuldig onderhandeld hebben en waarbij de fundamentele waarden van het Europees maatschappelijk model volledig gerespecteerd worden.

2. Concurrentievermogen van het Deense systeem

2.1 Denemarken kent een stabiele groei en heeft zijn overheidsfinanciën op orde. Tussen 2000 en 2005 bedroeg de groei gemiddeld 1,7 %, de werkgelegenheidsgraad 77,5 % en het begrotingsoverschot 1,4 % van het BNP. De totale overheids-schuld lag in 2004 op 42,7 % van het BNP en het begrotingsoverschot op 2,8 % van het BNP. Het begrotingsoverschot is o.a. het gevolg van de recordhoge werkgelegenheid, waardoor veel inkomstenbelasting naar de schatkist vloeit.

2.2 De Deense arbeidsmarkt is erg dynamisch: meer dan 10 % van alle banen verdwijnt per jaar en er komen er ongeveer evenveel bij. Per jaar wisselt ca. 30 % van de werkenden van baan en gemiddeld genomen hebben Deense werknemers — na hun Britse collega's — het kortste dienstverband binnen de EU. Dit moet worden gezien in het licht van de vigerende regels en van de structuur van het Deense bedrijfsleven, met een groot aantal kleine en middelgrote ondernemingen.

2.3 Het effect van deze mix van macro-economisch stimuleringsbeleid en de structurele hervormingen die Denemarken o.a. op de arbeidsmarkt heeft doorgevoerd, kan ook worden geïllustreerd aan de hand van de Phillips-curve, die het verband tussen werkloosheid en loonstijging weergeeft. De curve voor Denemarken is te vinden in bijlage 1. Sinds 1993 heeft Denemarken de werkloosheid aanzienlijk weten terug te dringen zonder dat dit een hogere looninflatie met zich mee heeft gebracht; de Philipscurve vertoont in deze periode een nagenoeg horizontale lijn. De arbeidsmarkt- en opleidingsmaatregelen verzachten de aanpassingsproblemen en belemmeringen die anders tot loon- en prijsstijgingen kunnen leiden.

(¹) OESO Employment Outlook 2005, tabel H

2.4 In studies wordt Denemarken steevast tot de meest aantrekkelijke investeringslanden gerekend. In het onderzoek van de Economic Intelligence Unit (maart 2005) stond Denemarken zelfs op nummer één. In bijlage 2 wordt voor een aantal parameters aangegeven welke plaats Denemarken binnen de EU inneemt.

3. Flexicurity op Deense wijze

3.1 Het begrip „flexicurity” is de afgelopen jaren erg populair geworden. Wat eronder wordt verstaan is echter niet altijd duidelijk en verschilt ook van land tot land.

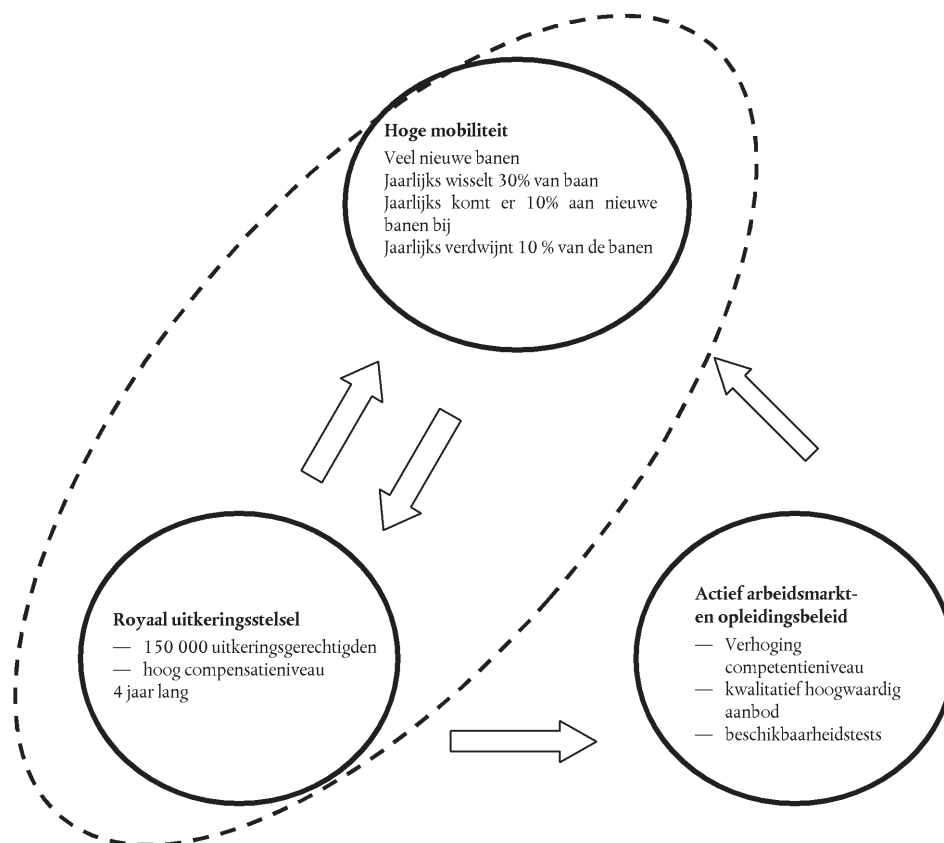
3.2 De Deense arbeidsmarktregelingen worden gezien als „de gouden driehoek” tussen flexibele regels voor het aannemen van mensen (die leiden tot een hoge kwantitatieve flexibiliteit), een genereus uitkeringsstelsel (dat sociale zekerheid biedt) en

een intensief activerings- en opleidingsbeleid (dat werklozen motiveert om werk te zoeken en hun de nodige vaardigheden te laten opdoen om de open arbeidsmarkt weer te betreden).

3.2.1 Het Deense flexicurity-systeem draagt ertoe bij dat de banen die gecreëerd worden kwalitatief hoogwaardig en „fatsoenlijk werk” inhouden (*decent work*). Omdat de werkloosheidsuitkeringen hoog zijn, is ook het reserveringsloon hoog, waardoor de Denen van hun baan kunnen rondkomen. Op de formele arbeidsmarkt komt het verschijnsel dat werknemers in armoede leven (*working poor*) dan ook nauwelijks voor, ook niet onder allochtonen.

3.3 Bovengenoemde gouden driehoek wordt hieronder weergegeven. Het Deense uitkeringsstelsel en actieve arbeidsmarktbeleid wordt in bijlage 3 kort besproken.

De hoofdlijnen van het Deense flexicurity-systeem:



3.4 De flexibiliteit op de Deense arbeidsmarkt is echter multidimensioneel en is niet alleen te danken aan de liberale ontslagregels, maar ook aan de flexibele werktijden: in de cao's is vastgelegd dat de arbeidstijd op jaarbasis flexibel ingedeeld kan worden en dat er gedurende kortere perioden duobanen geïntroduceerd kunnen worden. Er bestaat een zekere mate van loonflexibiliteit doordat de cao's meer ruimte bieden om het eindloon op het niveau van de onderneming vast te stellen. Flexibiliteit is ook het gevolg van het feit dat werknemers breed inzetbaar zijn: mensen zijn daardoor zelfstandig, bereid tot veranderingen en zich bewust van hun verantwoordelijkheden, en kunnen zich als zodanig snel aan productieveranderingen of een nieuwe baan aanpassen.

3.5 De zekerheid op de Deense arbeidsmarkt is niet alleen te danken aan de relatief hoge werkloosheidsuitkeringen; ook de hoge werkgelegenheidsgraad en de sterke dynamiek op de arbeidsmarkt verschaffen werkzekerheid. Daarnaast wordt een breed gamma van bij- en nascholingsactiviteiten aangeboden, die door de overheid en de sociale partners tesamen gestuurd en beheerd worden. Bovendien biedt de Deense samenleving gezinnen door middel van aantrekkelijke regelingen voor zwanger- en ouderschapsverlof, kinderopvang, enz. enige zekerheid om gezin en werk te kunnen combineren.

3.6 Om het Deense flexicurity-systeem te kunnen begrijpen, moet men beseffen dat flexibiliteit en zekerheid niet noodzakelijkerwijs elkaars tegenpolen zijn. Van oudsher willen werkgevers meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt, hetgeen niet te verenigen was met het streven van werknemers naar baangarantie en een hoge financiële compensatie bij werkloosheid en ziekte.

3.7 Het flexicurity-concept breekt met de veronderstelling dat deze twee wensen niet te verenigen zijn. Werkgevers kunnen belang hebben bij stabiele, zekere arbeidsverhoudingen en gemotiveerde medewerkers, en op hun beurt kunnen werknemers belang hebben bij flexibele werktijden, een flexibele werkorganisatie en flexibele beloningssystemen. Dit soort nieuwe arbeidsmarkten kan dus een nieuwe wisselwerking tussen flexibiliteit en zekerheid genereren.

3.8 Op de arbeidsmarkt combineert het Deense flexicurity-systeem de dynamiek van een liberale markteconomie met de sociale zekerheid die een Scandinavische welvaartsstaat biedt in de vorm van een universele openbare dienstverlening en inkomensnivellering. Vanuit een breder perspectief bezien vloeit dit voort uit het politieke doel om mensen kansen in hun beroepsleven te geven en om voor een herverdeling van de middelen te zorgen door middel van de begroting en activiteiten van de overheid. Door een sterke inkomensnivellering en het tegengaan van grote sociale spanningen wordt samenhang in de maatschappij gecreëerd en voelen werknemers zich geborgd genoeg om zich aan te passen en met flexibiliteit om te gaan.

4. De rol van de sociale partners

4.1 Van oudsher spelen de sociale partners een sleutelrol binnen het arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid, zowel op het vlak van de besluitvorming als op dat van het beheer. Mede door hun invloed konden creatieve en evenwichtige oplossingen voor markt- en innovatieproblemen worden gevonden en was Denemarken in staat de als gevolg van de globalisering noodzakelijke aanpassingen en ontwikkelingen te ondergaan; de sociale partners kunnen nagaan wat nodig is en voor eventuele aanpassingen zorgen. Nauw overleg tussen de betrokken partijen genereert mettertijd ook sociaal kapitaal in de vorm van meer vertrouwen, verantwoordelijkheid en wederzijds begrip.

4.2 Het fundament van het huidige model werd meer dan een eeuw geleden gelegd. Zo is het typisch Deense arbeidsmarktmodel terug te voeren op het zgn. „Septemberakkoord” in 1899, dat werd gesloten tussen de Deense vakcentrale LO (*Landsorganisationen*) en de Deense werkgeversorganisatie DA

(*Dansk Arbejdsgiverforening*), beide destijds nieuwe landelijke organisaties. Het was de eerste cao ter wereld. Sindsdien vormt het het kader voor overeenkomsten en de interactie tussen de sociale partners.

4.2.1 De werkgevers accepteerden de vakcentrale als onderhandelingspartij en de werknemers accepteerden dat de werkgevers het recht hadden mensen aan te nemen en te ontslaan, waarmee hun managementfunctie werd erkend. Deze basisbeoordeling heeft bijgedragen tot de liberale kijk op ontslagregels in Denemarken. Een ander belangrijk onderdeel van het Septemberakkoord was de verplichting om tijdens de duur van de cao de sociale rust te bewaren. Nog tot 2003 waren vrijwillige arbeidsmarktregulering en het zelf oplossen van conflicten cruciale taken van de sociale partners. Pas toen de EU er niet mee akkoord ging dat richtlijnen door de sociale partners zelf werden geïmplementeerd, werd er aanvullende wetgeving in Denemarken geïntroduceerd. In bijlage 4 staat meer over de historische ontwikkeling van de rol van de sociale partners en de totstandkoming van het Deense model.

4.3 Na vele jaren van hoge inflatie en sterk wisselende stijgingen van het reële loon, erkenden de sociale partners vanaf 1987/1988 dat zij in hun cao's ook rekening moesten houden met algemene sociaal-economische overwegingen. Natuurlijk houden werkgevers, werknemers en regering in Denemarken er uiteenlopende opvattingen op na, maar zij delen een cultuur van dialoog en consensus, die als deel van het sociale kapitaal beschouwd moet worden. Deze consensuscultuur wordt mede in stand gehouden door de geringe machtsverschillen in alle lagen van de samenleving.

4.4 Op politiek vlak heeft Denemarken sinds de jaren 60 een uitgebreid openbaar stelsel ontwikkeld dat zowel werkenden als werklozen bij- en nascholing op het gebied van beroepsopleiding biedt. Dit is het aanpassingsvermogen van de hele beroepsbevolking ten goede gekomen. De sociale partners hebben de hele 20e eeuw een belangrijke rol vervuld in de besluitvorming en bij de uitvoering van de besluiten. Deze rol is sinds 1993/1994 nog groter geworden, in tegenstelling met hetgeen in de meeste andere Europese landen is gebeurd.

4.5 Inhoudelijk werd het arbeidsmarktbeleid omgevormd: er werd overgestapt van regelgeving op sturing op basis van de behoeften, waarbij de maatregelen op de individuele werknemer worden toegesneden. De sociale partners spelen samen met de plaatselijke overheden een sleutelrol in de 14 regionale arbeidsmarkttraden, die zowel de bevoegdheden als de publieke middelen kregen om de hoogste prioriteit te geven aan bestrijding van de werkloosheid en aan het regionale arbeidsmarktbeleid.

4.6 De sociale partners hebben dus gedurende een periode van vele jaren een groot collectief bewustzijn opgebouwd dat men zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid moet nemen, terwijl de overheid heeft geleerd om haar middelen en invloed te benutten. De sociale partners bezitten unieke informatie over en kennis van de arbeidsmarkt, waardoor zij snel en betrouwbaar kunnen aangeven waaraan behoefte bestaat. Door hun corporatieve deelname voorzien zij de overheid gratis van middelen, en via overleg en besluitvormingsrondes vinden zij

creatieve oplossingen voor gemeenschappelijke problemen. Bovendien zijn de organisaties van doorslaggevend belang om ervoor te zorgen dat beleidsmaatregelen goedgekeurd, uitgevoerd en — niet in de laatste plaats — geaccepteerd worden. De overheid is bij de flexicurity-regelingen dus afhankelijk van de medewerking van de sociale partners.

5. De juiste beleidsmix

5.1 Om het Deense flexicurity-systeem helemaal te kunnen begrijpen dient men te kijken naar het maatschappelijke kader dat het systeem omringt. Daarnaast wordt het functioneren van de arbeidsmarkt beïnvloed door het economische beleid en door de overheidssector. Tezamen vormen deze elementen „het Deense model”. Deze wisselwerking wordt geïllustreerd in bijlage 7.

5.2 In de tweede helft van de jaren '80 en de eerste helft van de jaren '90 maakte de Deense economie een crisisperiode door. Zo bedroeg de groei tussen 1987 en 1993 gemiddeld 0,8 % per jaar en steeg de werkloosheid van 5,0 % in 1987 tot 9,6 % in 1993. De crisis was o.a. het gevolg van de economische restricties die vanwege de grote overheidstekorten in de jaren daarvoor waren ingevoerd.

5.3 Vanaf 1993 werd een actiever arbeidsmarktbeleid gevoerd en kreeg de economie tegelijkertijd de wind in de zeilen door een lage rente en een expansieve economische politiek. In het begin van de groeiperiode die vanaf medio jaren '90 inzette, had Denemarken een dusdanig groot overheidstekort dat het de regels van het stabiliteits- en groeipact, als deze er destijds geweest zouden zijn, overtreden zou hebben. Daarnaast werden de hypotheekregels veranderd (het werd mogelijk leningen met een langere looptijd af te sluiten en leningen over te sluiten), waardoor mensen meer geld tot hun beschikking kregen. Door de hoge groei, de dalende werkloosheid en het ontkiemende optimisme was het gemakkelijker voor de burger om een aanscherping van de regels op de arbeidsmarkt te aanvaarden.

5.4 De extra overheidsuitgaven kwamen o.a. ten goede aan grootschalige inspanningen om de kinderopvangmogelijkheden te verbeteren, zodat vrouwen met kleine kinderen daadwerkelijk beschikbaar waren voor de arbeidsmarkt.

5.5 Doordat meer aandacht naar het arbeidsmarktbeleid uitging, werd ook meer aandacht geschonken aan opleiding en bij- en nascholing. De overheid spendeerde veel geld om zowel werkenden als werklozen bij- en nascholing te bieden. Niet alleen betaalde zij de opleiding zelf, maar ook compenseerde zij een deel van de gederfde inkomsten. Ook werd het aantal opleidingsplaatsen voor jongeren op alle niveaus uitgebreid.

5.6 Over het algemeen is het zo dat het Deense systeem met zijn hoge werkloosheidsuitkeringen en dus een hoog reservingsloon alleen functioneert indien er sprake is van een geschoolde en productieve beroepsbevolking. Er mag geen grote groep ontstaan van laaggeschoolden die geen aanspraak kunnen maken op de — onder invloed van het niveau van de werkloosheidsuitkeringen — hoge lonen, omdat de werkloosheid dan veel te hoog zou oplopen.

5.7 Medio jaren '90 werd gekozen voor een op investeringen gebaseerde economische strategie waarbij groei werd gegenereerd door pro-actieve hervormingen en investeringen in

onderwijs en openbare dienstverlening. Vertrouwen in de toekomst en een hoog niveau van inkomenszekerheid bevorderen de consumptie en leveren een sterke binnenlandse vraag op.

5.8 Deze economische strategie was een reactie op de economische crisis waarin Denemarken zich sinds 1987 bevond, toen de regering de grote overheids- en betalingsbalanstekorten aanpakte door middel van bezuinigingen en beperkingen. Op zich werden de tekorten met deze bezuinigungsstrategie teruggedrongen, maar dit ging wel gepaard met een lage groei en steeds hogere werkloosheid. De huidige strategie maakt het kennelijk mogelijk groei en werkgelegenheid te combineren met evenwichtige overheidsfinanciën en een evenwichtige betalingsbalans — een combinatie die in Denemarken sinds de oliecrises van de jaren '70 niet meer was voorgekomen.

6. Actuele uitdagingen

6.1 Ook al heeft het Deense flexicurity-systeem de afgelopen jaren goede resultaten opgeleverd, er zijn uiteraard nog altijd uitdagingen waaraan het hoofd geboden moet worden.

6.2 De Deense arbeidsmarkt wordt over het algemeen onder druk gezet door de globalisering en de technologische ontwikkeling. Vooral ongeschoolde arbeiders komen in het nauw door concurrentie van lagelonenlanden en door automatisering van de productie.

6.2.1 Tot dusver heeft Denemarken weerstand aan deze druk kunnen bieden door het aantal ongeschoolde arbeidskrachten te verminderen; het aantal ongeschoolde ouderen dat de arbeidsmarkt verlaat is groter dan het aantal ongeschoolde jongeren dat er bijkomt. Wel is het zo dat er veel jongeren zijn die geen opleiding krijgen, hetgeen het Deense flexicurity-systeem op langere termijn kan ondermijnen. Indien het aanbod van geschoolde arbeidskrachten niet min of meer overeenstemt met de vraag, zullen de overheidsuitgaven aan werkloosheids- en andere uitkeringen immers te veel stijgen.

6.2.2 Sommige bedrijven in Denemarken verplaatsen hun productie (gedeeltelijk) naar lagelonenlanden. Dit is een uitdaging — zeker in afgelegen gebieden, waar sluiting van een bedrijf een grote weerslag kan hebben. De Deense arbeidsmarkt, waar kleine en middelgrote ondernemingen de overhand hebben, wordt echter als dynamisch beschouwd; in plaats van proberen vast te houden aan deze banen, trachten beleidsmakers in samenwerking met de sociale partners nieuwe, meer concurrerende banen te scheppen.

6.3 Door de grote dynamiek op de arbeidsmarkt zijn werkgevers niet erg geneigd om te betalen voor bij- en nascholing, omdat zij niet weten hoe lang hun personeel bij hen in dienst zal blijven. Dit probleem doet zich vooral voor ten aanzien van ongeschoolde arbeiders; werkgevers doen meer moeite om gespecialiseerde arbeidskrachten, die moeilijk te vinden zijn, vast te houden en bij te scholen, en ongeschoolde arbeiders zijn niet altijd gemotiveerd om bijscholing te volgen. Daarom bestaat er een uitgebreid, door de overheid gesubsidieerd en door de werkgevers via verplichte premies medegefinancierd systeem om ongeschoolde en geschoolde werknemers op te leiden en bij te scholen, aangezien goed geschoolde arbeiders

van essentieel belang voor het functioneren van het Deense flexicurity-systeem zijn. Een brede, pro-actieve benadering om het competentieniveau op te trekken is politiek gezien dan ook wenselijk.

6.4 Veel immigranten krijgen maar moeilijk voet aan de grond op de Deense arbeidsmarkt, waardoor ook hun integratiemogelijkheden beperkt bleven. De problemen op de arbeidsmarkt zijn o.a. te wijten aan het feit dat immigranten en hun nakomelingen niet beschikken over de vaardigheden die in het licht van de hoge werkloosheidsuitkeringen en lonen in Denemarken nodig zijn. Zo is hun opleidingsniveau lager dan dat van de Denen en ligt hun arbeidsparticipatie onder en hun werkloosheidsgraad boven het gemiddelde. De problemen doen zich voor zowel op sociaal gebied als op het vlak van taal en onderwijs.

6.4.1 De problemen zijn wellicht deels te verklaren door cultuurverschillen en verstokte gewoonten. De ervaring leert dat de werkloosheid onder immigranten relatief meer fluctueert. Als de werkloosheid daalt willen werkgevers bijvoorbeeld eerder nieuwe wegen bewandelen en dan nemen zij mensen van een andere etnische afkomst in dienst. In een situatie met een hoge werkgelegenheidsgraad en een geringe werkloosheid hebben immigranten en hun nakomelingen mogelijk dus op zich al een betere toegang tot werk, zonder dat het integratieprobleem als geheel echter wordt opgelost. Gezien de demografische ontwikkeling zouden immigranten de komende jaren een betere toegang tot Deense arbeidsplaatsen moeten krijgen.

6.5 Het Deense welvaartsmodel steunt op een hoog percentage werkende vrouwen — zowel om de noodzakelijke openbare dienstverlening te verrichten als om hoge belastinginkomsten te genereren. Enerzijds zijn vrouwen hierdoor economisch zelfstandiger, anderzijds werpt dit uitdagingen op t.a.v. van het combineren van gezin en werk. Vergeleken met veel andere Europese landen heeft Denemarken op dit vlak al veel bereikt, maar er is nog een lange weg te gaan, willen vrouwen bijvoorbeeld dezelfde carrièrekansen als mannen krijgen.

6.6 Het Deense systeem kost de staat veel geld, omdat een groot gedeelte van de werkloosheidsuitkeringen voor zijn rekening komt. Zo bedroegen de uitgaven voor het passieve arbeidsmarktbeleid in 2003 2,7 % van het BNP — een record binnen de EU. In de toekomst zal de financiering van de Deense welvaartsmaatschappij van verschillende kanten onder druk komen te staan. Om de financiering van de welvaartsstaat in stand te kunnen houden zonder de belastingen te verhogen, moet de werkgelegenheidsgraad onder de beroepsgeschikte bevolking hoog zijn.

6.6.1 De belastingdruk in Denemarken behoort tot de hoogste in de EU en ligt rond de 49 % van het BNP, tegen een

gemiddelde van ca. 40 % in de gehele EU. Vooral de belastingheffing op consumptie is hoog, terwijl de belastingdruk op arbeid niet tot de top behoort. De inkomstenbelasting is hoog en sterk progressief, terwijl werkgevers over het algemeen geen sociale premies hoeven af te dragen. De Deense belastingstructuur wordt in bijlage 5 nader beschreven. Als gevolg van de globalisering kunnen sommige belastinginkomsten in de toekomst onder druk komen te staan.

6.6.2 De demografische ontwikkeling houdt in dat het aantal ouderen toeneemt en het aantal economisch actieven daalt. Oorzaak hiervan zijn de weinig omvangrijke jonge generaties, de grote naoorlogse generaties en het feit dat mensen steeds ouder worden. In de discussie over mogelijke hervormingen van de welvaartsmaatschappij worden ook het arbeidsmarktbeleid en de werkloosheidsuitkeringen besproken. Het Deense pensioenstelsel is echter deels op deze veranderingen voorbereid (zie bijlage 6). Er kan een tekort aan arbeidskrachten ontstaan, en aangezien al grotendeels gebruik is gemaakt van de arbeidsreserve die vrouwen vormen, moeten andere manieren worden gevonden om de werkgelegenheidsgraad te vergroten. Te denken valt aan het optrekken van de pensioengerechtigde leeftijd of het toelaten van meer immigranten die over de vereiste vaardigheden beschikken.

6.7 Ongeveer een kwart van de potentiële beroepsbevolking werkt niet en ontvangt een of andere vorm van ondersteuning (werkloosheid, activeringstoelage, vervroegde uittreding, enz.). Ongeveer de helft van deze mensen heeft zich vrijwillig, vanwege slijtage of door werkloosheid definitief uit de arbeidsmarkt teruggetrokken, terwijl de andere helft alleen tijdelijk zonder werk zit. Dat de overheid deze personen bijstand verleent is een van de pijlers van de welvaartsstaat, maar vormt tegelijkertijd ook een uitdaging voor de toekomstige financiering van de welvaartsmaatschappij. Het percentage Denen dat de arbeidsmarkt voortijdig verlaat, moet teruggebracht worden om de financiering van de welvaartsmaatschappij op langere termijn te kunnen waarborgen.

6.8 Het arbeidsmarktbeleid wordt in toenemende mate gereguleerd door voorschriften en procedures van de EU. Van oudsher wordt de organisatie van de Deense arbeidsmarkt niet door wetgeving, maar door de sociale partners bepaald. Worden de EU-regels te gedetailleerd, dan dreigt het gevaar dat de bevolking zich minder zal openstellen voor veranderingen en dat de ontwikkeling een andere kant opgaat dan de sociale partners wensen. Met de open coördinatiemethode van de EU lijkt een manier gevonden te zijn die zowel het voortbestaan van de Deense tradities als de synchronisatie van Europees werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid garandeert.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat betreft de plaats van levering van diensten

(COM(2005) 334 final — 2003/0329 (CNS))

(2006/C 195/13)

De Commissie heeft op 14 oktober 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 250 van het EG-Verdrag te raadplegen over het Gewijzigd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 april 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer METZLER.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 143 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

Samenvatting en aanbevelingen

Het Comité juicht het initiatief toe als een stap in de goede richting. Doel van het onderhavige voorstel is een aantal controversiële BTW-regelingen inzake de vraag waar de plaats van levering van diensten ligt, te vereenvoudigen en transparanter te maken. Het Comité is ingenomen met dit initiatief met betrekking tot de zesde BTW-richtlijn. Het is een goede stap op weg naar de uitvoering van het proces van Lissabon en van de doelstellingen van de richtlijn interne markt. Een goed werkend en concurrerend economisch systeem is een essentiële voorwaarde voor een goed functionerend Europees maatschappelijk middenveld. Daarvoor moeten onderling vergelijkbare regelingen worden gehanteerd. Het gewijzigde voorstel voor een richtlijn is in zoverre welkom dat het tracht concurrentieverstorende regelingen te vermijden door het beginsel van belasting op de plaats van levering uitgebreider toe te passen. Dat vereist echter, zoals hieronder wordt toegelicht, dat tegelijkertijd daarvoor noodzakelijke mechanismen worden ingevoerd die ook aan de kleine en middelgrote ondernemingen de mogelijkheid bieden om intracommunautair te concurreren zonder tegen buitensporige extra kosten aan te lopen. Er valt te denken aan het instellen van een goed werkend éénloketsysteem.

Het EESC heeft reeds in zijn advies van 28 april 2004 gewezen op de fraudegevoeligheid van de BTW en voorgesteld om een alternatief systeem te ontwikkelen waarmee de BTW op doeltreffender wijze wordt geïnd. In dit advies werd kritiek geuit op de ongelijke behandeling van burgers en consumenten ten gevolge van de gebreken van het BTW-systeem. Deze gebreken dienen snel te worden weggewerkt.

Verstorings van de mededinging dienen zo spoedig mogelijk te worden weggenomen. Deze belemmeringen bestaan er bijvoorbeeld in dat een ondernemer zijn diensten alleen maar voordeliger kan aanbieden omdat in een tussenfase de BTW wordt ontdoken waardoor hij een onwettig prijsvoordeel creëert. Ook hier wordt van de besluitvormende instellingen verlangd dat zij maatregelen nemen, waartoe het Comité uitdrukkelijk oproept.

Een Babylonische spraakverwarring is de doodsteek voor gemeenschappelijke handel en voor gemeenschappelijke markten. Wil men een uniform recht hanteren, dan moet er overeenstemming zijn ten aanzien van de omschrijving van dat recht. Daarom roept het EESC op een eind te maken aan de

begripsverwarring. Hier illustreert het begrip „onroerend goed”, dat onder meer in artikel 9 bis van het gewijzigde voorstel staat, goed dat het HvJ met betrekking tot de van lidstaat tot lidstaat verschillende definities tracht soelaas te bieden. Het Hof doet dit door zelfstandige begrippen van het communautaire recht te zien als ten grondslag liggend aan de zesde BTW-richtlijn (zie over het begrip „verhuur van onroerend goed” de zaak Mayerhofer, C-315700, 16 januari 2003).

Daartoe is het ook noodzakelijk dat wetgevingsvoorstellen die als noodzakelijk worden beschouwd zo spoedig mogelijk worden goedgekeurd, zodat deze voorstellen snel in nationaal BTW-recht kunnen worden omgezet. Het is echter wel de vraag of 1 juli 2006 als termijn voor de omzetting van deze richtlijn haalbaar is.

Motivering

1. Inleiding

De EU wil onder meer aan de hand van de besluiten van Lissabon de komende jaren de meest concurrerende economische ruimte ter wereld te worden. Om dit doel te verwezenlijken, moeten de Europese Unie en haar lidstaten een samenhangend, onderling afgestemd en concurrerend belastingrecht hebben. De BTW is allereerst door de zes richtlijnen binnen de EU het meest geharmoniseerd, maar er bestaan nog steeds barrières en hindernissen die het zakenverkeer binnen de gemeenschap aanzienlijk belemmeren, zoals het EESC reeds duidelijk heeft aangetoond in zijn advies ECO/128, „Regels inzake de plaats van levering van diensten” van 28 april 2004 (voorstel voor een richtlijn van 23 december 2003).

Het onderhavige voorstel tot wijziging van de zesde richtlijn sluit aan op het voorstel voor een richtlijn van 23 december 2003 en bevat een samenhangende nieuwe regeling inzake de plaats van belasting van diensten aan ondernemingen (B2B) en van diensten aan particulieren (B2C).

2. Geschiedenis

2.1 Sedert de Eerste en Tweede richtlijn van 11 april 1967 heeft de Gemeenschap zich ten doel gesteld de fiscale grenzen tussen de lidstaten weg te nemen. Hiertoe moest er één enkele plaats van belastingheffing komen. Het nagestreefde beginsel

van het land van oorsprong zou ertoe leiden dat alle belastbare activiteiten, die een ondernemer in de staat van vestiging uitvoert en die binnen de Europese Gemeenschap worden verricht, in het land van oorsprong worden belast. Zo zou een uit Frankrijk in een andere lidstaat geleverd goed volgens het Franse BTW-tarief worden belast. Hetzelfde zou gelden voor dienstverleningen uit Frankrijk.

2.2 Voor het oorsprongsbeginsel hadden er echter, om concurrentievervalsingen te vermijden, in alle staten gelijke BTW-tarieven moeten zijn. Maar er had vooral een intern clearingsysteem moeten zijn omdat de BTW een aanzienlijk deel van de belastingopbrengsten van de Europese staten, evenals van de financiering van de EU, vertegenwoordigt.

2.3 Daarom heeft de EU, in elk geval voor een langere overgangperiode, besloten af te wijken van het oorsprongsbeginsel.

2.4 De Commissie heeft evenwel verscheidene maatregelen genomen om het economisch verkeer tussen de lidstaten van de EU te doen toenemen, bureaucratie hindernissen uit de weg te ruimen en verstoringen van de concurrentie, die vooral werden veroorzaakt door de onderling verschillende belastingtarieven, weg te nemen en voor zover mogelijk zelfs helemaal te voorkomen. Met name de Raad heeft in het verleden bijgedragen aan de instandhouding van de verschillen. Het EESC blijft de Commissie steunen in haar streven naar aanpassingen die de interne markt eenvoudiger maken.

3. Nut en doel van de nieuwe regeling

De plaats waar een dienst wordt verricht, is doorgaans tevens de plaats waar de BTW wordt geheven. De BTW-tarieven lopen binnen de EU uiteen van 15 tot 25 procent en dat zet de deur open voor een verstoring van de concurrentie tussen de ondernemers/belastingplichtigen binnen de EU, maar ook door ondernemers uit derde staten, op de in het gewijzigde voorstel geregementeerde gebieden. Het HvJ neigt in zijn rechtspraak steeds meer naar een verbod op concurrentievervalsing via een andere BTW-technische afwikkeling; zo ook bijvoorbeeld in eerste instantie tussen belastingplichtige ondernemers en overheidsinstanties. Zo stelt bijvoorbeeld het HvJ in zijn arrest van 13 oktober 2005 (zaak C-200/04) „Finanzamt Heidelberg/ iSt internationale Sprach- und Studienreisen GmbH” dat het in casu overduidelijk was dat een extra voorwaarde voor de toepassing van artikel 26 van de Zesde richtlijn aanleiding kan geven tot een onaanvaardbaar onderscheid tussen ondernemingen, en er ontegenzeggelijk toe leidt dat de mededinging tussen de betrokken bedrijven werd verstoord, hetgeen de uniforme toepassing van deze richtlijn in gevaar brengt.

4. Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad van 20 juli 2005

4.1 Algemene opmerking

Eén van deze maatregelen is te vinden in het gewijzigde voorstel voor een richtlijn van de Raad van 20 juli 2005 (COM 334/2005 final). Een voorloper van dit gewijzigde voorstel was een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat betreft de plaats van levering van

diensten van 23 december 2003. (COM (2003) 822 final-2003/0329(CNS)).

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 28 april 2004 een advies over dit voorstel voor een richtlijn uitgebracht. In dit advies benadrukt het EESC dat de nieuwe regels zeer ontoereikend zijn om de algemene vereenvoudigingsdoelstelling van de Commissie te verwezenlijken. Het Comité betoogt in zijn advies dat de interpretatiemarge van de lidstaten en de beslissingsvrijheid van de belastingautoriteiten zoveel mogelijk moet worden beperkt. In de allereerste plaats acht het Comité het VIES-systeem als controlesysteem met betrekking tot de zich vandaag de dag reeds voordoende problemen ontoereikend.

4.2 Discussiestuk

Inmiddels zijn er verscheidene raadgevingen over de plaats van dienstverlening gehouden. In het algemeen kwam uit de raadgevingen naar voren dat nog eens goed moet worden gekeken naar de regels inzake de plaats van dienstverlening, omdat men de bestaande regels problematisch vindt. Tevens werd algemeen erkend dat iedere verandering op dit gebied enerzijds moet voldoen aan de vereisten van de controle door de belastingdienst en van de belastingverplichtingen van de ondernemers, en anderzijds ook moet stroken met het beginsel dat de BTW naar de staat moet gaan waar het verbruik plaatsvindt. De deelnemers aan de raadgeving benadrukken telkens weer dat het absoluut noodzakelijk is dat er hanteerbare en niet te dure regelingen worden getroffen die het intracommunautaire zakelijke verkeer niet belemmeren.

4.3 Algemene regeling in het gewijzigde voorstel

4.3.1 Er dient strikt onderscheid te worden gemaakt tussen levering van een dienst tussen twee ondernemers (belastingplichtigen) ⁽¹⁾ en tussen een ondernemer en een niet-ondernemer (niet-belastingplichtigen) ⁽²⁾. In dit ontwerp worden beide gevallen qua behandeling strikt gescheiden.

4.3.2 Voor dienstverlening aan belastingplichtigen moet als algemene regel voor de vaststelling van de plaats van dienstverlening de plaats gelden waar de klant gevestigd is en niet de plaats waar de dienstverlener gevestigd is.

4.3.3 In het onderhavige document wordt voorgesteld eraan vast te houden dat de plaats van levering van diensten aan niet-belastingplichtigen de plaats is waar de dienstverlener gevestigd is. Hiertoe wordt besloten omdat een belasting van diensten aan niet-belastingplichtigen in andere EU-staten leidt tot onevenredige administratieve lasten voor de dienstverlener, zoals BTW-registratie in die EU-staten.

4.3.4 Zolang er geen mechanisme bestaat waardoor de belasting kan worden geïnd in de lidstaat van verbruik, zonder dat dit onnodige administratieve complicaties creëert, is het ondoenlijk om alle diensten aan niet-belastingplichtigen te belasten op de plaats van verbruik.

⁽¹⁾ Een belastingplichtige is hier een ondernemer die over de door hem geleverde dienst BTW moet rekenen en die meestal de BTW op aan hem geleverde diensten kan aftrekken van zijn BTW-schuld.

⁽²⁾ Een niet-belastingplichtige is hier een niet-ondernemer, in wezen een particulier/eindverbruiker, die geen BTW-aangifteverplichtingen heeft.

4.3.5 Toch dient op enige punten van dit principe te worden afgeweken.

5. Inhoud (wijzigingen) van het richtlijnvoorstel

5.1 Afwijkingen van de algemene regel

Velen die zich in de EU met dit onderwerp bezighouden, steunen de voorgestelde wijzigingen betreffende de plaats van belasting van de levering van diensten. Er gingen echter ook stemmen op om het oorsprongsbeginsel en de huidige algemene voorschriften te handhaven.

5.2 Afzonderlijke bespreking van de nieuwe regelingen

Hieronder worden beknopt alleen de veranderingen geschetst die voortvloeien uit dit voorstel voor een richtlijn:

5.2.1 Artikel 6 — Dienstverlening

— Er moet een lid 6 worden ingevoegd waarin staat dat diensten tussen inrichtingen niet als een levering van diensten worden aangemerkt.

5.2.2 Artikel 9 quinquies — Specifieke diensten aan belastingplichtigen

— Lid 2 is nieuw en bevat de regeling inzake de plaats van levering bij het verrichten van restaurant- en cateringdiensten aan belastingplichtigen tijdens personenvervoer per schip, vliegtuig of trein. Plaats van levering is de plaats van vertrek.

In zoverre is hier rekening gehouden met de wens van het EESC om duidelijkheid te verschaffen.

— Volgens de aanvulling in lid 3 betekent **verhuur of leasing** op de lange termijn een overeenkomst die voorziet in het ononderbroken bezit of gebruik van de roerende lichamelijke zaak gedurende een periode van meer dan dertig dagen. Deze regeling zou geschilpunten a priori moeten voorkomen (bijvoorbeeld het verhuren van een personenauto aan een belastingplichtige voor direct verbruik/gebruik).

5.2.3 Artikel 9 septies — Specifieke diensten aan niet-belastingplichtigen

— Middels de wijziging van lid 1, paragraaf c worden diensten van onderwijs op afstand door verwijzing naar artikel 9 octies, lid 1, paragraaf d, uit de werkingssfeer gehaald en aan een bijzondere regeling onderworpen.

— In lid 1 paragraaf d zijn nu ook restaurant- en cateringdiensten opgenomen zodat deze diensten worden belast op de plaats waar ze daadwerkelijk worden geleverd.

— In lid 2 wordt het verlenen van restaurant- en cateringdiensten aan boord van schepen, vliegtuigen of treinen tijdens

personenvervoer, fictief verlegd naar de plaats van vertrek van het vervoer. Hier wordt tegemoetgekomen aan een voorstel uit de raadplegingsprocedure.

— Bij verhuur van vervoermiddelen aan niet-belastingplichtigen op de lange termijn, dus meer dan 30 dagen, wordt uitgegaan van de plaats waar de klant is gevestigd dan wel zijn woonplaats of gebruikelijke verblijfplaats heeft.

— Bij verhuur op de korte termijn (bijvoorbeeld verhuur van een personenauto voor enkele dagen) wordt uitgegaan van de plaats waar het vervoermiddel ter beschikking wordt gesteld. Ook deze regeling is in het kader van de raadpleging door de meeste respondenten toegejuicht.

5.2.4 Artikel 9 octies — Diensten die op afstand kunnen worden verleend aan niet-belastingplichtigen

— Dit artikel is helemaal herzien. De in artikel 9 octies, lid 1 bedoelde dienstverleningen zijn overgebracht naar de plaats waar de klant gevestigd is dan wel zijn woonplaats of gebruikelijke verblijfplaats heeft.

In het kader van de raadpleging is deze regeling overwegend zeer negatief beoordeeld vanwege de onevenredige kosten van de procedure voor het nakomen van de BTW-verplichtingen. Daarom wordt de invoering van een éénloketstelsel gezien als een voorwaarde voor deze regeling.

— Het EESC dringt aan op een nog duidelijker definitie van de dienstverlening die onder dit artikel moet vallen.

5.2.5 Artikel 9 nonies — Diensten van tussenpersonen aan niet-belastingplichtigen

— De wijziging maakt duidelijk dat als plaats van dienstverlening van een tussenpersoon de plaats geldt waar de hoofdtransactie volgens de artikelen 9 bis tot en met 9 octies en 9 decies wordt verricht.

5.2.6 Artikel 9 decies — Diensten aan niet-belastingplichtigen buiten de Gemeenschap

— Hier zijn wijzigingen doorgevoerd tengevolge van de bovenbedoelde schrappingen in artikel 9 octies.

5.2.7 Artikel 9 undecies — Voorkomen van dubbele belastingheffing

— De regelingen voor diensten in het kader van e-handel, telecommunicatie en radio, geleverd door een buiten de EU gevestigde dienstverlener, moeten ook in de toekomst bij de vaststelling van de plaats van levering van deze diensten onveranderd blijven. Ook hier geldt als maatstaf de lidstaat waar de niet-belastingplichtige klant gevestigd is of de lidstaat waar de dienst daadwerkelijk wordt genoten.

Aangezien de voorschriften in kwestie voortaan in de artikelen 9 octies en nonies staan, worden de oude paragrafen h, j en l geschrapt.

5.2.8 Artikel 22, lid 6, paragraaf b in de versie van artikel 28 nonies — Uitbreiding van de lijst

— Met de beoogde tekstwijziging in dit artikel wordt beoogd de lijst die iedere voor BTW- doeleinden geïdentificeerde belastingplichtige moet indienen, uit te breiden tot bepaalde uit dienstverleningen voortvloeiende transacties. Hiermee worden dienstverleningen bedoeld aan de voor BTW-doeleinden geïdentificeerde afnemers, de in punt 5 genoemde transacties en de belastingplichtige klanten aan wie hij de dienstverleningen volgens de voorwaarden van artikel 9, lid 1 heeft verricht.

5.2.9 Technische wijzigingen

Verder zijn er vooral technische wijzigingen waarvoor wij verwijzen naar punt 2.12 van de uitleg bij het gewijzigde voorstel.

6. Eigen voorstellen en opmerkingen

6.1 Plaats van levering van diensten bij dienstverlening aan belastingplichtigen

6.1.1 De beoogde uitbreiding van de verleggingsregeling op ondernemersniveau, d.w.z. van de dienstverlening tussen belastingplichtigen, wordt door het Comité toegejuicht.

6.1.2 Voorwaarde is echter wel dat de verleggingsregeling in elk opzicht probleemloos door de betrokkenen kan worden doorgevoerd. Er zou een probleem kunnen ontstaan indien de dienstverlenende ondernemer de beoordeling van de transactie met betrekking tot de BTW- vaststelling, de plaats van levering van de dienst, de belastingplicht en het belastingtarief, respectievelijk een mogelijke belastingsvrijstelling, kan afwentelen op de ontvanger van de dienst, zonder dat deze de betrouwbaarheid van de gegevens kan controleren.

6.1.3 De ondernemingen moeten verschoond blijven van omvangrijke bijkomende meldings- en vastleggingsverplichtingen. Het is absoluut noodzakelijk iedere ondernemer in de EU de mogelijkheid te bieden om grondig uit te zoeken of de in de andere lidstaat gevestigde ondernemer/belastingplichtige die de dienst ontvangt, de verleggingsregeling moet toepassen op de transactie in kwestie. Een te grote aansprakelijkheid van de dienstverlenende ondernemer in gevallen van een latere mislukking van de omkering van de BTW-plichtigheid zou het gehele systeem schaden en zou leiden tot een verwerping van het systeem door de betrokken kringen.

6.2 Diensten tegenover niet-belastingplichtigen

6.2.1 Indien een ondernemer/belastingplichtige diensten verleent aan niet-belastingplichtigen, dan is er van meet af aan

geen sprake van toepassing van de verleggingsregeling. Dat zou inhouden dat, indien de belasting op de plaats van levering geldt, een ondernemer van lidstaat A zich voor de BTW in de staat van de dienstverlening moet laten registreren en de daar geldende BTW-verplichtingen moet nakomen. Om deze administratieve lasten en tevens een belemmering van het intracom-munautaire handelsverkeer zoveel mogelijk te voorkomen, zijn niet-bureaucratische regels nodig.

6.2.2 Een registratieplicht jaagt de kosten behoorlijk op en leidt er in twijfelgevallen toe dat de belastingplichtige ondernemer ervan zal afzien deze dienst te verlenen. Dan komt er geen openstelling van de interne markt en geen gelijke concurrentie tussen de ondernemingen in alle lidstaten van de EU, maar worden de niet in dezelfde staat gevestigde EU-ondernemers aanzienlijk benadeeld tegenover binnenlandse dienstenaanbieders. Dat kan het wegnemen van handelsbelemmeringen alleen maar doorkruisen. Om deze reden is uitbreiding van het systeem van belasting van de plaats van levering tot niet-belastingplichtigen alleen uitvoerbaar als het voorgestelde éénloketsysteem probleemloos snel en kosteloos werkt. Alleen dan kan van een ondernemer worden verlangd dat hij eventueel in alle 25 lidstaten van de EU belastingplichtige diensten verricht, zonder de mogelijkheid van een verleggingsregeling. Anders zou er wel eens een averechts effect kunnen optreden, namelijk dat kleine en middelgrote ondernemingen uit de interne markt van de EU worden gedrongen.

7. Regeling terugbetaling voorbelasting

7.1 Hetzelfde geldt voor de vereenvoudiging van de BTW-verplichtingen in het kader van de regeling terugbetaling voorbelasting. De bekende problemen bij de terugbetaling van de voorbelasting leiden er, in het bijzonder bij kleinere bedragen, toe dat de ondernemer voor zichzelf de afweging moet maken of het „lonend is” om bij de buitenlandse fiscus een aanvraag in te dienen of dat het voor hem niet veel voordeliger is om direct helemaal af te zien van zijn aanspraak op vergoeding. Dat druist echter feitelijk in tegen een grondbeginsel van de zesde BTW-richtlijn, namelijk de aftrekbaarheid van de voorbelasting.

Daarbij tekent het Comité aan dat het streven naar een volledige en gelijkmatige heffing van de BTW in sommige staten nog aanzienlijke verbetering behoeft.

7.2 Om deze reden moet worden gewaarborgd dat de voorstellen die de Commissie in het kader van de invoering van een éénloketsysteem heeft gedaan, worden omgezet en dat de doeltreffendheid ervan wordt getoetst.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Aanpakken van door bedrijfsbelastingen veroorzaakte interne-marktbelemmeringen voor het MKB — heffing in het land van oorsprong: een proefproject”

(COM(2005) 702 def.)

(2006/C 195/14)

De Commissie besloot op 23 december 2005, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het bovengenoemde.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 april 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer Leveaux.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 427e zitting van 17 en 18 mei 2006 (vergadering van 17 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 143 stemmen voor, bij 6 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het Comité herinnert eraan dat het er voorstander van is om de belastingregels op lange termijn op EU-niveau te harmoniseren. Daarvoor bestaan evenwel helaas nog een groot aantal obstakels en daarom:

- spreekt het Comité andermaal zijn waardering uit voor de denkbeelden en de inspanningen van de Commissie om de ontwikkeling van de activiteiten van mkb's te vergemakkelijken. Wel heeft het twijfels over de efficiëntie van de voorgestelde regeling en de beperkingen ervan.
- Vraagt het zich af of het niet beter zou zijn geweest, nu het om een proefproject gaat, om een doorwrochter systeem voor te stellen dat gebaseerd is op concrete ervaringen en vrijwillige verplichtingen van sommige lidstaten en MKB-organisaties. In dit verband zou de duur van het project moeten worden beperkt tot vijf jaar om er de nodige nuttige lessen uit te trekken en en deze vervolgens in de praktijk te brengen.
- Stelt het Comité de Commissie voor, zich door de in de hieronder opgesomde adviezen gemaakte opmerkingen te laten inspireren om later met richtsnoeren te komen waaruit coherente oplossingen voor het MKB kunnen worden gedestilleerd. Daarbij denkt het Comité met name aan zijn opmerkingen over het opstellen van een Europees statuut voor mkb's.

2. Eerdere adviezen van het Comité

2.1 Onderhavige mededeling volgt op verschillende voorstellen die de Commissie de laatste jaren heeft uitgebracht en vormt een nieuwe bijdrage om op fiscaal gebied, en met name wat de vennootschapsbelasting (Vpb) betreft, het MKB nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden te bieden. Het belang van deze

sector voor creatie van werkgelegenheid en welvaart in de EU werd talloze malen bevestigd en met name in het actieplan van Lissabon.

2.2 Sinds eind jaren '90 werd het Comité meermaals geraadpleegd over voorstellen, aanbevelingen en mededelingen over dit of verwante onderwerpen. Het herinnert hieronder aan de meest recente adviezen die het naar aanleiding van een raadpleging of op eigen initiatief heeft uitgebracht en waarin vooral de toepassing van het concept van „Europese onderneming” op het MKB werd behandeld, alsook de nodige fiscale vereenvoudigingen om snel de belemmeringen voor deze sector weg te ruimen.

- 2000: initiatiefadvies over een „Europees Handvest voor het kleinbedrijf” ⁽¹⁾. Daarin behelsde een van de twaalf voorstellen het volgende: „Er moet steeds meer worden gewerkt met forfaitaire belastingregelingen, en micro-ondernemingen met een minimale omzet moeten van bepaalde fiscale verplichtingen worden vrijgesteld”.
- 2001: advies over het „Fiscaal beleid in de Europese Unie: prioriteiten voor de komende jaren” ⁽²⁾. Daarin steunde het Comité de voorstellen van de Commissie voor het fiscaal beleid en benadrukte het dat de belastingen op ondernemingen dienen te worden gecoördineerd ten einde de moeilijkheden uit de wereld te helpen waarmee mkb's wegens nationale dispariteiten te kampen hebben.
- 2002: initiatiefadvies over „Een Europees statuut voor mkb's” ⁽³⁾ „om de sector op voet van gelijkheid te behandelen met grotere ondernemingen en om mkb's ter vergemakkelijking van hun activiteiten op de interne markt een Europees” label „te bieden, het risico van meervoudige belastingheffing” uit te bannen, enz.

⁽¹⁾ PB C 204 van 18 juli 2000, blz. 57

⁽²⁾ PB C 48 van 21 februari 2002, blz. 73

⁽³⁾ PB C 125 van 27 mei 2002, blz. 100

- 2002: initiatiefadvies over de „Vennootschapsbelasting” ⁽⁴⁾. Daarin werd de Commissie verzocht om vaart te zetten achter maatregelen ter voorkoming van dubbele heffing. Verder schaarde het Comité zich achter de verwezenlijking van een interne markt zonder fiscale belemmeringen door het goedkeuren van gemeenschappelijke beginselen. Voorts benadrukte het dat invoering van een geharmoniseerde heffingsgrondslag voor alle EU- ondernemingen verenigbaar is met de fiscale soevereiniteit van de EU-lidstaten en regio's voor zover hun bevoegdheid om de tarieven vast te stellen niet wordt aangetast.
- 2003: advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 90/435/EEG van 23 juli 1990 betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten” ⁽⁵⁾. Het Comité steunde het voorstel van de Commissie voor „het wegwerken of althans beperken van de wettelijke en economische, dubbele of meervoudige belasting die wordt geheven op de winstuitkeringen die een dochteronderneming in de lidstaat van de moedermaatschappij of de vaste inrichting uitkeert.”
- 2003: initiatiefadvies over „Belastingheffing in de Europese Unie: gemeenschappelijke beginselen, convergentie van belastingregels en mogelijkheid van stemming met gekwalificeerde meerderheid” ⁽⁶⁾. Daarin vroeg het Comité om uitdieping van drie kwesties, waaronder invoering van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de Vpb en met gekwalificeerde meerderheid vastgestelde Vpb-minimumtarieven.
- 2004: een op verzoek van de Commissie opgesteld verkennend advies over het „Aanpassingsvermogen van het MKB en ondernemingen van de zgn. sociale economie aan veranderingen ten gevolge van de economische dynamiek” ⁽⁷⁾. Daarin merkt het Comité andermaal op dat de barrières voor dit soort bedrijven voor toetreding tot de mondiale markten moeten worden teruggedrongen middels door met name hun administratieve en fiscale lasten te verkleinen.
- 2004: advies over de Commissiemededeling „Een interne markt zonder belemmeringen op het gebied van de vennootschapsbelasting” ⁽⁸⁾. Daarin wordt het volgende benadrukt:
 - de functioneringsgebreken van de interne markt moeten worden tegengegaan door de Vpb-akkoorden te verstevigen. Het MKB beschikt immers eenvoudigweg niet over de middelen om het hoofd te kunnen bieden aan 15 (spoedig) 25 verschillende stelsels (par. 3.2 en 3.3).
 - De mogelijkheid van heffing in het land van oorsprong met een eventueel omzetplafond (par. 3.3).
 - Het desbetreffende proefproject van de Commissie biedt een oplossing voor grensoverschrijdende activiteiten van mkb's en verlicht hun administratieve lasten op fiscaal gebied. Het project zou op bilaterale basis kunnen

worden opgestart en vervolgens, na positieve evaluatie, tot alle lidstaten kunnen worden uitgebreid (par. 3.3.1).

- Invoering van een gemeenschappelijke Europese heffingsgrondslag vormt een belangrijke stap (par. 3.3.4).
- Het Comité wijst de lidstaten, die in dit verband nu eenmaal het laatste woord hebben, andermaal met klem op de noodzaak van een akkoord dat mkb's mogelijkheden en prikkels biedt om zich ook buiten hun land te ontwikkelen en banen te creëren (par. 3.7).

2.3 Uit deze acht adviezen van de laatste vijf jaar wordt geciteerd om:

- meer aandacht op het belang van zijn bijdragen te vestigen,
- de maatregelen in herinnering te brengen die het MKB in staat stellen om zijn belangrijker rol op de interne markt te vervullen,
- de vasthoudendheid van de Commissie bij het zoeken naar oplossingen te benadrukken.

2.4 Helaas is er de laatste vijf jaar geen doeltreffende regeling tot stand gekomen. Het Comité dringt er dan ook bij Parlement en Raad op aan om een einde aan de inmiddels duidelijk in kaart gebrachte belemmeringen te maken.

3. De voorstellen van de Commissie en de inbreng van het Comité

3.1 Weliswaar heeft het Comité in dit verband reeds eerder positieve adviezen over de Commissievoorstellen uitgebracht, maar toch wil het over een aantal punten aanvullende opmerkingen maken.

3.2 In onderhavige mededeling wordt opgemerkt dat vooral wegens fiscale redenen de participatie van het MKB op de interne markt ver bij die van de grotere ondernemingen achterblijft. De Commissie herinnert eraan dat grensoverschrijdende expansie van mkb's moet worden gestimuleerd en beveelt belastingheffing volgens de regels van het land van oorsprong aan. Met name wat de Vpb betreft, stelt zij lidstaten en ondernemingen voor om een op dit oorsprongsbeginsel gebaseerd proefproject uit te testen.

3.3 Het Comité heeft reeds in principe zijn instemming met een dergelijk initiatief betuigd, maar herinnert eraan dat slechts een beperkt aantal mkb's grensoverschrijdende expansie beogen. Voorts kan een dergelijk project slechts worden uitgevoerd met medewerking van een gering aantal bedrijven die, door ligging of geschiktheid, zich ook in het buitenland willen vestigen. Los van genoemde instemming zou het Comité graag zien dat de Commissie de volgende punten nader zou ophelderen:

- ongeveer hoeveel mkb's hebben op korte termijn eventueel baat bij de voorgestelde bepalingen betreffende de berekening van de Vpb-grondslag?

⁽⁴⁾ PB C 241 van 7 oktober 2002, blz. 75

⁽⁵⁾ PB C 32 van 5 februari 2004, blz. 118

⁽⁶⁾ PB C 80 van 30 maart 2004, blz. 139

⁽⁷⁾ PB C 120 van 20 mei 2005, blz. 10

⁽⁸⁾ PB C 117 van 30 april 2004, blz. 38

- Wat is hun economisch „gewicht” binnen de Unie?
- Welke zijn de meest betrokken economische sectoren?

3.3.1 Het nagestreefde doel is groei en werkgelegenheid te verhogen door de activiteiten van het MKB te vergemakkelijken. Gegeven de beperkte budgettaire middelen van de Unie waarschuwt het Comité echter voor versnippering van middelen en geeft het de voorkeur aan een beperkt aantal, maar wel efficiënte, maatregelen. Daarom moet op basis van de beschikbare statistische informatie niet alleen worden nagegaan of de voorgestelde maatregelen doeltreffend zijn, maar dient er ook te worden gekeken of er geen efficiënter optreden mogelijk is. Bij gebrek aan voldoende informatie in dit verband verbaast het Comité zich erover dat de Commissie zich in haar impactstudie niet in staat toont om de kosten van de voorgestelde maatregel in kaart te brengen.

3.4 Zij wettigt haar voorstel met de resultaten van een enquête die zij in de loop van de tweede helft van 2004 onder het MKB en de beroepsorganisaties van de 25 lidstaten heeft gehouden. Er werden evenwel slechts 194 vragenlijsten teruggestuurd, waarvan er maar liefst 168 door Duitse ondernemingen waren ingevuld (zie bijlage).

3.4.1 De EU telt meerdere miljoenen mkb's (waaronder alleen al in de bouw 2 miljoen) en daarom heeft de enquête te weinig respons opgeleverd. Ook wekt het verbazing dat er geen gewag wordt gemaakt van de reacties van de beroepsorganisaties en de sociale partners. Tenzij deze vertrouwelijk zouden hebben gereageerd, zou het Comité graag over hun reacties worden geïnformeerd.

3.4.2 Het onderzoek heeft dus weinig nuttige gegevens opgeleverd en daarom had de Commissie er geen, wellicht onvoldoende gebaseerde conclusies uit mogen trekken.

3.5 Het Comité is van mening dat:

- de Commissie moet onderzoeken waarom het bedrijfsleven zo weinig belangstelling voor de enquête had;
- zij geld moet proberen vrij te maken om dergelijke onderzoeken door specialisten te laten uitvoeren. In de eerste plaats zouden die specialisten moeten kijken of het onderzoeksonderwerp, de doelgroep en de vragen toereikend zijn. Daarnaast zouden directe contacten met mkb's die reeds over vestigingen in andere lidstaten beschikken behulpzaam kunnen zijn om de ondervonden moeilijkheden beter te evalueren;
- vragenlijsten niet uitsluitend via Internet moeten worden verstuurd. Dat lijkt namelijk weinig toegesneden op mkb's maar veeleer op organisaties die de website van de Commissie regelmatig bezoeken.

3.5.1 Verder kan het ook zijn dat sommige directies van mkb's, die stellig van plan zijn om zich in andere lidstaten te vestigen, om fiscale redenen de voorkeur geven aan plaatselijke bedrijven en investeren in marketing om op termijn winst te maken.

3.5.2 Wellicht vrezen andere bestuurders dat zij in geval van vestiging in een andere lidstaat zullen worden geconfronteerd met talloze administratieve, juridische, sociale, fiscale en andere problemen die dusdanig ingewikkeld zijn dat hun vestiging veel te snel en te zwaar wordt belast, waardoor zij de voorkeur aan een joint venture met een lokaal bedrijf geven (hetgeen overigens goed is voor cohesie in Europa).

3.6 De Commissie formuleert reikwijdte en doelstellingen van haar proefproject als volgt:

- het project geldt voor alle mkb's, inclusief micro-ondernemingen (d.w.z. met minder dan 10 werknemers).
- Gerekend wordt volgens de regels van de lidstaat van vestiging van de moedermaatschappij die van toepassing zijn op de grondslag voor de belastbare winst, alsook volgens de regels van de lidstaten waar de moeder dochters of vaste inrichtingen heeft.
- Vervolgens wordt de aldus vastgestelde heffingsgrondslag uitgesmeerd over alle betrokken lidstaten in functie van hun aandeel in de totale salarismassa en/of omzet van de onderneming. Daarna heft iedere lidstaat tegen zijn eigen tarief over zijn aandeel.
- Grensoverschrijdende verliescompensatie.

Hiermee wordt mkb's kosten bespaard omdat zij als gevolg van de vele nationale en onderling uiteenlopende Vpb-regels vaak een beroep op dure specialisten moesten doen. Dat wordt nu minder.

3.7 Deze doelstellingen en reikwijdte stroken met hetgeen eerder werd beoogd. Het Comité gaat er dan ook mee akkoord en pleit ervoor dat, in geval de ervaringen gunstig zijn, er zeer snel een Europees toezichts- en (eventueel) controlemechanisme op fiscale dumping in het leven wordt geroepen, om te voorkomen dat bedrijven bijv. de hoofdzetel van de moedermaatschappij te verplaatsen naar lidstaten die een gunstigere berekening van de Vpb-grondslag kennen.

3.8 De Commissie nodigt de lidstaten uit, bilaterale akkoorden te sluiten over de uitvoeringsmodaliteiten betreffende het proefproject en daarbij rekening te houden met haar algemene en vrijblijvende richtsnoeren. Verder is zij bereid om bij te dragen aan voorbereiding en tenuitvoerlegging van deze akkoorden.

3.9 Het Comité begrijpt dat de handelingsvrijheid van de Commissie begrensd is en is ermee ingenomen dat zij zich beperkt tot het doen van voorstellen en stimuleren. Op die manier kunnen geïnteresseerde mkb's experimenteren met de proefbepalingen van de bilaterale akkoorden tussen sommige lidstaten. In een later stadium zal de Commissie in het licht van de resultaten het proefproject uitbreiden met enige verdergaande bepalingen.

3.10 De Commissie merkt terecht op dat de veelvoud aan nationale regelingen een enorm obstakel voor het MKB vormt. Wanneer er een aantal van 25 lidstaten bilaterale, en ook nog eens per definitie verschillende, akkoorden gaan sluiten, kan een mkb er slechts een beperkt aantal van gebruiken. Dit resulteert niet in de nagestreefde vereenvoudiging voor de sector.

3.11 Verder vraagt het Comité zich af, welke de praktische gevolgen zijn van het voornemen van de Commissie om geen doorwrochter proefproject voor te stellen. Zijn er van meet af aan niet een aantal convergentiecriteria vastgesteld, dan valt

moeilijk in te zien hoe, na tenuitvoerlegging van een groot aantal bilaterale akkoorden, men ooit tot fiscale harmonisatie kan overgaan.

3.12 Ten slotte constateert het Comité dat er op geen enkele wijze gedetailleerd is nagegaan of er tussen sommige lidstaten of regio's (bijv. Zwitserland, Liechtenstein, het Vaticaan, Monaco, San Marino, Andorra, enz.) regelingen bestaan waarmee de gevolgen van de veelvoud aan nationale, regionale of lokale belastingssystemen voor het bedrijfsleven (en vooral het MKB) kunnen worden geneutraliseerd of beperkt.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Cohesiefonds (gecodificeerde versie)”

(COM(2006) 5 *final* — 2003/0129 (AVC))

(2006/C 195/15)

De Raad heeft op 28 februari 2006 besloten, het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Economische en monetaire unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 28 april 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer GRASSO.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 mei 2006 gehouden 427e zitting onderstaand advies met 146 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité stemt in met het Commissie-initiatief om over te gaan tot codificatie van Verordening (EEG) nr. 1164/94 ter oprichting van het Cohesiefonds.
2. Het Comité bevestigt het al bij meerdere gelegenheden geuite standpunt dat de codificatie van communautaire regelgeving de Europese burger dichter bij de Europese beleidsinstrumenten brengt. Dit is des te meer van belang als het gaat om het cohesiebeleid, een buitengewoon belangrijk onderdeel van het Europese eenwordingsproces.

Brussel, 17 mei 2006.

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Extern optreden van de Unie: De rol van het maatschappelijk middenveld”

(2006/C 195/16)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 28 januari 2005 besloten om overeenkomstig art. 29, lid 2, van het reglement van orde een advies op te stellen over „*Extern optreden van de Unie — De rol van het maatschappelijk middenveld*”.

De gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 4 mei 2006; rapporteur was de heer Koryfidis.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 427e zitting van 17 en 18 mei 2006 (vergadering van 17 mei 2006) het volgende advies met 140 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, goedgekeurd:

1. Dit advies werd opgesteld op basis van een vragenlijst en een studie. Beide zijn het resultaat van een jarenlange theoretische analyse en een analyse in het veld, alsmede van de ervaring die het EESC heeft opgedaan in zijn contacten met adviesorganen en aanverwante instanties van het maatschappelijk middenveld in de kandidaat-lidstaten en in derde landen. Een en ander was een werk van lange adem en heeft het EESC geleid tot de overtuiging dat er méér nodig is om naar de volgende fase over te gaan, waarbij het Comité beter georganiseerd en geregeld zal zijn en betere vooruitzichten zal hebben wat betreft zijn verbintenissen, alsmede de betrekkingen die deze met zich meebrengen.

2. Het EESC is van mening dat de globalisering van de economie in combinatie met de ontwikkelingen op wetenschappelijk en technologisch vlak — met name wat ICT betreft — een krachtige dynamiek teweegbrengt die alleen in goede banen kan worden geleid als het zwaartepunt bij de totstandbrenging en ontwikkeling van internationale betrekkingen komt te liggen. Deze verschuiving zal tot uiting moeten komen via een structurele integratie van de relatie tussen twee samenlevingen in de traditionele relatie tussen twee landen.

3. De bovenstaande vaststelling leidt tot de conclusie dat de Unie als bestuursstelsel, gemeenschappelijk en in haar geheel, deze nieuwe realiteit tijdig onder ogen moet zien. Aansluitend bij deze erkenning moet zij eveneens een beleid inzake extern optreden uitstippelen en ontwikkelen, waarbij het maatschappelijk middenveld actief betrokken moet worden.

4. Het desbetreffende beleid van de Unie moet, waar mogelijk, proactief en hoe dan ook geïntegreerd zijn. Het democratisch leven in Europa, het Europese sociaal-economische acquis, de strategische doelstellingen van de Unie en een gedegen kennis zijn de bouwstenen voor de uitstippeling en ontwikkeling van een dergelijk beleid, binnen en buiten de grenzen van de Unie.

5. Binnen deze context zal het een nieuw intern organisatorisch evenwicht moeten zien te vinden, evenals een creatiever evenwicht tussen concurrentievermogen en samenwerking, met name op gebieden en voor acties waarbij derde landen betrokken zijn.

6. Het Europese maatschappelijke middenveld zelf bewust maken van zijn nieuwe rol is een complexe opgave. Er moet meer gebruik worden gemaakt van moderne methoden om vertrouwdheid te verwerven met leren en kennis.

7. Om deze vertrouwdheid te creëren en meer algemeen, om de Europese burgers te laten functioneren in een op kennis

gebaseerde samenleving en economie, is een nieuwe visie op de programma's voor levenslang leren nodig. Deze nieuwe visie komt er in de praktijk op neer dat kennis die verband houdt met globalisering en kennis i.v.m. het externe optreden van de Unie moeten worden geïntegreerd in de bestaande programma's voor levenslang leren.

8. Als belangrijkste vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld op Europees niveau krijgt het EESC een drieduidige rol te spelen, nl.:

— de rol van (enige) spreekbuis, waarbij het de mening van het maatschappelijk middenveld ten aanzien van het externe optreden van de Unie aan de politieke EU-organen kenbaar moet maken, op basis van zijn democratisch acquis en via een procedure die erop gericht is verschillende belangen op creatieve wijze met elkaar te verzoenen;

— de rol van actief deelnemer aan de uitstippeling en ontwikkeling van EU-beleidslijnen die ook op het extern optreden betrekking hebben; en

— de rol van monitor van de externe betrekkingen van de EU en van de economische en sociale gevolgen daarvan.

9. Deze rol van het EESC heeft betrekking op een brede waaier van thema's en activiteiten; alle problemen die uit de nieuwe globale omgeving voortvloeien, komen immers ook terug als deelaspecten van zijn werkzaamheden en hebben m.a.w. een economische, sociale, ecologische en culturele dimensie.

10. In deze context ligt de belangrijkste bijdrage die het EESC aan de uitstippeling en ontwikkeling van EU-beleidslijnen i.v.m. extern optreden kan leveren. Het beschikt nl. over de mogelijkheid om via zijn adviezen een creatief evenwicht tot stand te brengen. Dit evenwicht wordt bereikt door een synthese van de verschillende belangen die door de leden worden verdedigd in het kader van een procedure en een visie waarbij met de vier bovengenoemde dimensies rekening wordt gehouden.

11. Opgemerkt zij dat het EESC reeds over aanzienlijke ervaring m.b.t. buitenlands EU-optreden beschikt. Aan de andere kant moet er ook op worden gewezen dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van deze ervaring via bredere communautaire mechanismen en benaderingen. De communautaire instellingen konden met name niet voldoende gebruik maken van deze ervaring en van de conclusies die via adviezen, informatieve rapporten en voorstellen worden aangereikt.

12. Volgens het EESC moeten er betere wegen worden gevonden om die ervaring te linken aan de centrale politieke structuren van de Unie. Met het oog daarop kunnen protocollen inzake versterkte samenwerking worden ondertekend, zoals dit tussen de Europese Commissie en het EESC is gebeurd. Een en ander kan evenwel nog makkelijker worden verwezenlijkt via samenwerking van alle politieke organen van de Unie en het EESC met het oog op de ontwikkeling van geïntegreerde en, bij voorkeur, proactieve maatregelen.

13. In ieder geval erkent en wijst het EESC op de noodzaak zijn rol en meer algemeen de rol van het maatschappelijk middenveld bij de globaliseringsprocessen te versterken. Algemeen doel van deze versterking is de bevordering van de desbetreffende ruimere doelstellingen van de Unie voor de 21e eeuw. Een specifiekere reden voor deze versterking — met name in geval van het EESC — heeft te maken met de wijze waarop deze bevordering moet gebeuren. Een en ander hangt m.a.w. samen met de zich thans ontwikkelende nieuwe vorm van functioneren van het EESC in het kader van de kennismaatschappij, alsook met zijn unieke karakter, waardoor het Comité, buiten de Unie, op het niveau van de samenleving geloofwaardig kan optreden met middelen van de zogenaamde „zachte diplomatie”.

14. Het EESC dringt aan op erkenning en versterking van dit unieke karakter en dit potentieel waarover het beschikt. Tevens wil het worden erkend als mondiale partner en institutioneel vertegenwoordiger van het Europese maatschappelijke middenveld, met name bij internationale organisaties als de economische en sociale raad van de VN (ECOSOC). Ook dringt het aan op versterking van zijn positie en rol bij de overeenkomsten die worden ondertekend met derde landen, alsook van zijn acties, die gericht zijn op de ondersteuning van het maatschappelijk middenveld in die landen.

15. Met het oog op het vervullen van zijn bovenvermelde taak vraagt het EESC steun voor de concrete verwezenlijking

op middellange termijn van belangrijke keuzes die het zal maken, nl.:

- de totstandbrenging van een modern en geïntegreerd systeem van proactieve communicatie, gegevensuitwisseling en netwerkvorming met partners in Europa en over de hele wereld, alsook met de andere organen van de Unie;
- versterking van zijn aanwezigheid bij en samenwerking met adviesorganen van intergouvernementele en andere desbetreffende internationale organisaties, met name op het gebied van betrekkingen met het maatschappelijk middenveld;
- de totstandbrenging van een „elektronische kennisdatabank” met gegevens over acties van de instanties en structuren die wereldwijd een adviesfunctie uitoefenen en over netwerken van het maatschappelijk middenveld, alsmede het gebruik ervan als een middel voor communicatie, toenadering, begrip en interpretatie van het standpunt van dat maatschappelijke middenveld en als middel om de waarden en strategische doelstellingen van de Unie in de hele wereld bekend te maken;
- het opstellen van een tweejaarlijks verslag over de ontwikkeling van de activiteiten van de adviserende instanties en structuren in de wereld en de invloed van het extern optreden van de Unie daarop.

16. Gelet op de bovenstaande opmerkingen en voorstellen dringt het EESC er bij de politieke organen van de Unie op aan de methode van permanente interinstitutionele dialoog te hanteren en te bevorderen. Deze moet gericht zijn op:

- transparante en tijdige voorlichting en het verwerven van actuele collectieve kennis over het externe optreden van de Unie en
- het verkrijgen van een uniform en samenhangend antwoord op de vraag naar het wat, waarom en hoe van de te ontwikkelen acties.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Bijdrage aan de Europese Top van 15 en 16 juni 2006 — Bezinningsperiode”

(2006/C 195/17)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 15 februari 2006 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde op te stellen over: „Bijdrage aan de Europese Top van 15 en 16 juni 2006 — Bezinningsperiode”

en overeenkomstig artikel 20 van het reglement van orde de heer MALOSSE als algemeen rapporteur aan te wijzen.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 427e zitting van 17 en 18 mei 2006 (vergadering van 17 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 133 stemmen vóór en 1 stem tegen bij 8 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Het Comité stelt met voldoening vast dat het Voorzitterschap van de Raad zich niet wil beperken tot een evaluatie van de initiatieven die in de loop van de bezinningsperiode zijn genomen, maar ook wil aangeven hoe het nu verder moet.

2. Het verwijst in dit verband naar zijn adviezen van 24 september 2003 ⁽¹⁾ en 28 oktober 2004 ⁽²⁾, waarin erop wordt gewezen dat het Grondwettelijk Verdrag voor de Unie van essentieel belang is omdat het haar in staat stelt het hoofd te bieden aan de uitdagingen waarmee zij momenteel wordt geconfronteerd. Het pleit er nogmaals voor om het Handvest van de grondrechten van de Unie, dat de rechten van de burgers tot het fundament van het EU-beleid maakt, in het Verdrag op te nemen. Verder wijst het nogmaals op het belang van de institutionele bepalingen en de bepalingen inzake Europese *governance* in het Grondwettelijk Verdrag, die de zichtbaarheid en efficiëntie van de Unie ten goede zullen komen.

3. Het verwijst ook naar de resolutie van het Europees Parlement van 19 januari 2006 „De denkpauze: structuur, onderwerpen en kader voor een evaluatie van het debat over de Europese Unie.”

4. Het is van oordeel dat:

- het ontbreken van een duidelijke visie op en een consensus over de doelstellingen van het Europese integratieproces het geloof in dit project heeft ondermijnd, ondanks de vooruitgang die de afgelopen 50 jaar werd geboekt;
- de bezwaren van de burger niet zozeer betrekking hebben op het Grondwettelijk Verdrag als zodanig — waarvan het innovatieve karakter voldoende is benadrukt — als wel op de werking en het huidige beleid van de Unie;
- het institutionele bestel in zijn huidige vorm, dat is voortgekomen uit het Verdrag van Nice, de Unie niet de mogelijkheid biedt om verdere vooruitgang te boeken met het integratieproces omdat de huidige Verdragen niet voorzien in de behoefte aan een moderne Europese *governance*, en met name veel te weinig ruimte bieden voor een eigen inbreng van het maatschappelijk middenveld bij de communautaire besluit- en beleidsvorming, en zulks op alle niveaus;
- het de taak van de Commissie en de Europese Raad is om, binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden, adequate voorstellen te doen om de basis te leggen voor een „burgervriendelijke” visie op de toekomst van Europa en op een zodanige manier inhoud te geven aan het EU-beleid dat dit aan de verwachtingen van de Europese bevol-

king voldoet; het vindt het dan ook een goede zaak dat het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in de op 4 april jl. gesloten interinstitutionele overeenkomst hebben vastgelegd dat hiervoor in de periode 2007-2013 méér middelen zullen worden uitgetrokken dan de Europese Raad aanvankelijk had besloten; het betreurt evenwel dat de Unie, ondanks deze — al bij al geringe — verhoging van het oorspronkelijke budget, toch niet over voldoende middelen zal beschikken om haar ambities te kunnen waarmaken (zie in dit verband het advies van 15 september 2004 ⁽³⁾);

- een Europese communicatiestrategie alleen kans van slagen heeft als:
 - een duidelijke visie op de toekomst van Europa wordt uitgewerkt;
 - een beleid met een reële toegevoegde waarde voor de burger wordt uitgestippeld en uitgevoerd;
 - de zichtbaarheid en herkenbaarheid van het Europese integratieproject en de doelstellingen hiervan worden verbeterd;
 - de werking van de Unie verder wordt gedemocratiseerd om de burgers nauwer bij een en ander te betrekken en een meer gestructureerde dialoog met het maatschappelijk middenveld op gang te brengen.

5. Het brengt met het oog op de Europese Top van 15 en 16 juni a.s. de volgende aanbevelingen naar voren:

5.1 Verantwoordelijkheden

5.1.1 De verantwoordelijkheid voor het vinden van een snelle oplossing voor de identiteitscrisis waarmee de Unie momenteel wordt geconfronteerd, ligt voornamelijk bij de lidstaten, en dus bij de Europese Raad. De Europese Raad dient bijgevolg tijdens de komende Top een duidelijk standpunt ten aanzien van de toekomst van Europa in te nemen en aan te geven wat er moet gebeuren om de huidige politieke impasse te doorbreken. Het Comité is in dit verband van oordeel dat de uit het Grondwettelijk Verdrag voortvloeiende nieuwe verworvenheden en evenwichten niet weer op de helling mogen worden gezet en dat rekening moet worden gehouden met het feit dat het Grondwettelijk Verdrag inmiddels al door 15 lidstaten is geratificeerd.

⁽¹⁾ Advies ter attentie van de Intergouvernementele Conferentie 2003 (PB C10 van 14 januari 2004).

⁽²⁾ Advies over het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa (PB C120 van 20 mei 2005).

⁽³⁾ Advies over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement *Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst: Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013* (COM(2004) 101 def.) (PB C 74 van 23 maart 2005).

5.1.2 Overeenkomstig artikel IV-443 (4) van het Grondwettelijk Verdrag impliceren de twee mislukte ratificaties niet noodzakelijkerwijs dat het ratificatieproces moet worden stopgezet, wat uiteraard niet wegneemt dat terdege rekening moet worden gehouden met de achterliggende redenen van dit dubbele echec.

5.2 **Betere governance**

5.2.1 De Europese instellingen — Commissie, Parlement en Raad — dienen de meest innovatieve *governance*-aspecten van het Grondwettelijk Verdrag alvast in praktijk te brengen. Zo pleit het Comité ervoor om vóór ieder belangrijk wetgevingsinitiatief het overleg met het maatschappelijk middenveld te verbreden en te verdiepen. Ook verzoekt het de Commissie om zich te beraden op de concrete invulling van het burgerinitiatiefrecht.

5.2.2 De instellingen dienen vaker een beroep te doen op het Comité, dat met zijn verkennende adviezen, informatieve rapporten en bijdragen aan impactanalyses een belangrijke rol kan spelen bij de concrete vormgeving van het EU-beleid.

5.2.3 Om deze redenen gaat het Comité, in samenwerking met o.m. de nationale Sociaal-Economische Raden en daarmee vergelijkbare instellingen, zijn inspanningen voortzetten om de uitbouw van een meer gestructureerde dialoog tussen de EU-instellingen en het maatschappelijk middenveld te bevorderen.

5.2.4 Verder pleit het ervoor om concrete invulling te geven aan het beginsel van „functionele subsidiariteit” door steeds meer verantwoordelijkheden „namens de Unie” over te dragen aan de lokale en regionale overheden en het maatschappelijk middenveld om het Europese bewustzijn van de burger te versterken. Het is ook van oordeel dat niet alleen de lokale en regionale overheden, maar ook het maatschappelijk middenveld bij het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel moeten worden betrokken.

5.3 **Inhoudelijke vormgeving van het EU-beleid en het Europese burgerschap**

5.3.1 Het is de taak van de EU-instellingen om het EU-beleid meer inhoud te geven en zodoende de efficiëntie en de concrete impact op het dagelijkse leven van de burger — in termen van werkgelegenheid, mobiliteit, milieu, sociale vooruitgang, jongerenbeleid, ondernemerschap, bestrijding van discriminatie en uitsluiting, enz. — duidelijk tot uiting te laten komen. Bovendien dienen zij verder uitvoering te geven aan de grote Europese projecten die het mogelijk maken het Europese bewustzijn van de burger te versterken (transeuropese netwerken, ruimtevaartbeleid, enz.) en nieuwe projecten op te zetten, zoals een Europese burgerdienst en een Europees systeem ter voorkoming en bestrijding van grote risico's.

5.3.2 De Commissie dient, conform de rol en de bevoegdheden die haar bij de Verdragen zijn toebedeeld, echt Europees beleid te ontwikkelen op gebieden waar de toegevoegde waarde daarvan buiten kijf staat (energie, milieu, onderzoek...). Daarbij

moet, al naargelang de sector, voor de meest pragmatische oplossing worden gekozen: cofinanciering EU/lidstaten dan wel versterkte samenwerking.

5.3.3 Op het vlak van het externe beleid dienen de lidstaten zich, overeenkomstig het besluit van de Europese Raad van Wenen (1998), meer eensgezind en solidair op te stellen in plaats van zomaar lukraak standpunten in te nemen en initiatieven te ontplooiën, wat twijfels oproept over hun bereidheid om hun beleid in EU-verband te coördineren. Als de lidstaten overal ter wereld als consequente en vastberaden pleitbezorgers van gerechtvaardigde EU-belangen zouden optreden, zou dit eveneens de zichtbaarheid van de Unie en haar krediet bij de burger ten goede komen.

5.3.4 Door het EU-beleid een concrete inhoud te geven kunnen de Commissie en de Raad de bijgestelde strategie van Lissabon geloofwaardiger maken en, met het oog op de periode na 2010, de weg effenen voor een Europees project dat aan de verwachtingen van de burger beantwoordt, mits dit keer voldoende middelen ter beschikking worden gesteld om de doelstellingen te kunnen realiseren. Alleen een dergelijk groot-schalig maatschappelijk project, dat momenteel ontbreekt, kan het begrip van de burger voor het Grondwettelijk Verdrag doen toenemen.

5.4 **Integrale toepassing van de bestaande Verdragen**

5.4.1 De Commissie en de Raad dienen, zonder een nieuw Verdrag af te wachten, onmiddellijke en volledige uitvoering te geven aan een aantal bepalingen van het Verdrag van Nice, zoals de regeling met betrekking tot de overgang naar stemmingen bij gekwalificeerde meerderheid op sommige deelgebieden van het sociale beleid en het beleid op het vlak van justitie en binnenlandse zaken.

5.4.2 Verder dringt het Comité er bij de Commissie en de lidstaten op aan nieuwe initiatieven op het vlak van de economische *governance* van de Unie te nemen om het economische en het begrotingsbeleid van de lidstaten nog beter te coördineren en op die manier de investeringen in het kader van de strategie van Lissabon een nieuwe impuls te geven. In dit verband pleit het ervoor om de bevoegdheden van de Eurogroep met onmiddellijke ingang uit te breiden.

5.4.3 De Raad dient ook onverwijld maatregelen te nemen om de achterstand en de tekortkomingen en lacunes op tal van beleidsterreinen, zoals de vaststelling van het Gemeenschapsoc-trooi en van een Europees statuut voor verenigingen, onderlinge waarborgmaatschappijen en kleine en middelgrote bedrijven, weg te werken. Er dient ook zo spoedig mogelijk een einde te worden gemaakt aan de belemmeringen die het vrije verkeer van personen, goederen en diensten momenteel nog bemoeilijken. Deze achterstanden en lacunes zijn de geloofwaardigheid van de EU-instellingen niet ten goede gekomen en werken bovendien de opleving van nationale egoïsmen en onderlinge concurrentie tussen de lidstaten in de hand.

5.4.4 Als een wetgevingsvoorstel van de Commissie, als initiatiefneemster en hoedster van het algemene belang, het niet haalt, dient de Raad de burger te informeren. Sterker nog: hij dient zich bij de burger te verantwoorden voor het feit dat het Commissievoorstel niet werd goedgekeurd.

5.5 Geloofwaardige en coherente informatie

5.5.1 Het Comité dringt er bij de lidstaten op aan een permanente en gerichte voorlichtingscampagne over de resultaten van het Europese integratieproces en de toegevoegde waarde hiervan op te zetten en al in het basisonderwijs een vak „Europese maatschappijleer” in het leerprogramma op te nemen. Wil deze voorlichtingscampagne geloofwaardig overkomen en niet als propaganda worden beschouwd, dan moet zij worden gedragen door het netwerk van maatschappelijke organisaties en worden ingepast in het debat over de inhoud van het EU-beleid dat door deze organisaties wordt gevoerd. De Commissie van haar kant dient alles in het werk te stellen om de coherentie van al deze communicatie-initiatieven te garanderen. In dit verband is het Comité van oordeel dat de

Commissie zich meer als verdedigster van het EU-beleid dient op te werpen in plaats van zich neutraal op te stellen.

6. Het Comité pleit voor een nieuw pact tussen de Unie en haar burgers

6.1 Door de Europese Verdragen te ondertekenen en te ratificeren hebben alle lidstaten te kennen gegeven dat zij uit vrije wil willen meewerken aan de totstandbrenging van „een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa”.

6.2 De denkpauze moet het niet alleen mogelijk maken de huidige institutionele impasse te doorbreken, maar dient ook, en vooral, te worden benut om te komen tot een nieuwe consensus over de doelstellingen van het integratieproces en over een realistisch maar ambitieus project dat daadwerkelijk uitzicht biedt op vrede en op meer welvaart en democratie. De Unie maakt momenteel een identiteitscrisis door, die zij alleen te boven zal komen als zij het Europese project weer geloofwaardig weet te maken en het integratieproces een nieuwe legitimiteit weet te verschaffen.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten”

(COM(2006) 32 *final* — 2006/0010 (CNS))

(2006/C 195/18)

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 3 mei 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer Greif.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei 2006) onderstaand advies met 91 stemmen vóór, bij 1 onthouding, goedgekeurd.

1. De ontwerpbeschikking van de Commissie

1.1 Begin 2006 heeft de Commissie bij de Raad een voorstel voor een beschikking betreffende richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten in 2006 ingediend.

Daarin wordt voorgesteld om de in 2005 vastgestelde richtsnoeren 2005-2008 ongewijzigd te handhaven en de lidstaten de aanbeveling te doen om hun arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid in overeenstemming met de in deze richtsnoeren vastgelegde prioriteiten voort te zetten.

1.2 Met deze beschikking sluit de Commissie aan bij de nieuwe *governance*-cyclus in het kader van de herziening van de Lissabon-strategie, op grond waarvan de werkgelegenheidsrichtsnoeren zoals die zijn neergelegd in een geïntegreerd pakket van globale richtsnoeren voor het economisch beleid, slechts elke drie jaar volledig herzien moeten worden.

1.3 Daarmee hebben de lidstaten binnen de Raad voor 2006 de gelegenheid onbenut gelaten om eventueel aanpassingen door te voeren als die in de tussenliggende jaren noodzakelijk blijken te zijn.

Deze beschikking van de Commissie werd voorafgegaan door een in haar voortgangsverslag en in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid opgenomen evaluatie van de in het najaar van 2005 ingediende nationale hervormingsprogramma's van de lidstaten.

2. Opmerkingen van het Comité

2.1 Het EESC heeft in zijn advies over de vaststelling van de richtsnoeren 2005-2008 ⁽¹⁾ deze nieuwe geïntegreerde aanpak en de meerjarige cyclus reeds verwelkomd, maar heeft er daarbij tevens op gewezen

- dat op een aantal punten sprake is van een gebrek aan samenhang tussen de globale richtsnoeren voor het economisch beleid enerzijds en de werkgelegenheidsrichtsnoeren anderzijds;
- dat het welslagen ervan met name afhangt van de mate waarin de lidstaten hun verplichtingen serieus nemen en de overeengekomen prioriteiten op nationaal niveau daadwerkelijk ten uitvoer worden geleegd;
- dat de parlementen, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld in alle fasen van de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid moeten worden geraadpleegd.

2.2 Het EESC heeft er n.a.v. de vaststelling van de richtsnoeren 2005-2008 op gewezen dat de prioriteiten zodanig moeten worden aangepast dat ze voorzien in:

- een beleid ten gunste van een betere integratie van jongeren op de arbeidsmarkt, vooral als het erom gaat hun een eerste baan met toekomstperspectieven te bieden;
- maatregelen die verband houden met de overgang naar een kenniseconomie en die met name op de kwalitatieve verbetering van de werkgelegenheid en de vergroting van de arbeidsproductiviteit zijn gericht;
- maatregelen die verband houden met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt, en hiermee samenhangende maatregelen om beroep en gezinstaken met elkaar te verzoenen;
- maatregelen die verband houden met de problematiek van het ouder worden van de beroepsbevolking, en
- maatregelen die tegemoetkomen aan de noodzaak van een effectievere bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt op grond van leeftijd, handicap of etnische afkomst.

2.3 Tot slot schaarst het EESC zich achter de conclusie van het *Cambridge Review Report* inzake de toetsing van het beleid van de afzonderlijke lidstaten in de op het werkgelegenheidsbeleid betrekking hebbende hoofdstukken van de nationale actieplannen voor 2005. In dit in opdracht van de Commissie opgestelde verslag wordt gesteld dat juist ten aanzien van deze in par. 2.2 genoemde horizontale onderwerpen wel incidenteel maatregelen zijn voorgesteld, maar dat deze onderwerpen over het geheel genomen door veel lidstaten doorgaans niet met voldoende prioriteit zijn behandeld.

Aangezien in veel lidstaten de situatie op de arbeidsmarkt nauwelijks is verbeterd en de nationale tenuitvoerlegging van de arbeidsmarkttrichtlijnen nog steeds te wensen overlaat, is het volgens het EESC beslist noodzakelijk om in de jaarlijkse aanbevelingen aan de lidstaten sterk de nadruk te leggen op deze

punten, en eventueel noodzakelijke wijzigingen aan te brengen in de meerjarige richtsnoeren.

2.4 Dit geldt met name voor het grotendeels ontbreken van expliciete en bindende doelstellingen ten aanzien van de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt op Europees niveau.

- Doordat expliciete en gekwantificeerde doelstellingen zijn gereduceerd tot referentiewaarden, is bij de vaststelling van de richtsnoeren 2005-2008 afgestapt van de tot dan toe gekozen aanpak ten aanzien van de Europese werkgelegenheidsstrategie, die erin bestond de lidstaten een duidelijk kader met eenduidige verplichtingen voor te schrijven.
- Het zou de voorkeur verdienen wanneer elke lidstaat, na raadpleging van het nationale parlement en de sociale partners, in het kader van de op te stellen nationale hervormingsprogramma's zelf doelstellingen voor de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren op nationaal niveau formuleert.

2.5 Het EESC heeft er een jaar geleden al op gewezen dat het bindende karakter van de nationale tenuitvoerlegging van op Europees niveau vastgestelde prioriteiten door die nieuwe trend verder kan worden uitgehouden, omdat nationale maatregelen inzake het werkgelegenheidsbeleid minder dan voorheen kunnen worden getoetst aan concrete en gekwantificeerde Europese doelstellingen.

Deze vrees — met name ten aanzien van trendmatige afzwakking van de doelstellingen — wordt een jaar na dato voor een groot deel bewaarheid, zoals blijkt uit een eerste evaluatie van de hoofdstukken van de door de lidstaten ingediende nationale hervormingsprogramma's die betrekking hebben op werkgelegenheid. Zoals van verschillende kanten reeds is geconstateerd, zijn veel van de bij de Commissie ingediende nationale hervormingsprogramma's niet erg ambitieus wat betreft een werkgelegenheidsbeleid dat de rechten en plichten van werknemers eerbiedigt:

- enerzijds worden — zoals in de afgelopen jaren reeds is gebeurd — in veel gevallen lopende maatregelen beschreven die toch al op de nationale politieke agenda stonden;
- anderzijds ontbreken in veel nationale hervormingsprogramma's concrete gegevens over wie deze maatregelen wanneer, op welke wijze en met welke middelen ten uitvoer moet leggen.

Met het oog op de verschillend gestructureerde arbeidsmarkten en de uiteenlopende problematiek in de lidstaten, is het in beginsel verstandig om bij de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren een zekere flexibiliteit aan de dag te leggen. Zolang de in par. 2.4 beschreven situatie bestaat, moet te enen male worden voorkomen dat de doelstellingen van de herziene Lissabon-strategie worden afgezwakt doordat ze te weinig concreet zijn.

2.6 Het EESC pleit er dan ook voor om doeltreffende maatregelen te nemen om de kwaliteit van de toekomstige nationale programma's te verbeteren door het bindende karakter van doelstellingen inzake de termijnen, de verantwoordelijkheden en waar mogelijk het hiermee verbonden financiële kader erin vast te leggen.

De nationale hervormingsplannen bevatten doorgaans uitsluitend de invulling op nationaal niveau van de in Lissabon geformuleerde overkoepelende werkgelegenheidsdoelstellingen (totaal werkgelegenheidsvolume, vrouwen, ouderen). Het EESC

⁽¹⁾ Advies van het EESC over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de Richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (overeenkomstig artikel 128 van het EG-Verdrag)” van 31 mei 2005 (rapporteur: de heer Malosse) (PB C 286 van 17 november 2005).

pleit voor méér concrete doelstellingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de bestrijding van jeugdwerkloosheid, de verwezenlijking van gelijke kansen en levenslang leren, de ondersteuning van gehandicapten ⁽²⁾, alsook de uitbreiding van de mogelijkheden voor kinderopvang en van de middelen voor een actief arbeidsmarktbeleid. Slechts weinig lidstaten hebben op deze terreinen ambitieuze voorstellen ingediend.

Met het oog hierop moet sterker worden geijverd voor vastlegging van Europese doelstellingen in de richtsnoeren.

2.7 Het EESC heeft er al eerder op gewezen dat een zo breed mogelijke raadpleging van alle betrokken sociale actoren — met name de sociale partners — in alle fasen van het proces essentieel is voor het welslagen van de nationale hervormingsprogramma's.

In dit verband betreurt het dat de sociale partners bij de uitwerking van de nationale actieplannen in veel gevallen niet zijn geraadpleegd en er geen echte discussie met het maatschappelijk middenveld heeft plaatsgevonden. Dit is niet in de laatste plaats terug te voeren op het strakke tijdschema dat bij het opstellen van de hervormingsprogramma's in acht moest worden genomen, zoals ook wordt gesteld in een analyse van de nationale verslagen in het *Cambridge Review Report* van het Comité voor de werkgelegenheid.

Deze raadpleging van alle relevante sociale actoren is volgens het EESC een voorwaarde om — bijvoorbeeld via het arbeidsmarktbeleid — flexibiliteit op de arbeidsmarkt te combineren met een verregaande waarborging van de arbeidsverhoudingen.

Het EESC beschouwt de gebrekkige deelname van het maatschappelijke middenveld als een van de redenen waarom in de meeste lidstaten te weinig aandacht is geschonken aan de pijler „sociale zekerheid”.

2.8 In dit verband moet tevens worden geconstateerd dat in de meeste hervormingsprogramma's onvoldoende rekening wordt gehouden met de noodzaak om niet alleen structurele hervormingen op de arbeidsmarkt door te voeren, maar ook vraaggerichte maatregelen ter bevordering van groei en werkgelegenheid te nemen. Het EESC heeft er de laatste tijd herhaaldelijk op gewezen dat hiervoor een gezonde macro-economische situatie op Europees en nationaal niveau vereist is.

In veel lidstaten kan de werkgelegenheidssituatie alleen door een duurzame conjuncturele opleving merkbaar verbeteren. Er moet worden gezorgd voor randvoorwaarden die zowel de interne als de externe vraag stimuleren, zodat de mogelijkheden voor groei en volledige werkgelegenheid volledig kunnen worden benut. Slechts enkele lidstaten leggen in hun hervor-

mingsprogramma's voldoende nadruk op de bevordering van economische groei als middel om dit te bereiken.

2.9 Daarnaast heeft het EESC er reeds herhaaldelijk op gewezen dat inspanningen op het gebied van de werkgelegenheid geen kans van slagen hebben zolang er op nationaal en Europees niveau onvoldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Derhalve moeten bij het opstellen van de begroting de juiste prioriteiten worden gesteld. Het *Cambridge Review Report* constateert bij de meeste lidstaten een discrepantie tussen voorstellen voor initiatieven op de arbeidsmarkt enerzijds en hiervoor ontoereikende begrotingsmiddelen anderzijds.

De begroting moet bijvoorbeeld méér ruimte bieden voor investeringen in de arbeidsmarktstructuren van de lidstaten. De nationale hervormingsprogramma's moeten zodanig zijn ingericht dat daarmee zoveel mogelijk wordt voorzien in een gecoördineerde conjuncturele groei in geheel Europa. Ook overheidsinvesteringen spelen hierbij een belangrijke rol. Met het oog hierop moet de aanzienlijke beknothting van de middelen voor TEN-projecten waarin de toekomstige EU-begroting voorziet, door middel van herverdeling ongedaan worden gemaakt.

Het EESC dringt erop aan om bij de concrete invulling van de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 rekening te houden met deze en andere beperkingen die groei en werkgelegenheid in de weg staan.

3. Follow-up

3.1 Het EESC roept ertoe op om bij de tenuitvoerlegging van de nationale hervormingsprogramma's in de lidstaten, maar ook bij de behandeling van de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid, de komende jaren voldoende rekening te houden met het beginsel van de participatiedemocratie. Het zal in belangrijke mate hiervan afhangen of ten aanzien van de werkgelegenheids pijler van de Lissabon-strategie de dringend noodzakelijke vooruitgang kan worden geboekt.

3.2 In dit verband verklaart het EESC andermaal, bereid te zijn om, in samenwerking met de nationale sociaal-economische raden en soortgelijke instanties, in de toekomst een actieve rol te spelen bij met name het volgen van de doelmatige tenuitvoerlegging van de richtsnoeren door de lidstaten.

3.3 Het EESC overweegt om zich in een apart initiatiefadvies uit te spreken over aanpassingen van de richtsnoeren die in de komende jaren noodzakelijk zullen worden.

Brussel, 17 mei 2006

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

A.-M. SIGMUND

⁽²⁾ Advies van het EESC 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 situatie van de personen met een handicap in de uitgebreide Europese Unie: het Europees actieplan 2006-2007” van 20 april 2006 (rapporteur: mevrouw Greif).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Mededeling van de Commissie: Actieplan Biomassa”

(COM(2005) 628 final)

(2006/C 195/19)

De Commissie heeft op 23 januari 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag en het protocol over de samenwerking tussen de Commissie en het Europees Economisch en Sociaal Comité van 7 november 2005, te raadplegen over de *Mededeling van de Commissie: Actieplan Biomassa*

De gespecialiseerde afdeling, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer VOSS.

Het Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 85 stemmen vóór, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Actieplan Biomassa van de Commissie levert een belangrijke bijdrage aan de duurzame ontwikkeling van Europa.

1.2 De Commissie gaat na hoe het momenteel met het gebruik van biomassa staat en geeft daarmee voor het eerst een overzicht van welke mogelijkheden de verschillende energiesectoren in dit verband hebben en op welke problemen ze daarbij stuiten.

1.3 De EU streeft ernaar dat in 2010 12 % van het totale energieverbruik uit duurzame bronnen afkomstig is. Dit is alleen haalbaar als biomassa een grotere rol gaat spelen in de duurzame energiemix. Het voornemen om het gebruik van biomassa intensiever te stimuleren, is dan ook juist en absoluut noodzakelijk.

1.4 De Commissie is terecht van plan om de leemte in de wetgeving wat het gebruik van duurzame energie voor verwarmingsdoeleinden betreft te dichten. Momenteel zijn er op Europees niveau alleen de Richtlijn ter bevordering van stroomopwekking uit duurzame energie en de Richtlijn ter bevordering van biobrandstoffen. Aangezien ongeveer de helft van alle geproduceerde energie voor verwarmingsdoeleinden wordt gebruikt en het potentieel van biomassa voor deze doeleinden groot is, zou de Commissie nog dit jaar met een voorstel moeten komen.

1.5 Dit voorstel zou echter niet alleen over biomassa moeten gaan, maar ook over andere duurzame technologieën voor verwarming en koeling. Een concrete, bindende EU-doelstelling voor 2020 zou investeerders de nodige zekerheid bieden. Deze doelstelling zou als volgt moeten luiden: in 2020 dient minstens 25 % van het totale energieverbruik een duurzame oorsprong te hebben.

1.6 Het EESC zal het door de Commissie aangekondigde rapport over het gebruik van biobrandstoffen kritisch bekijken en dringt aan op meer maatregelen op dit gebied. Biobrand-

stoffen kunnen Europa in principe helpen om veel minder afhankelijk van fossiele energiebronnen te worden. Tegelijkertijd blijkt juist in dit verband dat zelfs met een ambitieuze vervangingsstrategie de ontwikkeling van betere verkeerssystemen en een veel grotere energie-efficiëntie van essentieel belang blijven.

1.7 De Commissie doet er daarom goed aan om nog dit jaar met een langetermijnperspectief voor investeerders te komen en nieuwe, bindende doelstellingen voor met name het aandeel van biobrandstoffen in 2020 voor te stellen.

1.8 De hiervoor in het zevende O&O-kaderprogramma uitgetrokken middelen zijn veel te laag. Het gebruik van biomassa op lignocellulosebasis en van nevenproducten moet verder ontwikkeld worden.

1.9 De Richtlijn ter bevordering van warmtekrachtkoppeling⁽¹⁾ (een uiterst efficiënte methode) zou uitgebreid moeten worden om het gebruik van biomassa prioriteit te geven als de randvoorwaarden dat toelaten.

1.10 Het beleid om in de EU meer gebruik van biomassa te gaan maken, moet op een horizontale manier gevoerd worden. Met een gecoördineerd landbouw-, structuur, regionaal en energiebeleid kan de grotere bijdrage van landbouwers aan de energieproductie de leidraad voor Europa worden op het gebied van concurrentievermogen, milieubescherming en energievoorziening.

1.11 De Commissie wijst terecht op de behoefte aan duidelijke, betrouwbare handelsovereenkomsten. In het kader van de WTO-verdragen moet er echter ook worden gezorgd voor een gekwalificeerde markttoegang voor biomassaproducten. Alleen zo krijgt deze jonge Europese bedrijfstak de kans om zich verder te ontwikkelen.

1.12 Ook het materiële gebruik van biomassa moet in een Europees actieplan aan de orde komen.

⁽¹⁾ Richtlijn 2004/8/EG inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte, PB L 52 van 21-2-2004

1.13 De Commissie en de lidstaten zouden beslist de zesde Richtlijn 77/388/EEG betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting⁽²⁾ zo moeten veranderen dat de lidstaten een lager BTW-tarief mogen hanteren voor materialen en diensten waarvan gebruik wordt gemaakt om op een duurzame manier voor verwarming of koeling te zorgen.

1.14 De Commissie en de lidstaten zouden minstens tien procent van de structuurfondsmiddelen moeten reserveren voor investeringen in het gebruik van biomassa en van andere duurzame vormen van energie. Ook in het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) zou een minimumpercentage voor deze doeleinden moeten worden vrijgemaakt. De hoeveelheid hieraan te besteden middelen moet toenemen en zou in 2013, aan het eind van de programmeringsperiode, gemiddeld per lidstaat 10 % van de structuurfondsmiddelen moeten bedragen.

1.15 Ook de bij de meest recente landbouwhervorming doorgevoerde ontkoppeling van de rechtstreekse steun is een belangrijke voorwaarde voor een intensievere teelt van energiegewassen. Op de korte termijn kunnen in het GLB de premies voor energiegewassen worden aangepast. Vooral in de nieuwe lidstaten zou in deze mogelijkheid moeten worden voorzien.

1.16 Voortdurend moet worden nagegaan hoe het staat met de verwezenlijking van de doelstellingen. Daarnaast zouden de lidstaten moeten worden verplicht om biomassa-actieplannen op te stellen. Op die manier kan het — uiteenlopende — potentieel van de verschillende regio's in kaart gebracht en benut worden.

1.17 Het EESC is bezig voorstellen uit te werken die tot doel hebben om administratieve obstakels weg te nemen en onder meer in regionale plannen plaats in te ruimen voor duurzame energiebronnen.

1.18 Het EESC had verwacht dat in een Actieplan Biomassa al beschreven zou staan hoe de herkomst van producten op een veilige manier gecertificeerd dient te worden. Het noemt in dit verband de duurzaamheidscriteria voor producten van Europese oorsprong, voedselsovereiniteit en sociale en ecologische normen voor een gekwalificeerde markttoegang.

1.19 De Commissie hanteert voor bioenergie terecht dezelfde emissienormen als voor fossiele brandstoffen.

1.20 Het EESC neemt een ontwikkeling waar in de richting van een uniform Europees energiebeleid. Hoewel de concurrentie tussen systemen om duurzame energie op de markt te brengen op zichzelf geen slechte zaak is, zouden systemen die zich qua kosten en wat de uitwerking van nieuwe procedures betreft als zeer efficiënt hebben bewezen ook in de rest van Europa moeten worden toegepast. Een voorbeeld hiervan zijn de dynamische vasteprijsstelsels die al in diverse lidstaten deel uitmaken van de wetgeving voor duurzame energie.

⁽²⁾ Richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting (gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag)

1.21 De bedoeling is echter niet om de systemen in kwestie blijvend te subsidiëren, maar om ze concurrerend te maken en tegelijkertijd te letten op de externe kosten.

2. Motivering

2.1 In het licht van de voorzieningszekerheid, de toeneemende afhankelijkheid van Europa van de import van aardolie en aardgas, stijgende olieprijzen en de verplichting om broeikasgasemissies terug te dringen, staat de ontwikkeling van duurzame energiebronnen nog altijd helemaal bovenaan de energie-agenda van de EU en de lidstaten.

2.2 Zonder ingrijpendere maatregelen kunnen de doelstellingen van de Richtlijn ter bevordering van de opwekking van elektriciteit uit duurzame energie en de Richtlijn inzake het gebruik van biobrandstoffen niet verwezenlijkt worden. En met een „business as usual”-scenario zal het de EU waarschijnlijk ook niet lukken om haar overkoepelende doelstelling — een aandeel van 12 % voor duurzame energie in de energiemix — te halen. Zij moet het hierbij namelijk vooral van biomassa hebben, en de ontwikkeling van die sector blijkt nu juist tegen te vallen.

2.3 Het aandeel van duurzame energie in de energiemix van de EU is nog altijd aan de lage kant: zonder de juiste maatregelen zal dit aandeel in 2010 in plaats van de nagestreefde 12 % waarschijnlijk slechts 9 à 10 % bedragen. De Commissie heeft daarom een Actieplan Biomassa gepubliceerd waarin zij in ieder geval voor deze belangrijke en tot nu toe in de strategie te weinig aan bod gekomen sector extra initiatieven aankondigt.

2.4 Investeringen in energie hebben altijd een langetermijnkarakter. Voor een krachtcentrale die nu gebouwd wordt, moet men rekenen met een termijn van ruim dertig jaar. De onvoorspelbare prijsontwikkeling van aardolie en aardgas, tegenover de juist goed voorspelbare ontwikkeling van de prijzen van grondstoffen in de biomassa-sector, is naast de gevolgen van de klimaatverandering een doorslaggevende economische reden om deze technologie te stimuleren. De bedoeling is echter niet om de systemen in kwestie blijvend te subsidiëren, maar om ze concurrerend te maken en tegelijkertijd te letten op de externe kosten.

2.5 Terwijl de prijzen van traditionele brandstoffen naar verwachting zullen stijgen, wordt duurzame energie juist goedkoper doordat er, dankzij technische vorderingen en massaproductie, minder investeringen voor nodig zijn.

2.6 Vergelijkingen tussen de kosten van duurzame energie en van traditionele of kernenergie gaan vaak mank. Meestal worden onder een vroeger staatsmonopolie gebouwde en al afgeschreven centrales vergeleken met nieuwe centrales voor duurzame energie. Bovendien werken de externe kosten van traditionele of nucleaire centrales, zoals milieuschade of door de overheid bekostigde verzekeringen, niet door in de prijzen.

2.7 Het actieplan bevat ruim twintig maatregelen, die voor het merendeel vanaf 2006 uitgevoerd moeten worden. Een van deze maatregelen komt erop neer dat oliemaatschappijen verplicht worden een bepaald percentage biobrandstof toe te voegen aan de brandstoffen die ze op de markt brengen. Zo wordt toegewerkt naar een veelvuldiger gebruik van biobrandstoffen in het verkeer.

2.8 De Commissie kondigt aan in 2006 over een eventuele herziening van de biobrandstoffenrichtlijn een verslag te publiceren waarin zij nagaat in hoeverre de lidstaten de Richtlijn hebben omgezet in nationale wetgeving. Gezien het huidige marktaandeel in de EU, namelijk 0,8 %, is het zeer onwaarschijnlijk dat de in 2003 vastgelegde streefwaarde van 5,75 % voor 2010 gehaald zal worden.

2.9 Verder wil de Commissie nagaan of de brandstofnormen verbeterd kunnen worden om het gebruik van biomassa-energie in het vervoer en voor de productie van elektriciteit en warmte te stimuleren. Daarnaast maakt zij zich sterk voor investeringen in onderzoek naar de productie van vloeibare brandstoffen uit hout en afval en voor een campagne om landbouwers en boseigenaars voor te lichten over energiegewassen. De Commissie wil ook wetgeving ontwikkelen waarmee het gebruik van duurzame energie voor verwarmingsdoelinden gestimuleerd kan worden.

2.10 De Commissie schat dat het gebruik van biomassa door de maatregelen in dit actieplan, zonder intensievere landbouwinspanningen en ook zonder noemenswaardige vermindering van de plaatselijke voedselproductie, in 2010 gestegen kan zijn tot ongeveer 150 mtoe (tegenover 69 mtoe in 2003). De uitstoot van broeikasgassen zou daardoor volgens de Commissie dalen met 209 miljoen ton CO_{2eq} per jaar. Bovendien worden er, vooral op het platteland, 250 000 à 300 000 banen gecreëerd en daalt de afhankelijkheid van ingevoerde energie van 48 tot 42 %.

2.11 Als fossiele brandstoffen 54\$ per vat ruwe olie kosten, kunnen de rechtsreeks meetbare kosten volgens de Commissie worden geraamd op 9 miljard euro per jaar — 6 miljard voor biobrandstoffen voor vervoer en 3 miljard voor elektriciteitsproductie uit biomassa. Dit stemt overeen met een stijging van ongeveer 1,5 cent per liter benzine of diesel en 0,1 cent per kWh elektriciteit.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Zonder extra maatregelen zal de EU haar eigen doelstellingen ter uitbreiding van het gebruik van duurzame energie niet kunnen verwezenlijken. Het Actieplan Biomassa komt wat dit betreft op het juiste moment. Door extra tussendoelen vast te stellen, nl. circa 15 % duurzame energie en 8 % biogene brandstoffen in 2015, hebben de staatshoofden en regeringsleiders tijdens de voorjaarstop duidelijk gemaakt dat het beleid voor duurzame energie een ambitieus karakter moet hebben. Ook uit het besluit van het Parlement dat in 2020 de

energiemix voor 25 % uit duurzame energie moet bestaan, valt op te maken dat er in de EU steeds meer animo is voor een op een nieuwe leest geschoeid energiebeleid.

3.2 Een hindernis is ook dat het vertrouwen van investeerders, regeringen en consumenten in de technologieën voor duurzame energie vaak nog te gering is, iets wat even eens voor veel andere innovatieve technologieën geldt. Een gebrekkige kennis van de technische en economische mogelijkheden is hier debet aan. Onder gebruikers en consumenten en ook op O&O-gebied bestaat er grote behoefte aan informatie en vervolgopleidingen. Het Actieplan Biomassa zou hier meer aandacht aan moeten besteden.

3.2.1 Doordat de productie van energie vaak in weinig bedrijven is geconcentreerd, voldoen deze niet altijd aan de eis van een vlotte invoering van innovatieve technieken en procedures. Vanwege de huidige ondernemingsstructuur wordt te weinig gedaan met nieuwe impulsen, die vaak afkomstig zijn van het midden- en kleinbedrijf. De Commissie zou op dit punt met voorstellen voor verbetering moeten komen.

3.3 Een intensiever gebruik van biomassa zou niet alleen een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de vermindering van Europa's afhankelijkheid van ingevoerde energie, maar ook aan de verwezenlijking van de Lissabon- en klimaatbeschermingsdoelstellingen. Het gebruik van biomassa is in principe goed voor decentrale structuren, en dus ook voor de ontwikkeling van het platteland. Juist in de nieuwe lidstaten, waar nog veel mensen in de landbouw werkzaam zijn, biedt het gebruik van biomassa goede mogelijkheden om de inkomstenbronnen te diversifiëren en arbeidsplaatsen veilig te stellen.

3.4 Op een aantal deelgebieden van de bio-energie-technologie loopt Europa momenteel voorop. De EU is economisch afhankelijk van de ontwikkeling en de export van nieuwe technologie. Met behulp van innovatieve methoden en uit duurzame grondstoffen vervaardigde producten kan zij in de wereldhandel een leidende rol op het gebied van geavanceerde technologieën gaan spelen. Het beleidskader voor de ontwikkeling van duurzame grondstoffen is daarom van cruciaal belang voor de economische ontwikkeling hiervan in de EU. Bij de daarvoor te creëren randvoorwaarden horen ook maatregelen voor de export van bio-energie-technologie naar derde landen.

3.5 Het EESC ziet in dat alleen al door de uitvoering van het Actieplan Biomassa veel banen worden gecreëerd. Volgens het Synthesis Report van MITRE (Monitoring and Modelling Initiative on the Targets for Renewable Energy) uit 2003 levert een ambitieuze, op duurzame energie gebaseerde grondstoffenstrategie tot 2020 alleen in de EU-15 netto al bijna 2,5 miljoen extra arbeidsplaatsen op, waarvan ongeveer tweederde in de biomassa-sector. Volgens dat scenario zijn er circa 400 000 goed opgeleide arbeidskrachten nodig, vooral op O&O-gebied, maar zal er ook behoefte komen aan minder hoog of nauwelijks opgeleide werknemers. De Commissie zou moeten nagaan hoe de arbeidsmarkt in de EU zich tot 2020 zal ontwikkelen als het gebruik van biomassa en van duurzame energie sterk wordt geïntensiveerd.

3.6 Om investeringen en herstructureringsplannen op gang te brengen zijn verplichte langetermijnplannen onontbeerlijk. Deze ontbreken in het Actieplan Biomassa. De Commissie moet daarom zo snel mogelijk met concrete doelstellingen komen voor het gebruik van biomassa en duurzame energie. Bindende Europese doelstellingen tot minstens 2020 voor stroom, warmte en vervoer dienen realistisch, maar ook ambitieus te zijn. Een van deze doelstellingen zou moeten zijn dat in 2020 minstens 25 % van de gebruikte energie van duurzame oorsprong is. Dit kan mogelijk worden gemaakt als het biomasapotentieel van Europa wordt aangeboord (vooral bijproducten) en landbouwgronden door een gewijzigde vraag op een andere manier gebruikt worden. De VS hebben al even ambitieuze doelstellingen voor het gebruik van biomassa op de lange termijn in hun energiewetgeving vastgelegd.

3.7 Het EESC is het eens met de voorzichtige inschatting van de basishoeveelheid grondstoffen uit biomassa die voor de uitvoering van het Actieplan Biomassa moet worden geproduceerd; voor de duur van het actieplan wordt nog geen concurrentie van agrarische grondstoffen verwacht. Op de lange termijn zal de productiviteit in Europa naar verwachting toenemen en het gebruik van voedingsmiddelen dalen. Een groter gedeelte van de landbouwgronden wordt bovendien nodig voor de veehouderij. Tegelijkertijd wordt landbouwgrond ook in de wereld steeds schaarser. Er moeten dus absoluut efficiënte verwerkings- en conversietechnologieën worden ontwikkeld. Er zijn in dit verband wel enige kanttekeningen te plaatsen bij de aanpak („evenwicht tussen invoer en eigen productie”) waarmee de Commissie vooral de internationale aanvoer van de basishoeveelheid grondstoffen voor biobrandstoffen veilig wil stellen. Door goedkope importen kan de voedselvoorziening van andere delen van de wereld namelijk in gevaar komen, en ontstaat het risico dat de ontwikkeling van de techniek in Europa wordt afgeremd.

3.8 Ondanks de veelsoortige energiebehoefte en de biomasabasis in Europa verwacht het EESC van een Actieplan Biomassa dat het informatie bevat over de ontwikkeling van systemen om producten op de markt te brengen. Bij het beleid ter ondersteuning van de opwekking van elektriciteit uit duurzame energiebronnen, waaronder biomassa, zijn feed-inmodellen of premiemodellen (zoals in Duitsland) bijvoorbeeld het efficiëntst gebleken, zowel uit kosten oogpunt als wat de verdere ontwikkeling van groene stroom betreft. In haar mededeling over elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen⁽³⁾ wees de Commissie hier al op. De financiële randvoorwaarden zijn echter niet alleen bepalend voor de ontwikkeling van duurzame energie. Voor een succesvolle ontwikkeling moet aan minstens vier voorwaarden worden voldaan.

3.9 Deze voorwaarden zijn: efficiënte financiële stimulansen, gegarandeerde non-discriminatoire toegang tot het netwerk, transparante administratieve procedures en draagvlak onder de bevolking. Pas wanneer aan al deze voorwaarden is voldaan, kan het gebruik van groene stroom echt van de grond komen.

⁽³⁾ COM(2005) 627 final, 7 december 2005

Elektriciteit is goed voor zo'n 20 % van het energieverbruik in Europa.

3.10 In bovengenoemde mededeling trekt de Commissie terecht de conclusie dat het nu nog te vroeg is voor een volledige harmonisering van de subsidiemodellen voor groene stroom. Wel zouden de Commissie en de lidstaten nu alvast voorbereidingen moeten treffen om later in heel Europa de meest effectieve systemen in te voeren.

3.11 Krachtens Richtlijn 2001/77⁽⁴⁾ dient de Commissie na te gaan of in de lidstaten aan deze voorwaarden wordt voldaan en er zonedig op aan te dringen dat dit gebeurt.

3.12 Het EESC is het eens met de mening van de Commissie over de rol van biomassa bij de uitvoering van Richtlijn 2001/77. Volgens het actieplan is een bredere toepassing van warmtekrachtkoppeling ook van groot belang voor het toekomstige gebruik van biomassa. Deze Richtlijn zou aan de Richtlijn over warmtekrachtkoppeling moeten worden aangepast. Feit blijft dat in de komende twintig jaar veel krachtcentrales in Europa vervangen moeten worden, waarvoor hoge investeringen nodig zijn. Dit biedt een kans voor de bouw van meer WKK-centrales, die zoals bekend gunstig zijn voor een decentrale opwekking van elektriciteit, dicht bij de verbruikers. In het Actieplan staat echter niet hoe gegarandeerd kan worden dat ook uit biomassa opgewekte stroom onder non-discriminatoire voorwaarden op het net wordt ingevoerd.

3.13 Aangezien 50 % van de energie die Europa nodig heeft, voor verwarmingsdoeleinden wordt gebruikt en hiervan momenteel slechts 10 % (ondanks het grote potentieel) uit biomassa komt, zijn de voorstellen in het Actieplan meer dan welkom. Investeringen in verwarmingssystemen en gebouwen hebben een sterk langetermijnkarakter en zijn soms zeer hoog, reden waarom zo snel mogelijk zou moeten worden begonnen met de uitvoering van de voorgestelde maatregelen. Het voorstel voor een wetgevingsinitiatief voor verwarmings- en koelingssystemen zou moeten worden verruimd door er een richtlijn ter bevordering van de productie van warmte en koeling uit alle duurzame bronnen, dus ook zonne- en aardwarmte, van te maken. Naast de door de Commissie voorgestelde maatregelen zou deze richtlijn ook voor alle lidstaten bindende doelstellingen moeten bevatten die zijn afgestemd op hun natuurlijke hulpbronnen en hun al geïnstalleerde capaciteit.

3.14 Het EESC betreurt het dat over warmtegebruik nauwelijks betrouwbare statistieken voorhanden zijn. Met een uniform systeem om in heel Europa het warmtegebruik te volgen, zou de EU de hoeveelheid benodigde hulpbronnen beter kunnen plannen. Het EESC is het eens met wat de Commissie schrijft over het belang, de ontwikkeling en het behoud van stadsverwarming bij de omschakeling op biomassa als brandstof. Vooral in de nieuwe lidstaten moeten de stadsverwarmingssystemen gehaadhaafd worden.

⁽⁴⁾ Richtlijn 2001/77/EG van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare bronnen op de interne elektriciteitsmarkt

De Richtlijn over de energie-efficiëntie van gebouwen zou zo snel mogelijk in alle lidstaten moeten worden omgezet. Tegelijkertijd dient deze Richtlijn zo gewijzigd te worden dat zij voortaan betrekking heeft op alle gebouwen, ook die met een oppervlakte van minder dan 1 000 m². Decentrale, op biomassa draaiende energiesystemen moeten voorrang krijgen. Het EESC is het eens met de uitspraken van de Commissie in het actieplan over de bouw van nieuwe en het behoud van bestaande stadsverwarmingsinstallaties voor het gebruik van biomassa, vooral op WKK-gebied.

3.15 Het EESC is het eens met de opmerkingen van de Commissie over de huidige en de toekomstige emissienormen (en de Richtlijn inzake fijne stofdeeltjes) voor het gebruik van biomassa. Voor de productie van warmte en stroom alsook voor brandstoffen gelden dezelfde normen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Brandstoffen maken slechts 20 % van de totale energiebehoefte uit, maar zijn bijna altijd vervaardigd uit geïmporteerde fossiele grondstoffen. Vandaar dat zij zoveel aandacht krijgen in het Actieplan. Met de voorstellen die de Commissie in dit verband doet, lijkt zij te zeer uit te zijn op het behalen van snelle successen. Zij legt te veel de nadruk op de invoer van marktrijpe brandstoffen, waarbij onderbelicht blijft dat de EU zo opnieuw afhankelijk wordt van ingevoerde producten en dat dit gevolgen kan hebben voor het ecologische en sociale evenwicht in de nieuwe energie-exporterende landen. De Commissie zou moeten nagaan of door deze strategie in het Actieplan niet juist de ontwikkeling van duurzame Europese oplossingen op de lange baan zou kunnen worden geschoven.

4.2 Wat biobrandstoffen betreft zijn belastingverlagingen of -vrijstellingen als de beste steunmaatregelen uit de bus gekomen, vooral omdat hierdoor ook regionaal aangepaste investeringen mogelijk worden. De lidstaten zouden deze mogelijkheid moeten behouden, maar uit het Actieplan valt dit niet op te maken.

4.2.1 Op O&O-gebied en bij de uitvoering van een toekomstige biobrandstoffenstrategie dient de EU aan Substitute Natural Gas (SNG — het energierendement per hectare ligt voor biogas vijf keer zo hoog als voor uit oliehoudende gewassen geproduceerde biodiesel) en Bio To Liquid (BTL) een grote rol toe te kennen. SNG brengt veel op per hoeveelheid gebruikte landbouwgrond, is al ver ontwikkeld en biedt ook de cruciale mogelijkheid om in decentrale installaties tegelijkertijd brandstoffen, stroom en warmte te produceren.

4.3 Het EESC steunt de Commissie in haar streven om een bindend karakter te verlenen aan de doelstelling dat biobrandstoffen in 2010 een marktaandeel van 5,75 % moeten hebben. Het is een goede zaak dat de staatshoofden en regeringsleiders tijdens de voorjaarsstop van 2006 8 % als tussendoel voor 2015 hebben geformuleerd. Wat ontbreekt is echter een duidelijk engagement van de betrokken ondernemingen, de Commissie en de lidstaten om de efficiëntie van vervoerssystemen fors te

verbeteren, iets wat dringend noodzakelijk is. Wel goed in dit verband zijn de voorstellen in het Actieplan om een einde te maken aan de discriminerende behandeling van biobrandstoffen en normen in te voeren.

4.4 Het is de bedoeling dat het gebruik van biomassa in het zevende O&O-kaderprogramma een substantiële impuls krijgt. Daarbij moet onder meer de concurrentiepositie van duurzame energie worden verbeterd. Voor de Europese economie is het van essentieel belang dat zich in het onderzoeksbeleid een paradigmawisseling voordoet, in die zin dat voortaan meer onderzoek wordt verricht naar duurzame energiebronnen. Ook in het Actieplan zouden de uitspraken hierover een meer verplichtend karakter moeten hebben. De grote achterstand in ontwikkeling heeft niet met de beschikbaarheid van biomassa te maken, maar met het ontbreken van technologieën om hier marktrijpe producten van te maken.

4.4.1 Bij de ontwikkeling van het gebruik van biomassa, inclusief het materiële gebruik hiervan, is het doorgaans een goed idee om verschillende soorten biomassa apart te behandelen en met cascadesystemen te werken. Maar uiteindelijk geven (de te verwachten) marktprijzen en productiekosten de doorslag. Het is bijvoorbeeld vaak beter om hout dat als materiaal niet aan de man kan worden gebracht meteen voor warmte- of energiedoeleinden te gebruiken in plaats van het via een lang BTL-proces met energieverlies tot brandstof te verwerken. Het Actieplan zou op dit punt meer moeten differentiëren en dus ook aan warmte uit biomassa een groter belang moeten toekennen.

4.5 Ook bij de verdeling van de structuurfondsmiddelen over de lidstaten dienen de Raad en de Commissie een hoge prioriteit toe te kennen aan investeringen in duurzame energie, en dan met name in biomassa. In de lidstaten zou een bepaald minimumpercentage van de structuurfondsmiddelen hieraan moeten worden besteed: in 2013, aan het eind van de programmeringsperiode, gemiddeld per lidstaat 10 %.

4.5.1 Bij de verdeling van de middelen voor de tweede pijler „plattelandontwikkeling” (ELFPO) wordt in de strategie, die over het geheel genomen valt toe te juichen, gewag gemaakt van duurzame energie. Met name gezien de zeer geringe middelen en het potentieel van het platteland moet ervoor gezorgd worden dat ook in dit onderdeel in 2013, aan het eind van de programmeringsperiode, in de lidstaten gemiddeld minstens 10 % van de middelen wordt geïnvesteerd.

4.6 Het EESC is het eens met de opmerkingen van de Commissie in het actieplan over het effect van de ont koppeling op de teelt van duurzame grondstoffen. Op de korte termijn is er echter al de volgende mogelijkheid om aanpassingen door te voeren: de energiegewassenpremie (45 euro/ha) voor 1,5 miljoen ha, zoals vastgelegd in de besluiten van Luxemburg inzake de landbouwherziening (2003), wordt eind 2006 alweer herzien. De Commissie zou dan moeten nagaan of de premie hoog genoeg is. Het EESC vindt de huidige aanvraagprocedure

te bureaucratisch en stelt zo snel mogelijk door te voeren administratieve vereenvoudigingen voor. De premie kan momenteel niet aangevraagd worden in de nieuwe lidstaten die voor een vereenvoudigde GLB-procedure hebben gekozen (acht van de tien nieuwe lidstaten). Na de herziening zouden ook deze landen voor de premie in aanmerking moeten komen. Wat de hoogte betreft zou moeten worden gekeken naar een speciale aanpassing voor plaatsen die door het transformatieproces geen aanspraak op de premie kunnen maken ⁽⁵⁾.

4.7 Het Actieplan zou nationale en regionale actieplannen moeten bevatten die verplicht in de lidstaten uitgevoerd dienen te worden. Gezien de diversiteit van de Europese landen en regio's is dit een manier om hun mogelijkheden in kaart te brengen en op grond daarvan een beleid — met de bijbehorende administratieve ondersteuning — uit te stippelen.

4.7.1 In het Actieplan wordt helaas niet ingegaan op de mogelijkheden, tekortkomingen en obstakels waar de lidstaten en de regio's mee te maken hebben bij de ontwikkeling van het gebruik van biomassa en van andere vormen van duurzame energie. Hier kan eventueel op de volgende manieren iets aan worden gedaan: bij het opstellen van de regionale plannen wordt verplicht met een en ander rekening gehouden, discriminerende werkwijzen van bestuursorganen worden opgespoord en afgeschaft, één bestuursorgaan krijgt de verantwoordelijkheid tijdens de planning en de bouw.

4.8 De Commissie en de lidstaten zouden de zesde Richtlijn 77/388/EEG betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting zo moeten veranderen dat de lidstaten een lager BTW-tarief mogen hanteren voor materialen en diensten waarvan gebruik wordt gemaakt om op een duurzame manier voor verwarming en koeling te zorgen. In sommige lidstaten wordt momenteel geen belasting geheven op gas- en oliebranders, terwijl voor investeringen in duurzame verwarmingssystemen het volle belastingtarief geldt.

4.9 Er moet zo snel mogelijk een Europees energiebeleid komen. Bij de selectie van instrumenten om duurzame energie op de markt te brengen moet een afgewogen keuze worden gemaakt uit de nationale systemen, maar dient tegelijkertijd dynamisch te worden toegewerkt naar de invoering van de regels die duidelijk het efficiëntst zijn.

4.10 Er moet haast worden gemaakt met de invoering van een systeem waarbij de herkomst van de grondstoffen voor biomassa wordt gecertificeerd. Alleen zo kunnen negatieve milieu- en klimaatbalansen worden voorkomen. Daarom dienen de volgende regels te gelden ⁽⁶⁾:

- op de teelt van duurzame grondstoffen zijn dezelfde principes van goede beroepspraktijk van toepassing als op de productie van levensmiddelen;
- ook na de teelt van *non food*-grondstoffen moet grond geschikt blijven voor de productie van levensmiddelen;
- duurzame grondstoffen moeten worden verbouwd op braakliggende grond of op grond die al voor landbouwdoeleinden is gebruikt. Daartoe behoort ook landbouwgrond waarop vanwege de omschakeling tijdelijk niets wordt verbouwd. De teelt van duurzame grondstoffen mag niet tot gevolg hebben dat er minder duurzaam grasland overblijft;
- om het transport zoveel mogelijk te beperken, moet naar lokale of regionale productiekringlopen worden gestreefd;
- ecologisch waardevolle grond moeten voor natuurbescherming worden gereserveerd en conform de beschermingsdoeleinden worden beheerd;
- duurzame grondstoffen met een goede milieubalans moeten worden gesubsidieerd en verbouwd;
- er moet goed op worden gelet dat de voedselkringlopen worden gesloten.

4.11 Bij de internationale handel in biomassa(producten) moeten de volgende voorwaarden deel uit blijven maken van de certificatie: voedselsoevereiniteit (voedselvoorziening gaat vóór de teelt van cash crops), sociale en ecologische productienormen, oerwouden worden niet gerooid. De EU zou erop moeten toezien dat deze voorwaarden ook in de WTO-regels worden opgenomen.

4.12 In het Actieplan Biomassa zou de Commissie de oprichting van een internationaal agentschap voor duurzame energie (IRENA) moeten ondersteunen en meer aandacht moeten schenken aan de transparantie van de internationale handel in grondstoffen.

Brussel, 17 mei 2006

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

⁽⁵⁾ zie NAT/288, paragraaf 3.2.4.2

⁽⁶⁾ zie NAT/288, paragraaf 3.7

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De ontwikkeling en bevordering van alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer in de EU

(2006/C 195/20)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2005, overeenkomstig artikel 29(2) van zijn reglement van orde, besloten een advies op te stellen over *De ontwikkeling en bevordering van alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer in de EU*.

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

Het Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 82 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 Naar verwachting zal de vraag naar energie in de komende decennia scherp stijgen. Men maakt zich in dit verband steeds meer zorgen over de afhankelijkheid van energie uit derde landen en over de gevolgen voor het milieu.

1.2 Het EESC is zich bewust van dit probleem en heeft al een aantal verkennende adviezen en initiatiefadviezen over belangrijke energievraagstukken uitgebracht ⁽¹⁾. Een aantal andere adviezen is momenteel in de maak ⁽²⁾.

1.3 In alle EESC-adviezen over dit onderwerp keert steeds een aantal fundamentele inzichten terug. In de komende twee à drie decennia zullen traditionele (fossiele) energiebronnen de markt blijven domineren. De bijdrage van duurzame energie zal zeker toenemen, maar niet sneller dan het energieverbruik zelf toeneemt. Duurzame bronnen zullen goed blijven voor zo'n 15 à 20 % van de energievoorziening. Niettemin dienen zij een voorkeursbehandeling te krijgen en moet het gebruik ervan gestimuleerd worden.

1.4 Hetzelfde geldt voor het wegvervoer, dat bijna volledig afhankelijk is van olie (benzine en traditionele diesel). Met dit advies wil het EESC de Commissie dan ook helpen om haar ambitieuze doelstelling — in 2020 moet 20 % van de traditionele brandstoffen zijn vervangen door alternatieve brandstoffen — te verwezenlijken.

1.5 Deze alternatieve brandstoffen zijn biobrandstoffen, aardgas en waterstof (H₂). Gezien zijn fossiele oorsprong is aardgas weliswaar geen volwaardig alternatieve brandstof (want niet herwinbaar), maar omdat het in grote hoeveelheden beschikbaar is en relatief goed is voor het milieu, levert het een uiterst belangrijke bijdrage aan de verwezenlijking van de

doelstelling van de Commissie. Geen van beide eerste opties (biobrandstoffen en aardgas) is echter perfect; honderd procent goed voor het milieu zijn ze niet en ook uit het oogpunt van energie-efficiëntie kleven er bezwaren aan. Waterstof lijkt hét antwoord te zijn, maar voor een veilige en rendabele waterstof-economie is nog veel meer onderzoek nodig.

1.6 Biobrandstoffen zijn goed voor het milieu omdat ze doorgaans een geringer effect en idealiter helemaal geen effect hebben op het klimaat. De hoeveelheden waarin biobrandstoffen zoals bioethanol en *Fatty acid methyl esters* (FAME) beschikbaar zijn hangt af van de teelt van de betrokken energiegewassen. Het bijmengen van bioethanol in benzine en van FAME in diesel is effectief en goed voor het milieu.

1.7 Om ervoor te zorgen dat motoren goed blijven functioneren en om te voorkomen dat het brandstofverbruik en de uitstoot toenemen, moet het bijmengen voldoen aan de normen van het Europees Standaardisatiecomité (CEN). Diesel-motoren moeten worden aangepast om een hoger FAME-gehalte aan te kunnen. Dit zou een optie kunnen zijn voor bepaalde gespecialiseerde wagenparken, bijvoorbeeld stadsbussen.

1.8 Met Richtlijn 2003/30/EG wilde de Commissie het gebruik van biobrandstoffen stimuleren. Voor aardgas heeft zij echter nog geen speciale initiatieven genomen, al komt het evenals biobrandstoffen eventueel wel in aanmerking voor lagere belastingtarieven. Niettemin verwacht de Commissie van aardgas dat het van alle brandstoffen de grootste bijdrage zal leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen voor 2020. Blijkbaar wilde zij eerst afwachten welk effect de belastingvoordelen op het gebruik van aardgas zouden hebben.

1.9 Vijf jaar na de Commissiemededeling en drie jaar na de Richtlijn over alternatieve brandstoffen vallen de vorderingen tegen; bij het verwezenlijken van de doelstellingen liggen de lidstaten achter op schema. Dit is mogelijk een van de redenen waarom de Commissie onlangs de mededeling „Actieplan Biomassa ⁽³⁾” heeft uitgebracht.

⁽¹⁾ Bevordering van duurzame energie: actiemiddelen en financieringsinstrumenten (PB C 108, 30-4-2004); Kernfusie (PB C 302, 7-12-2004); De huidige en toekomstige rol van de „klassieke” energiebronnen (PB C 28, 3-2-2006); Duurzame energiebronnen PB C 65 van 17.3.2006.; Energie-efficiëntie (CESE 242/2006)

⁽²⁾ Energiemix (CESE TEN 227)

⁽³⁾ COM(2005) 628 van 7 december 2005

1.9.1 Dit plan heeft betrekking op het gebruik van biomassa in het vervoer, voor de opwekking van elektriciteit en voor verwarmingsdoeleinden. Voor de vervoerssector worden de volgende maatregelen voorgesteld: i) nieuwe EU-wetgeving voor het gebruik van duurzame energie ii) eventuele herziening van de biobrandstoffenrichtlijn in 2006, waarna de lidstaten een bepaald aandeel van biobrandstoffen dienen na te streven en brandstofleveranciers verplicht zijn om biobrandstoffen te gebruiken iii) de lidstaten moeten biomassa-actieplannen opstellen iv) er is onderzoek nodig naar biobrandstoffen van de tweede generatie (van hout en afval).

1.9.2 Volgens de Commissie zou er dankzij het actieplan 8 % minder olie ingevoerd hoeven te worden en zou de uitstoot van broeikasgassen met 209 miljoen ton CO_{2eq} per jaar dalen. De kosten worden geraamd op 9 miljard euro per jaar, waarvan 6 miljard zijn bestemd voor biobrandstoffen voor het vervoer. Deze zijn veel duurder dan uit aardolie vervaardigde brandstoffen (biodiesel wordt concurrerend bij een olieprijs van ongeveer \$95/vat, ethanol vanaf ongeveer \$115/vat⁽⁴⁾).

1.9.3 Het EESC juicht het actieplan toe omdat het — evenals dit advies — de andere EU-instellingen en de lidstaten oproept om het gebruik van alternatieve brandstoffen krachtiger te stimuleren.

1.9.4 Het EESC is ook te spreken over de recente mededeling „Een EU-strategie voor biobrandstoffen⁽⁵⁾”, waarin de Commissie aandringt op nieuwe impulsen voor de productie van biobrandstoffen.

1.10 Met speciale motortechnologie en betere distributiesystemen kunnen biobrandstoffen en aardgas hun marktaandeel vergroten en daarbij de op olie gebaseerde brandstoffen in de door de Commissie gewenste mate verdringen. Intussen wordt gewerkt aan de ontwikkeling van brandstoffen als waterstof, die op de lange termijn als alternatief voor traditionele brandstoffen dienst kunnen doen. Met andere woorden: met biobrandstoffen en aardgas wordt een brug geslagen naar de duurzame brandstofmix van na 2020.

1.11 Mocht uit de voor 2006 geplande evaluatie van de biobrandstoffen richtlijn blijken dat de lidstaten niet genoeg hebben gedaan om de doelstellingen voor biobrandstoffen en aardgas te halen, dan zou de Commissie bindende maatregelen moeten nemen.

1.12 Totdat de waterstoftechnologie ingezet kan worden, is een groter gebruik van aardgas als autobrandstof zinvol als alternatief voor aardolie. De Europese Commissie en de lidstaten moeten in hun communicatiestrategieën daarom steeds op deze nu al rendabele technologie wijzen en ook bij aanschaf van hun eigen voertuigen het goede voorbeeld geven.

⁽⁴⁾ voetnoot 16 van „Actieplan Biomassa”, COM(2005) 628 van 7 december 2005

⁽⁵⁾ COM(2006) 34 final van 7 februari 2006

2. Argumenten

2.1 In november 2001 publiceerde de Commissie een mededeling over alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer⁽⁶⁾, dat een vervolg vormde op het groenboek *Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening*⁽⁷⁾ en het witboek *Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010*⁽⁸⁾. De mededeling van november 2001 bevatte een tweedelig actieplan.

2.2 Het ene deel van dit plan viel zelf weer in twee delen uiteen. Aan de ene kant stelde de Commissie voor om steeds meer met biobrandstoffen bijgemengde benzine en diesel op de markt te brengen om aldus de weg te banen voor een verplichte bijmenging met biobrandstoffen. Aan de andere kant stelde ze fiscale maatregelen voor om biobrandstoffen — en ook aardgas — financieel aantrekkelijk te maken. Het EESC bracht hierover op 25 april 2002⁽⁹⁾ advies uit. Uiteindelijk zijn beide voorstellen aangenomen⁽¹⁰⁾.

2.3 In het andere deel stelde de Commissie voor om een contactgroep voor alternatieve brandstoffen op te richten dat haar zou moeten adviseren over de marktontwikkeling van deze brandstoffen in het algemeen en van aardgas en waterstof in het bijzonder. De contactgroep kreeg als opdracht om na te gaan wat er de komende 20 jaar moet gebeuren ter verwezenlijking van de doelstelling van de Commissie, namelijk een zodanige groei van de markt voor alternatieve brandstoffen dat deze in 2020 een vijfde deel (20 %) van de op olie gebaseerde brandstoffen kunnen vervangen.

2.4 In december 2003 kwam de contactgroep met een hecht doortimmerd, feitelijk rapport⁽¹¹⁾.

3. Het scenario voor 2020 en hoe dit te verwezenlijken

3.1 In de plannen van de Commissie was voor biobrandstoffen, aardgas en waterstof de volgende belangrijke rol weggelegd bij het verwezenlijken van de 20 %-doelstelling:

Jaar	Biobrandstoffen	Aardgas	Waterstof	Totaal
2005	2			2
2010	6	2		8
2015	7	5	2	14
2020	8	10	5	23

⁽⁶⁾ COM(2001) 547

⁽⁷⁾ COM(2000) 769

⁽⁸⁾ COM(2001) 370

⁽⁹⁾ PB C 149 van 21.6.2002.

⁽¹⁰⁾ Richtlijnen 2003/30/EG (PB L 123/42 van 8 mei 2003) en 2003/96/EG (PB L 283/51 van 27 oktober 2003)

⁽¹¹⁾ Report of the Alternative Fuels Contact Groep, Market Development of alternative fuels

3.1.1 De bijdrage van biobrandstoffen moest groeien van 2 % in 2005 tot 8 % in 2020. Alle uit biomassa gewonnen brandstoffen worden biobrandstoffen genoemd. Voor het vervoer komen momenteel met name de volgende in aanmerking:

3.1.1.1 Bioethanol (EtOH), ofwel ethylalcohol, ontstaat door de vergisting van zetmeelrijke grondstoffen als graan en suikerbieten. In bijvoorbeeld Brazilië wordt het als alternatief voor benzine gebruikt, al vergt dat wel speciale motoren, of het wordt in zuivere vorm dan wel als het synthetisch vervaardigde ETBE (Ethyl Tertiair Butyl Ether) in benzine bijgemengd. Overeenkomstig de specificaties voor het benzinegehalte kan maximaal 5 % ethanol worden bijgemengd zonder dat aanpassingen aan de motor nodig zijn.

3.1.1.2 Biodiesel (Fatty Acid Methyl Ester — FAME) is een alternatief voor diesel en wordt door middel van verestering geproduceerd uit allerlei plantaardige oliën. De meest gebruikte biodieselvariant in Europa is raapoliemethylester (RME). Biodiesel dat aan de vereisten van het CEN voldoet mag nu al tot 5 % worden bijgemengd in diesel. Tot voor kort was er genoeg uit plantaardige bronnen (zoals raapolie) geproduceerde biodiesel om, met behulp van fiscale prikkels, aan de vraag te kunnen voldoen. In haar mededeling van november 2001 uitte de Commissie haar bezorgdheid over de haalbaarheid van een grootschalige productie van biobrandstoffen⁽¹²⁾.

3.1.1.3 Biogas is een methaanrijk gas dat door anaërobe vergisting ontstaat uit organisch materiaal zoals mest, rioolslib of huisvuil. Het is verwant aan aardgas, maar moet wel eerst gezuiverd worden voordat het kan worden gebruikt in wagens die op aardgas rijden. In Zweden rijden al ruim 5 000 voertuigen op biogas, waaruit blijkt dat methaan — biogas of aardgas — een economische, duurzame brandstof is met behulp waarvan de uitstoot door het stadsverkeer aanzienlijk kan worden teruggedrongen.

3.2 Wat aardgas betreft is de Commissie minder actief geweest dan gezien de verwachte bijdrage van aardgas aan de verwezenlijking van de 2020-doelstelling nodig was geweest; tot op heden is een speciaal voorstel voor aardgas uitgebleven.

3.3 De laksheid van de Commissie is vervelend. In haar rapport, dat gebaseerd is op een gedegen *Well-to-Wheels*-analyse van alternatieve brandstoffen, komt de door de Commissie zelf opgerichte contactgroep voor alternatieve brandstoffen namelijk tot de volgende conclusie: „Aardgas is de enige alternatieve brandstof waarvan het marktaandeel in 2020 ruim boven de 5 % kan liggen en die op een volwassen markt zou kunnen concurreren met traditionele brandstoffen”.

3.4 Volgens de mededeling van november 2001 zal van alle alternatieve brandstoffen aardgas de grootste bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen voor 2020. De contactgroep was het hier om de volgende redenen mee eens:

3.4.1 Aardgas is goed voor de voorzieningszekerheid omdat het niet uit olie wordt gewonnen en als zodanig de afhankelijkheid van deze energiebron vermindert. Bovendien stuit de vraag niet op aanvoerbepalingen, terwijl de expansie van biobrandstoffen uiteindelijk wél door bevoorradingsproblemen zou kunnen worden afgeremd. Als aardgas in 2020 overeenkomstig het streven van de Commissie goed is voor 10 % van de voor het wegvervoer gebruikte brandstoffen, is dat nog altijd maar 5 % van het voor die tijd verwachte totale aardgasverbruik in de EU. Hieruit blijkt wel dat er voor een synergetische ontwikkeling van alle drie alternatieve brandstoffen moet worden gezorgd.

3.4.2 Aardgas levert een bijdrage aan de verwezenlijking van de strategische doelstelling om minder broeikasgassen uit te stoten. Uit de chemische structuur van methaan (CH₄) blijkt duidelijk dat aardgas minder koolstof bevat dan andere fossiele brandstoffen zoals benzine en diesel. Uit de *Well-to-Wheels*-analyse kwam naar voren dat een wagen die op samengeperst aardgas (*compressed natural gas* — CNG) rijdt minder broeikasgassen uitstoot dan een benzinewagen en, met de huidige stand van de techniek, ongeveer evenveel als een dieselwagen. Naar verwachting zullen CNG-wagens vanaf 2010 dankzij betere motoren eveneens minder broeikasgassen uitstoten dan dieselwagens.

3.4.3 Op aardgas rijdende wagens stoten niet alleen minder broeikasgassen uit, maar ook geringere hoeveelheden van andere gassen die schadelijk zijn voor het milieu. De huidige generatie CNG-wagens stoot zeer weinig stikstofoxiden uit en al helemaal geen fijne stofdeeltjes, die op zichzelf een groot probleem vormen. Strenge grenswaarden van de EU voor de concentratie van deze deeltjes in de lucht hebben in dit opzicht een positief effect op voertuigen die op aardgas rijden. Op aardgas rijdende stadsbussen blijken een succes te zijn en de Europese Commissie heeft er d.m.v. financiële steun voor invoering van modelvoertuigen toe bijgedragen dat er meer van dit soort voertuigen bij zijn gekomen. Als onderdeel van een „groen aanbestedingsplan” zou de Commissie het stedelijk milieu gemakkelijk kunnen verbeteren door bussen en vuilniswagens verplicht op aardgas te laten rijden.

3.4.4 Wat dit betreft zou met de onlangs voorgestelde richtlijn over de bevordering van schone voertuigen voor het wegvervoer⁽¹³⁾ een forse stap in de goede richting kunnen worden gezet. Als deze richtlijn eenmaal is goedgekeurd, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat 25 % van de jaarlijks door overheidsinstanties gekochte of geleaste voertuigen van meer dan 3,5 ton schone voertuigen zijn die voldoen aan de EVV-norm⁽¹⁴⁾ (EVV: *Enhanced Environmentally friendly Vehicles*). Tot deze categorie behoren voertuigen die op biobrandstoffen, CNG, LPG of waterstof rijden en ook hybride of elektrische voertuigen.

⁽¹²⁾ COM(2001) 547, onder de kop Landbouwbeleid, paragraaf 2.2

⁽¹³⁾ COM(2005) 634 final van 21 december 2005

⁽¹⁴⁾ zie Richtlijn 2005/55/EG

3.5 Waterstof komt in de natuur niet in zuivere vorm voor, maar wel in verbindingen zoals water en koolwaterstoffen. Qua massa bestaat water (H_2O) voor 11 % (2/18) uit waterstof (H_2). Benzine en diesel zijn een mengsel van koolwaterstoffen. Methaan, ook een koolwaterstof, is het hoofdbestanddeel van aardgas en biogas.

Aangezien H_2 niet vrij voorkomt in de natuur, moet het worden gemaakt. Bedrijven produceren het voor onder meer de chemische en petrochemische industrie en voor olieraffinaderijen.

Om waterstof te produceren, bijvoorbeeld via elektrolyse uit water of door middel van *steam reforming* uit aardgas, moet energie worden toegevoerd: elektriciteit bij elektrolyse en warmte bij *steam reforming*.

Aan de hand van een WTT-analyse (WTT: *Well To Tank*) kan worden nagegaan welke methode om waterstof te produceren het beste is uit het oogpunt van energieverbruik en broeikasgasemissies.

Waterstof wordt al sinds lange tijd geproduceerd en verhandeld door industriële gasbedrijven of geproduceerd voor eigen gebruik door olieraffinaderijen. Het gebruik ervan als motorbrandstof staat echter nog in de kinderschoenen. Het streven om in 2015 2 % en in 2020 5 % van de traditionele brandstoffen door waterstof te hebben vervangen is dan ook erg ambitieus.

3.5.1 Het rapport van de contactgroep bevatte de volgende opmerkingen over een ruimer gebruik van waterstof als vervoersbrandstof:

- i) vloeibare waterstof (bij $-252^\circ C$) in cryogene tanks, bijvoorbeeld in voertuigen met een verbrandingsmotor, of gasvormige waterstof, bijvoorbeeld samengeperst in flessen onder een druk van 700 atmosfeer in voertuigen die op een brandstofcel rijden?
- ii) gecentraliseerde H_2 -productie in grootschalige installaties waarvan het energieverbruik geoptimaliseerd kan worden, of kleinschalige verspreide productie op tankstations?
- iii) Brandstofcelvoertuigen zijn het efficiëntst als ze niet te veel vermogen moeten leveren. Het is daarom wellicht aan te raden om onderscheid te maken tussen enerzijds brandstofcelvoertuigen voor bijvoorbeeld stadsverkeer en anderzijds voertuigen met een verbrandingsmotor voor lange afstanden waarbij de motor vol vermogen moet leveren;
- iv) anderen punten van zorg betreffen de brandstofcel zelf, d.w.z. het apparaat waarin uit het waterstof elektronen vrijkomen en aldus de elektrische stroom vormen die de motor aandrijft en de wielen laat draaien. Dit valt buiten het bestek van dit advies.

3.5.2 Kortom, als alternatieve brandstof brengt H_2 twee problemen met zich mee: i) de brandstofvoorziening en ii) de aandrijving. Het is te begrijpen dat de EU in het vijfde en zesde kaderprogramma steeds meer geld heeft vrijgemaakt voor onderzoek naar waterstof en brandstofcellen. In het huidige, zesde kaderprogramma maakt dit onderzoek deel uit van de subprioriteit „duurzame energiesystemen”, met een totaal budget van 890 miljoen euro. Tijdens de discussies die nu gaande zijn over het zevende kaderprogramma heeft het Europees Parlement voorgesteld om het onder te brengen in een nieuwe en nog beter te financieren thematische prioriteit betreffende „alle bestaande en toekomstige energiebronnen die geen CO_2 uitstoten”. Hier is veel voor te zeggen, aangezien bij de oxidatie van H_2 alleen water vrijkomt, wat goed is voor het milieu.

4. Conclusies

4.1 De doelstelling die de Commissie in november 2001 formuleerde, namelijk 20 % alternatieve brandstoffen in 2020, stoelt op twee technologieën/producten die hun waarde hebben bewezen — biobrandstoffen en aardgas — en op een veelbelovende ontwikkeling: H_2 en brandstofcellen.

4.2 Ondanks een aantal obstakels zijn biobrandstoffen en aardgas gewoon beschikbaar. Gezien hun specifieke eigenschappen moet het mogelijk zijn om de problemen op het gebied van brandstof distributie en motortechniek op te lossen.

4.2.1 Gezien zijn fossiele oorsprong is aardgas weliswaar geen volwaardig alternatieve brandstof (het is niet „herwinbaar”), maar het is wel een van de meest realistische opties om uit ruwe olie vervaardigde brandstoffen te vervangen, wat absoluut nodig is om de voor 2020 geformuleerde 20 %-doelstelling te kunnen verwezenlijken. Om de volgende redenen zou aardgas als alternatieve brandstof wel eens een belangrijke rol kunnen gaan spelen:

- de aardgasreserves zijn groot en zullen minder snel uitgeput raken dan de oliereserves;
- ondanks recente problemen zijn de aardgasreserves in geopolitiek opzicht zo verspreid dat in vergelijking met ruwe olie een relatief stabiele markt gegarandeerd is;
- van alle koolwaterstoffen heeft aardgas de hoogste H/C-verhouding en de laagste CO_2 -emissies;
- aardgas kan de weg banen voor waterstof.

Een sterk aardgasnet zal het uiteindelijk gemakkelijker maken om op lokaal niveau kleinschalige waterstofinstallaties op te zetten. Dat het aantal op aardgas rijdende voertuigen tegenvalt, komt vooral doordat het distributienetwerk tekortschiet en niet uniform is.

4.2.2 Biobrandstoffen hebben dezelfde goede milieuprestaties als aardgas en zijn bovendien duurzaam, waardoor de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen afneemt. Bovendien biedt de productie van deze brandstoffen een reële kans om in de landbouwsector banen te creëren of in ieder geval het verlies van arbeidsplaatsen tot staan te brengen, al is dit geen uitgemakte zaak. Uit bosbouwafval kunnen biobrandstoffen worden geproduceerd, bijvoorbeeld door vergassing van *black liquor* en door vergisting van lignocellulose-houdende biomassa. Beide technologieën bevinden zich nog in het proefstadium, maar op de middellange termijn zullen zij een bijdrage leveren aan de productie van biobrandstoffen. De vraag naar brandstoffen voor vervoersdoeleinden is echter zo groot⁽¹⁵⁾, dat men zich wel moet afvragen wat de gevolgen voor het milieu zouden zijn als het gebruik van biobrandstoffen enorm mocht toenemen.

- De teelt van gewassen voor de productie van biodiesel is een nichemarkt die de brandstofvraag in de EU niet kan dekken;
- Om de 6 %-doelstelling voor 2010 te kunnen verwezenlijken moet tot 13 % van de totale landbouwgrond worden gebruikt voor de teelt van energiegewassen. Dit zou dure maatregelen noodzakelijk kunnen maken om de bodem, het grondwater en de biodiversiteit te beschermen en om verdere broeikasgasemissies te voorkomen⁽¹⁶⁾. Met de import van biomassa zou het probleem op andere landen worden afgewenteld en het zeevervoer toenemen.

4.2.3 In haar mededeling van 7 februari 2006 lijkt de Commissie deze problemen en onzekerheden te willen aanpakken⁽¹⁷⁾. De mededeling bevat diverse maatregelen om de productie en het gebruik van biobrandstoffen in en buiten de EU te stimuleren. Het EESC zal de uitvoering van de aangekondigde strategie vol belangstelling volgen.

4.3 Om de doelstelling voor het gebruik van alternatieve brandstoffen in 2020 te kunnen halen is een synergetische aanpak nodig waarbij alle drie brandstoffen tegelijkertijd aandacht krijgen.

4.4 Verwacht mag worden dat de marktontwikkeling van alternatieve brandstoffen die zich op de markt staande weten te houden op minder obstakels zal stuiten, omdat de knowhow en de technologie inmiddels voorhanden zijn.

4.5 De Commissie zou samen met het bedrijfsleven moeten nagaan hoe het komt dat het met de tot dusverre genomen maatregelen nog niet gelukt is om het gebruik van aardgas als motorbrandstof van de grond te krijgen. Elke lidstaat zou met inachtneming van zijn specifieke situatie een minimumdoelstelling moeten vaststellen.

4.6 In dit voorstel zou de Commissie ook de technische en veiligheidseisen voor CNG-stations onder de loep moeten nemen. Deze eisen zijn niet zelden nogal verouderd, waardoor er geen rekening wordt gehouden met recente ontwikkelingen. Een herziening zou zeker een bijdrage kunnen leveren aan de uitbreiding van CNG-stations en aan een vereenvoudiging van bureaucratische procedures. Maar al te vaak is het nodeloos ingewikkeld en tijdrovend om aan een vergunning voor de bouw van een CNG-station te komen.

4.7 Zoals al in paragraaf 4.2.1 is opgemerkt, maakt zo'n programma het ook gemakkelijker om op den duur over te schakelen op door waterstof aangedreven voertuigen. Technische verbeteringen aan aardgastanks in voertuigen zullen namelijk ook van belang zijn voor tanks met gecomprimeerd waterstof. Hetzelfde geldt voor het ontwerp van waterstof tankstations. Investerings in aardgastecnologie komen automatisch ook de waterstoftechnologie ten goede.

4.8 Een snelle ontwikkeling van rendabel gebleken alternatieve brandstoffen kan zorgen voor een vangnet als er onverhoopt vertraging mocht optreden bij de uitvoering van de ambitieuze plannen voor de ontwikkeling van waterstof als motorbrandstof.

4.9 Ten slotte wijst het EESC er eens te meer op dat niet alleen de ontwikkeling van alternatieve brandstoffen leidt tot meer „groenere”, zuinigere auto's. Dit kan ook worden bereikt door met behulp van betere infrastructuur en een goed openbaar vervoer het fileprobleem aan te pakken en — wat nog belangrijker is — door consumenten tot ander gedrag aan te zetten. Uit de huidige SUV-rage (SUV: Sports Utility Vehicle) blijkt dat consumenten niet willen veranderen. Het merendeel van deze wagens slurpt brandstof, en hoe hoger het brandstofverbruik des te groter ook de CO₂-uitstoot. Door de toenevende vraag naar zulke wagens is het voor autofabrikanten moeilijk om op groenere wagens in te zetten.

Brussel, 17 mei 2006

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

⁽¹⁵⁾ Van de totale hoeveelheid voor vervoersdoeleinden gebruikte brandstoffen (vooral benzine en diesel) nemen biobrandstoffen slechts 0,6 % voor hun rekening

⁽¹⁶⁾ Europees Milieuagentschap (EEA 2004/04). Met nog andere studies probeert men erachter te komen hoeveel biomassa Europa kan gebruiken zonder het milieu te schaden

⁽¹⁷⁾ „Een EU-strategie voor biobrandstoffen”, COM(2006) 34 final

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de belasting van personenauto's

(COM(2005) 261 final — 2005/0130 (CNS))

(2006/C 195/21)

De Raad heeft op 6 september 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

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

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 67 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC schaart zich geheel achter het richtlijnvoorstel, dat beoogt zowel de werking van de interne markt als de milieuduurzaamheid te verbeteren en te bevorderen.

1.2 Het EESC vindt het een goede zaak dat voor de eerste keer van de derde pijler (belastingmaatregelen) gebruik is gemaakt om de uitstoot van kooldioxide (CO₂) terug te dringen.

1.3 Het EESC is het eens met de Europese Commissie dat het voorstel positieve gevolgen kan hebben voor het vrije verkeer van personen en voor de automobielenindustrie.

1.4 In het voorstel gaat het om belastingmaatregelen, een onderwerp dat in eerste instantie tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort. Het EESC beseft dat de Europese Commissie het subsidiariteitsbeginsel derhalve niet verder kon toepassen dan zij in het voorstel gedaan heeft.

1.5 Enkele aspecten die in het voorstel ontbreken zouden evenwel tot problemen kunnen leiden bij de omzetting van de richtlijn, met het gevaar dat deze door de lidstaten op uiteenlopende wijze wordt toegepast. Om dit te voorkomen zou de Commissie bijtijds ook enkele twijfels van technische aard moeten wegnemen die in het voorstel niet opgehelderd worden.

1.6 Het EESC stemt in met de doelstellingen van het richtlijnvoorstel, maar is van oordeel dat zij pas verwezenlijkt kunnen worden als de lidstaten de richtsnoeren en de aanbevelingen uit de richtlijn gecoördineerd interpreteren. Zo niet, dan is de kans aanwezig dat de interne markt verder versnipperd in plaats van één wordt, zoals in de bedoeling van het voorstel ligt.

1.7 Tegen deze achtergrond roept het EESC de Commissie op de zaak nauwgezet te volgen, niet alleen wat betreft de uitvoeringsbepalingen van de richtlijn (zoals gebruikelijk), maar

ook door voortdurend met de lidstaten te overleggen en samen te werken om voor een gecoördineerde invoering van het nieuwe systeem voor belasting van auto's te zorgen.

1.8 Voorts hoopt het EESC dat na deze eerste, belangrijke stap in een niet al te verre toekomst een belastingsysteem kan worden ingevoerd dat hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend gebaseerd is op het gebruik van het voertuig, in plaats van de aanschaf of het bezit. Slechts dan zal het door het EESC onvoorwaardelijk bepleite beginsel „de vervuiler betaalt” een feit worden.

1.9 Het EESC ontkomt er tot slot niet aan nog eens te wijzen op de noodzaak van een geïntegreerde aanpak voor een grotere milieuduurzaamheid van het wegvervoer. Belastingheffing is zeker belangrijk, maar dient gepaard te gaan met modernisering van de infrastructuur, bevordering van het openbaar vervoer en, niet in de laatste plaats, met een gerichte voorlichtingscampagne om de consument op milieubewustere en -vriendelijkere keuzen te wijzen. In dit verband lijkt het niet voor de hand te liggen dat de Commissie de lidstaten aanmoedigt om de belasting op diesel gelijk te trekken met die op benzine, voorbijgaand aan het feit dat dieselauto's minder CO₂ produceren dan voertuigen met een benzinemotor.

2. Motivering

2.1 Achtergrond en context van het voorstel

2.1.1 De automobielenindustrie is volgens de definitie van de Commissie één van de drijvende krachten van de Europese economie; ze is goed voor 7,5 % van de meerwaarde van de gehele verwerkende industrie en voor 3 % van het BBP. Ze levert met 35 miljard euro ook een aanzienlijke bijdrage aan de handelsbalans en vertegenwoordigt, zeker niet in de laatste plaats, een enorm aantal banen: 2 miljoen directe en 10 miljoen indirecte arbeidsplaatsen.

2.1.2 De aanschaf en het gebruik van auto's zorgen met circa 340 miljard euro voor één van de belangrijkste inkomstenbronnen van de lidstaten. Dit is 8 % van de totale belastinginkomsten van het Europa van de 15 ⁽¹⁾.

2.1.3 Deze aanzienlijke inkomsten zijn in hoofdzaak te danken aan drie belastingen: registratiebelasting (RB); jaarlijkse motorrijtuigenbelasting (MB) en brandstofbelasting. Verder heeft elke lidstaat zijn eigen belastingbeleid op dit gebied, zodat er 25 verschillende belastingssystemen zijn. De nagestreefde convergentie, die onontbeerlijk is voor een correcte werking van de interne markt, is dus nog ver te zoeken.

2.1.4 Momenteel bestaat er in 16 lidstaten ⁽²⁾ een registratiebelasting voor voertuigen, terwijl er in 18 lidstaten sprake is van MB ⁽³⁾. Verder lopen de criteria voor de berekening en de belastinggrondslag van land tot land zeer sterk uiteen, vooral voor de registratiebelasting. Voor een auto van 2 000 cc loopt het bedrag uiteen van 1 % van de waarde in Italië tot ruim 170 % in Denemarken. De MB kan van circa 30 € tot 500 € per voertuig oplopen.

2.1.5 In deze context kwam de Commissie al in 2002 met een Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement over de belasting van personenauto's ⁽⁴⁾. In de Mededeling werd gepleit voor een strategie ter herziening van het huidige systeem, met de bedoeling om de nationale wetgevingen op elkaar af te stemmen, en om hierin ook milieudoelstellingen op te nemen.

2.1.6 In de jaren daarna heeft de Commissie de Raad, het Europees Parlement, alsook de industrie en andere betrokkenen nader geraadpleegd. Op basis van de resultaten daarvan legt zij het onderhavige richtlijnvoorstel voor.

3. Het Commissievoorstel

3.1 Er zij aan herinnerd dat met dit voorstel, waarin het niet gaat om de BTW, noch om de brandstofbelasting, niet wordt beoogd de belastingtarieven te harmoniseren, maar te herstructureren, bij gelijkblijvende opbrengsten.

3.2 Het voorstel omvat drie hoofdonderdelen:

3.2.1 Afschaffing van de registratiebelasting

Geleidelijk en progressief ten uitvoer te leggen tot volledige afschaffing van deze belasting, over 10 jaar, in 2016. Door deze geleidelijke afschaffing beschikken de lidstaten die momenteel een registratiebelasting hanteren over een passende overgangsperiode, ook voor compenserende maatregelen voor het verlies aan inkomsten, bijvoorbeeld door de belasting te verschuiven naar de MB.

⁽¹⁾ Gegevens 2003. Er zijn geen volledige en recentere gegevens beschikbaar voor het Europa van de 25.

⁽²⁾ De RB is niet van toepassing in: Tsjechië, Estland, Frankrijk (waar wel de grijze kaart bestaat, een met de RB vergelijkbare belasting), Duitsland, Litouwen, Luxemburg, Zweden, Slowakije en het VK

⁽³⁾ De MB is niet van toepassing in: Tsjechië, Estland, Frankrijk, Litouwen, Polen, Slovenië en Slowakije.

⁽⁴⁾ COM(2002) 431 final van 6-9-2002

3.2.2 Invoering van een restitutie­stelsel voor de registratie­ en motorrijtuigenbelasting

3.2.2.1 De nieuwe regeling, die met deze richtlijn van kracht wordt, betreft voertuigen die in een lidstaat geregistreerd zijn en vervolgens zijn uitgevoerd of permanent naar een andere lidstaat of een derde land zijn overgebracht.

3.2.2.2 Deze maatregel heeft een tweeledig oogmerk: voorkomen dat er nogmaals RB betaald wordt (al voldaan bij aanschaf van het voertuig) en ervoor zorgen dat de MB wordt geïnd op grond van het gebruik van het voertuig in de lidstaat.

3.2.2.3 De omvang van de terug te betalen registratiebelasting hangt rechtstreeks samen met de restwaarde van de auto en is gelijk aan het resterende bedrag aan registratiebelasting dat in deze restwaarde besloten ligt.

3.2.2.4 De lidstaten mogen zelf kiezen hoe zij de restwaarde van de auto met het oog op de restitutie van de RB berekenen, mits de gehanteerde criteria doorzichtig en objectief zijn. De eigenaar van het voertuig moet het besluit van de staat die tot restitutie overgaat, kunnen betwisten bij een onafhankelijke instantie.

3.2.2.5 Voor de MB die, gelet op de geldende criteria in de 18 lidstaten waar zij geheven wordt, beter omschreven kan worden als „belasting op het bezit”, bevestigt de richtlijn dat deze belasting slechts kan worden toegepast door de lidstaat waar het voertuig geregistreerd is. Als zodanig wordt beschouwd de lidstaat waar het voertuig permanent gebruikt wordt en waar de eigenaar gewoonlijk verblijft, of waar het voertuig meer dan 185 dagen per periode van 12 maanden wordt gebruikt. Hieruit volgt dat in geval van definitieve uitvoer naar een andere staat, ook buiten de EU, de voertuigeigenaar de resterende MB moet terugkrijgen volgens het beginsel pro rata temporis.

3.2.3 Herstructurering van de grondslag van de registratie­ en de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting zodat deze volledig of gedeeltelijk op de CO₂-uitstoot wordt gebaseerd.

3.2.3.1 Het richtlijnvoorstel bevat een systeem voor de vaststelling van de MB en RB (voor de geldende overgangstermijn), dat ook en steeds meer gebaseerd is op de uitstoot van kooldioxide.

3.2.3.2 De invoering vindt geleidelijk en progressief plaats en houdt in dat tegen 2008 25 % van de totale opbrengsten van de MB en RB door de CO₂-parameter van de desbetreffende belasting moet worden gegenereerd. Dit zal tegen 2010 oplopen tot 50 %.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC waardeert bovenal de inzet van de Commissie, die een tweeledig doel heeft: een betere werking van de interne markt en een nieuwe impuls voor de strategie voor de terugdringing van de CO₂-uitstoot via fiscale maatregelen. Daarbij moet erop gewezen worden dat met het voorstel voor de eerste keer gebruik wordt gemaakt van de „derde pijler” (de fiscale pijler dus), een onderdeel van de communautaire strategie voor de reductie van de CO₂-uitstoot en voor een zuiniger gebruik van brandstof⁽⁵⁾.

4.2 Verder zou het voorstel positieve gevolgen moeten hebben voor zowel de consument⁽⁶⁾ als de Europese automobiellindustrie.

Het EESC kan zich geheel vinden in de doelstellingen van het voorstel, waarmee met name het volgende wordt beoogd:

4.2.1 het terugdringen dan wel opheffen van belemmeringen voor het vrije verkeer van burgers van de Europese Unie, zodat de administratieve procedures voor de uitvoer en overplaatsing van voertuigen tussen de verschillende staten aanzienlijk goedkoper worden en veel minder tijd in beslag nemen;

4.2.2 een beter concurrerende automobiellindustrie in een meer geïntegreerde interne markt. Momenteel weegt de fiscale versnippering van de markt zwaar op de eindprijs van een auto: de fabrikant is uitsluitend vanwege fiscale redenen gedwongen om van één en hetzelfde model voor verschillende landen verschillende versies te maken en te verkopen, zonder dus de vruchten te kunnen plukken van de schaalvoordelen van een daadwerkelijk interne markt. Evenmin zijn er voordelen voor de consument. Bovendien heeft een hoge registratiebelasting gewoonlijk een negatieve invloed op het besluit tot aanschaf van een nieuwe auto, waardoor het wagenpark vertraagd vervangen wordt door minder vervuilende en veiliger voertuigen;

4.2.3 grotere milieuduurzaamheid, aangezien auto's een belangrijke bron van CO₂-uitstoot zijn. In dit verband moet vermeld worden dat de twee in het voorstel genoemde termijnen voor de herziening van de RB en de MB op basis van de kooldioxide-uitstoot zeker niet toevallig zijn, maar integendeel in zekere zin „symbolisch”. 2008 is immers het jaar waarin de Kyoto-periode begint en 2010 het jaar waarin, zo hopen althans de Raad en het Europees Parlement, de uitstoot van CO₂ door nieuwe auto's beperkt blijft tot maximaal 120 gr/km.

4.3 Het EESC meent overigens dat de doelstellingen van de richtlijn slechts verwezenlijkt kunnen worden als de lidstaten de richtsnoeren en de aanbevelingen strikt en zonder afwijkingen interpreteren. Zo niet dan zal de toch al buitensporige versnippering van de markt nog toenemen of — nog erger — zou de belastingdruk voor de automobilisten nog stijgen.

⁽⁵⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het EP, COM(95) 689 final en de Conclusies van de Raad van 25-6-1996

⁽⁶⁾ Volgens schattingen van de Commissie leidt een reductie van 50 % van de RB in de lidstaten met een hoge RB tot een daling van de autoprijs variërend van 10 tot 25 %.

4.4 Belastingbeleid is immers een uiterst gevoelig thema, dat onder de bevoegdheid van de lidstaten valt. De Commissie kon het subsidiariteitsbeginsel niet verder toepassen dan zij in het voorstel gedaan heeft.

4.5 Zo is er in het voorstel wel sprake van een structurele wijziging van de belastingheffing, maar met een financieel neutraal resultaat, dus zonder dat de totale belastingopbrengsten stijgen. Dat betekent dat de gedeelde belastinginkomsten als gevolg van de afgeschafte RB kunnen worden gecompenseerd door een gelijke en gelijktijdige verhoging van de MB en, indien nodig, door andere belastingmaatregelen krachtens de richtlijn voor de belasting van energieproducten⁽⁷⁾.

4.6 Verder is de directe koppeling tussen autobelasting en CO₂ slechts één — weliswaar belangrijk — aspect, dat deel moet uitmaken van een overkoepelende strategie voor het terugbrengen van de CO₂-uitstoot, die moet worden ontwikkeld vanuit een totaalbenadering van het vraagstuk, waarbij de samenhang met andere communautaire beleidsgebieden niet verloren mag gaan.

4.7 Dit overwegende komt het EESC tot de volgende aanbeveling. De Commissie moet niet alleen — zoals gebruikelijk — toezicht houden op de nationale bepalingen voor de uitvoering van de richtlijn en controleren of deze bepalingen met de richtlijn stroken, maar ook werken aan de uitwisseling van gegevens met en tussen de lidstaten onderling, waarbij zij vaker verslag over de toepassing van de richtlijn zou moeten uitbrengen dan om de vijf jaar, zoals in het voorstel wordt bepleit.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Volgens het EESC zouden enkele andere onderdelen van het voorstel tot problemen kunnen leiden bij de omzetting van de richtlijn, met het gevaar dat deze door de lidstaten op uiteenlopende wijze wordt toegepast. Er moet vooral op het volgende worden gelet:

5.1.1 De progressieve verschuiving van de belasting moet evenwichtig plaatsvinden om te voorkomen dat personen die een auto hebben aangeschaft waarvoor RB moet worden afgedragen, vervolgens gestraft worden met een plotseling veel hogere MB.

5.1.2 Alle lidstaten dienen de „CO₂-component” gecoördineerd in belastingmaatregelen toe te passen om te vermijden dat de markt verder versnipperd raakt.

5.2 In dit verband zou de Commissie de lidstaten zo snel mogelijk oplossingen aan de hand moeten doen voor twee problemen die zouden ontstaan als de richtlijn in de huidige vorm werd goedgekeurd.

⁽⁷⁾ PB L 283 van 31-10-2003, blz. 51

5.2.1 Het eerste probleem betreft de vóór januari 2001 geregistreerde voertuigen. Immers:

- gegevens over de CO₂-uitstoot, uitgedrukt in gram/kilometer, zijn beschikbaar voor voertuigen die vanaf januari 1997 geregistreerd zijn; hiervóór werden deze gegevens niet verzameld;
- tussen 1997 en 2000 zijn de gegevens inzake CO₂-uitstoot verzameld met behulp van de Europese testcyclus, die vervolgens met ingang van 1 januari 2001 is gewijzigd. Derhalve zijn de uitstootgegevens uit de tussenliggende periode niet geheel coherent;
- een belasting die gebaseerd is op een objectief en homogeen criterium zou dus uitsluitend kunnen worden gegeven op voertuigen die vanaf januari 2001 zijn geregistreerd.

5.2.2 Het tweede struikelblok betreft de lidstaten waar de MB momenteel wordt bepaald aan de hand van het in kilowatt uitgedrukte vermogen van de motor. Dit systeem lijkt een grotere progressiviteit te waarborgen ten opzichte van een belasting die uitsluitend rekening houdt met de CO₂-parameter. Mocht in deze landen de MB geheel gebaseerd worden op de uitstoot, dan leidt dat tot een verhoging van de belasting voor kleine voertuigen en een sterke daling voor de grotere, sterkere

en dus vervuilender voertuigen, met een resultaat dat paradoxaal genoeg tegengesteld is aan het beoogde. Er moet nu dus al gekeken worden naar correcties van het systeem.

5.3 Het is essentieel dat de lidstaten in het belastingdeel dat bepaald wordt door de CO₂-uitstoot een duidelijk, rechtstreeks en transparant verband leggen tussen de geheven belasting en de CO₂-uitstoot van ieder voertuig, om te voorkomen dat er willekeurig verdere verschillen ontstaan die gebaseerd zijn op technische parameters zoals cilinderinhoud, afmetingen enz.. Dergelijke verschillen leiden namelijk tot verstoringen van de markt.

5.4 De omzetting van de richtlijn moet ook technologisch neutraal zijn, en uitsluitend oog hebben voor de CO₂-prestaties van het voertuig, zonder de voorkeur te geven aan een bepaalde technologie. Dat zou het geval zijn als de toepassing van de nieuwe voorschriften nadelig zou uitpakken voor voertuigen met een dieselmotor, een technologie waarin Europa nog steeds een concurrentievoordeel heeft ten opzichte van niet-Europese fabrikanten. In dit verband bevreemdt het dat de Commissie de lidstaten aanmoedigt om de belasting op diesel gelijk te trekken met die op benzine, voorbijgaand aan het feit dat dieselauto's minder CO₂ produceren dan voertuigen met een benzinemotor.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa”

(COM(2005) 447 final — 2005/0183 (COD))

(2006/C 195/22)

Op 2 december 2005 heeft de Raad 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 goedgekeurd op 26 april 2006. Rapporteur was de heer Buffetaut.

Het Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 72 stemmen vóór en 5 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbeveling

1.1 Het EESC staat achter de algemene doelstellingen van de thematische strategie ter bestrijding van de luchtverontreiniging en achter het richtlijnvoorstel, dat de juridische vertaling van de strategie is.

1.2 Over de thematische strategie, die niet los kan worden gezien van het richtlijnvoorstel (zoals duidelijk blijkt uit paragraaf 4.1.1 van de strategie), heeft het EESC het volgende op te merken:

- de Commissie is terecht van plan om de verbetering van de luchtkwaliteit ook tot een vast onderdeel van de andere EU-beleidssterreinen te maken;
- de Commissie zou de energiescenario's in het Primes-model, waar fouten in lijken te zitten, moeten herzien, wat op zijn beurt waarschijnlijk leidt tot aanpassingen van de basisreferentie CAFE (Clean Air For Europe).

1.3 Wat het richtlijnvoorstel betreft:

- staat het EESC volledig achter het streven om de wetgeving voor de luchtkwaliteit te vereenvoudigen, te verduidelijken en te codificeren;
- stemt het in met het voornemen van de Commissie om ervoor te zorgen dat de lidstaten de bestaande wetgeving ook daadwerkelijk toepassen;
- stelt het voor om de data waarop de lidstaten aan de in het richtlijnvoorstel genoemde grenswaarden moeten voldoen, te verschuiven van 2010 naar 2015 wat de grenswaarden van PM_{2,5}-deeltjes betreft en van 2015 naar 2020 wat een verminderde blootstelling van de bevolking hieraan betreft. Het wetgevingsproces neemt namelijk de nodige tijd in beslag en bovendien hebben de lidstaten tijd nodig om meetstations op te zetten; ook de hoogte van de vereiste investeringen speelt in dit verband een rol;
- denkt dat het beter was geweest om niet meteen dwingende grenswaarden vast stellen, maar eerst te gaan werken met een overgangperiode waarin de lidstaten bepaalde streefwaarden moeten proberen te halen;
- dringt erop aan om fijne stofdeeltjes van natuurlijke oorsprong niet onder de richtlijn te laten vallen.

2. Inleiding

2.1 De thematische strategie en het richtlijnvoorstel moeten gezien worden tegen de achtergrond van het zesde milieu-actieprogramma⁽¹⁾ (MAP) en de mededeling „Schone lucht voor Europa” (2001; Clean Air For Europe — CAFE). Het ambitieuze doel van het zesde MAP was „het bereiken van luchtkwaliteitsniveaus die geen significante negatieve effecten en risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu tot gevolg hebben”.

In paragraaf 4.1.1 van de strategie staat: „Aan deze strategie is een voorstel gehecht (...)”. Beide teksten houden dus verband met elkaar, en om zich over het richtlijnvoorstel uit te kunnen spreken doet men er goed aan de strategie te bestuderen, die er in zekere zin het algemene kader van vormt en die de strategische doelstellingen van de Commissie voor de luchtkwaliteit bevat.

2.2 Een thematische strategie

2.2.1 De thematische strategie bevat tussentijdse doelstellingen voor de luchtverontreiniging. Aanbevolen wordt de huidige wetgeving te moderniseren, deze meer te concentreren op de meest schadelijke verontreinigende stoffen en meer inspanningen te leveren om milieuoverwegingen te integreren in andere beleidsstrategieën en programma's.

2.2.2 Maar hoewel het tot op zekere hoogte gelukt is om de uitstoot van de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen omlaag te krijgen, zal er in 2020 nog altijd sprake zijn van milieu- en gezondheidsproblemen als aanvullende maatregelen uitblijven. Zelfs toepassing van alle bestaande wettelijke bepalingen verandert hier niets aan.

2.2.3 De Commissie stelt daarom voor:

- bestaande bepalingen te stroomlijnen en de kaderrichtlijn uit 1996, de eerste drie dochterrichtlijnen (1999, 2000 en 2003) en het besluit over informatieuitwisseling (1997) in één enkele richtlijn samen te brengen. De vierde dochterrichtlijn zou hier dan later via codificatie in moeten worden opgenomen;

⁽¹⁾ PB L 242 van 10.9.2002.

- nieuwe luchtkwaliteitsnormen in te voeren voor fijne zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) in de lucht;
- de richtlijn betreffende nationale emissieplafonds (NEP, 2002) te herzien.

Al deze maatregelen zijn bedoeld om de wetgeving eenvoudiger, duidelijker en dus beter toepasbaar te maken.

2.2.4 Daarnaast wil de Commissie met de strategie de zorg voor de luchtkwaliteit integreren in andere beleidsterreinen: energie, kleine stookinstallaties, vervoer over land, over zee en door de lucht; landbouw, en structuurfondsen.

2.2.5 De strategie zal in 2010 kritisch worden bekeken en de resultaten hiervan zullen worden meegewogen in de afsluitende evaluatie van het 6de MAP.

3. Het voorstel voor een richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa

3.1 De voorgestelde richtlijn moet een concrete bijdrage aan de uitvoering van de strategie leveren door de vijf bovengenoemde rechtsinstrumenten in één richtlijn samen te brengen.

3.2 In hoofdstuk III over het beheer van de luchtkwaliteit worden de belangrijkste wetswijzigingen voorgesteld. De Commissie stelt niet voor om de grenswaarden voor de luchtkwaliteit te wijzigen, maar wel om de toepassing van de bestaande bepalingen aan te scherpen: de lidstaten dienen plannen op te stellen en uit te voeren die ertoe moeten leiden dat zij deze grenswaarden niet langer overschrijden.

3.3 Een ander belangrijk punt betreft kleine deeltjes ($PM_{2,5}$), die gevaarlijker zijn dan grotere deeltjes. Daarom is naast de bestaande beheersingsmaatregelen voor PM_{10} ook een nieuwe aanpak nodig met betrekking tot $PM_{2,5}$.

3.4 De Commissie stelt een bovengrens voor de concentratie van $PM_{2,5}$ in de lucht voor om bovenmatige risico's voor de bevolking te voorkomen. In 2010 zou deze grens niet meer mogen worden overschreden. In combinatie hiermee wil zij een niet-bindende streefwaarde invoeren, teneinde om tussen 2010 en 2020 in elke lidstaat de blootstelling van de bevolking aan $PM_{2,5}$ in algemene zin te verminderen.

3.5 Volgens hoofdstuk V dienen de lidstaten er krachtens het Verdrag van Arhus op toe te zien dat het publiek en de organen en organisaties die met het onderwerp luchtkwaliteit te maken hebben, geïnformeerd worden. Zij moeten er uiteraard voor zorgen dat de nodige informatie aan de Commissie wordt gestuurd. De Commissie stelt in dit verband voor om een elektronisch systeem voor het rondzenden van rapporten in te voeren, waarbij het in het kader van het werkprogramma INSPIRE op te zetten gezamenlijke informatiesysteem als basis dienst kan doen.

3.6 Om ervoor te zorgen dat de vergaarde informatie voldoende representatief en onderling vergelijkbaar is, is het

van belang dat gestandaardiseerde meettechnieken en gemeenschappelijke criteria met betrekking tot het aantal en de lokatie van de meetstations worden toegepast.

4. Algemene opmerkingen

A) Thematische strategie

4.1 Het EESC staat achter de algemene doelstellingen van de strategie en de voorgestelde richtlijn. Maar hoe mooi deze doelstellingen ook zijn, uiteindelijk draait het om de volgende vragen: staan de kosten in verhouding tot de verwachte resultaten, zijn de maatregelen uitvoerbaar (wat puntbronnen betreft zijn er weinig problemen te verwachten, maar diffuse bronnen zijn veel lastiger) en welke impact zullen deze werkelijk hebben op de luchtkwaliteit en op de economie?

4.2 De Commissie schat dat de uitvoering van de strategie 7,1 miljard euro per jaar zal kosten (bovenop de circa 60 miljard euro per jaar die nu al jaarlijks aan maatregelen tegen luchtverontreiniging worden uitgegeven), maar dat de besparing op kosten voor de gezondheidszorg 42 miljard euro per jaar zal bedragen. De macro-economische balans zou dus zeer positief uitvallen, maar in het dagelijks leven geldt de micro-economische werkelijkheid. Zelfs als alle beschikbare technieken worden gebruikt, zouden de baten volgens de Commissie echter nog altijd opwegen tegen de kosten. Het probleem is niettemin dat deze te verwachten baten, anders dan de kosten, moeilijk in kaart te brengen zijn en dat het niet erg duidelijk is hoe de besparingen op het gebied van de gezondheidszorg moeten worden berekend. De Commissie wijst er echter op dat soortgelijke regelgeving in de VS hogere kosten met zich meebrengt dan van de Europese regelgeving valt te verwachten.

4.3 Het voornemen van de Commissie om de wetgeving te vereenvoudigen, te verduidelijken en te codificeren is toe te juichen. Door de complexiteit en vaagheid van sommige bepalingen worden deze namelijk onvermijdelijk op uiteenlopende wijze toegepast, ontstaan er concurrentiedistorsies en is het onmogelijk om een betrouwbaar beeld te krijgen van de luchtkwaliteit in Europa.

4.4 De voorgestelde wetgevingsmaatregelen verdienen dan ook bijval.

4.5 Daarentegen heeft de Commissie helaas geen aandacht besteed aan de rol die lokale overheden, met name steden, op vervoersgebied zouden moeten spelen (alternatieve vormen van vervoer, openbaar vervoer, omleiding van vrachtwagens enz). In de praktijk spelen decentrale overheden, vooral gemeenten, een essentiële rol bij de concrete uitvoering van Europese wetgeving, met name, wat het nemen van maatregelen betreft.

4.6 Ook zou zij moeten wijzen op de rol van milieugo's en andere op sociaal of gezondheidsgebied gespecialiseerde organen, en in ruimere zin het hele maatschappelijk middenveld, bij het duidelijk maken wat er qua volksgezondheid en gezondheid op het werk op het spel staat.

4.7 Wat de bescherming van ecosystemen betreft is er t.a.v. stikstofoxiden, zwaveldioxide en ammoniak al vooruitgang geboekt. Er zijn nog betere resultaten mogelijk als de wetgeving beter toegepast en vereenvoudigd wordt.

B) Richtlijnvoorstel

4.8 Het is begrijpelijk dat de Commissie de hoeveelheid kleine zwevende deeltjes in de lucht wil controleren, aangezien deze gevaarlijk zijn voor de volksgezondheid. Maar het vaststellen van grenswaarden is in dit verband wel problematisch geweest. De WHO is namelijk tot nog toe niet in staat geweest om voor de bescherming van de volksgezondheid een drempelwaarde vast te stellen (?). Bovendien bestaat er veel onzekerheid over het meten van PM-concentraties en over de chemische samenstelling van deze deeltjes. Afhankelijk van deze chemische samenstelling zijn de deeltjes in meerdere of mindere mate schadelijk voor de gezondheid, maar dit kan met de huidige technologie niet worden vastgesteld.

4.9 De vraag is dan ook of het niet beter was geweest streefwaarden in plaats van grenswaarden vast te stellen. Bovendien lijkt de omzettingstermijn nogal aan de krappe kant te zijn als men bedenkt dat de wetgevingsprocedure pas eind 2005 van start is gegaan. Gezien de traagheid van deze procedure zou er voor de lidstaten wel eens erg weinig tijd kunnen overblijven om aan de richtlijn te voldoen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 De thematische strategie

5.1.1 Het EESC is tevreden over het grote aantal partijen dat door de Commissie is geraadpleegd en staat volledig achter haar voornemen om de verbetering van de luchtkwaliteit ook tot een vast onderdeel van de andere EU-beleidsterreinen te maken. Zij heeft echter onder hoge tijdsdruk moeten werken en kon daardoor misschien niet alle gegevens natrekken. Dit is vooral aan de strategische scenario's te merken.

5.1.2 Deze scenario's zijn weliswaar met het Primes-model berekend, maar ze bevatten veel onnauwkeurigheden ten aanzien van de verwachte groei, het marktaandeel van aardgas afgezet tegen dat van steenkool, en de grote verschillen tussen de lidstaten wat de in- en uitvoer van energie betreft.

5.1.3 De Commissie was zich hier overigens al van bewust en heeft daarom het IIASA verzocht om van april en tot en met september 2005 bilaterale gesprekken te voeren met alle lidstaten. Het voornaamste doel hiervan was om de energiescenario's te verbeteren in het kader van de onlangs gestarte herziening van de Richtlijn over nationale emissieplafonds.

(?) Voor de blootstelling van mensen aan PM_{2,5} heeft de WHO onlangs een grenswaarde van 10 µg/m³ voorgesteld.

5.1.4 De energiescenario's van het Primes-model worden momenteel geactualiseerd. De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op het volgende:

- een kleiner marktaandeel voor gas en een groter marktaandeel voor steenkool;
- meer samenhang tussen de import en export van elektriciteit tussen de lidstaten;
- een grotere rol voor kerncentrales in de elektriciteitsproductie;
- bijgestelde vooruitzichten voor de kosten van brandstoffen en de economische groei.

5.1.5 De CAFE-energiescenario's zouden dus herzien moeten worden, wat erop neerkomt dat ook het *baseline scenario* en dus de grenswaarden aangepast dienen te worden.

5.1.6 Verder zou ervoor gezorgd moeten worden dat andere EU-maatregelen de uitvoering van de strategie niet tegenwerken. Bij de verbranding van hout in woningen komen bijvoorbeeld PM_{2,5}-deeltjes vrij, maar dat weerhoudt de Commissie er niet van om het gebruik van hout als alternatieve energiebron, waarvoor rookfiltersystemen nodig zijn, te stimuleren. Ook steenkool zou in dit verband kunnen worden genoemd.

5.1.7 Wel is het zo dat de strategie mede betrekking heeft op sectoren als de landbouw en de zeevaart, die meestal over het hoofd worden gezien, al is het dan weer vreemd dat de luchtvaart, met de emissies tijdens het opstijgen en landen van vliegtuigen, niet genoemd wordt. Bij de uitvoering zijn echter veel meernationale politieke problemen te verwachten. Zo zullen er lange, moeizame onderhandelingen nodig zijn om de SO₂- en NO_x-uitstoot door schepen omlaag te krijgen. Ook moet erop worden toegezien dat moeilijkheden bij de verwezenlijking van de doelstellingen door bepaalde sectoren (bijv. het halen van stikstof- en ammoniakgrenswaarden door de landbouw) niet leidt tot een grotere druk op gemakkelijker te controleren verontreinigingsbronnen als de industrie.

5.2 Het richtlijnvoorstel

5.2.1 Het EESC vindt het een goed idee om de huidige Richtlijnen te vereenvoudigen en de kaderrichtlijn uit 1996, de eerste drie dochterrichtlijnen en het besluit over informatie-uitwisseling in één enkele richtlijn samen te brengen. Hoe meer verschillende rechtsinstrumenten er zijn, des te moeilijker het is om deze goed toe te passen. Het is dan ook een verstandig plan om deze vijf rechtsinstrumenten in één richtlijn te laten opgaan.

5.2.2 Ook is de Commissie terecht van plan om bij de beoordeling van de luchtkwaliteit gestandaardiseerde meettechnieken en gemeenschappelijke criteria met betrekking tot het aantal en de lokatie van de meetstations toe te passen (hoofdstuk II). De installatiekosten van deze meetstations baart sommige decentrale overheden echter zorgen.

5.2.3 Verder steunt het EESC het voorstel van de Commissie om de grenswaarden voor de luchtkwaliteit niet te wijzigen, maar om de toepassing van de bestaande bepalingen aan te scherpen: de lidstaten dienen plannen op te stellen en uit te voeren die ertoe leiden dat zij deze grenswaarden niet langer overschrijden (artikel 13). De daadwerkelijk naleving van de bestaande regels is een prioritaire doelstelling die de luchtkwaliteit en de volksgezondheid ten goede zal komen.

5.2.4 Het belangrijkste onderdeel van de ontwerprichtlijn is het voorstel om een grenswaarde voor $PM_{2,5}$ -deeltjes in te voeren die in 2010 niet meer overschreden mag worden. In combinatie hiermee wil de Commissie een niet-bindende streefwaarde invoeren, teneinde tussen 2010 en 2020 in elke lidstaat de blootstelling van de bevolking aan $PM_{2,5}$ met 20 % te verminderen.

5.2.5 Over kleine stofdeeltjes en de gevolgen ervan zijn maar weinig en bovendien niet erg betrouwbare gegevens beschikbaar. De WHO erkent zelf dat het onmogelijk is een concentratieniveau te bepalen dat geen enkel gevaar meer inhoudt, en volgens het Wetenschappelijk Comité voor gezondheids- en milieurisico's schiet de kennis van fijne stofdeeltjes en het lange-termijneffect ervan op de gezondheid nog tekort.

5.2.6 Het EESC acht het beter eerst streefwaarden in plaats van grenswaarden vast te leggen. Anders lijkt de door de Commissie vastgestelde omzettingstermijn nogal aan de krappe kant als men bedenkt dat de wetgevingsprocedure pas eind 2005 van start is gegaan. Voor de lidstaten zou er wel eens erg weinig tijd kunnen overblijven om aan de richtlijn te voldoen; sommige landen slagen er per slot van rekening nu al niet in om zich aan de normen te houden, mede omdat ze geen haast hebben gemaakt met de omzetting ervan. Ook wijst het EESC erop dat het voor kleine lidstaten moeilijker is om zich aan grenswaarden te houden, omdat deze extra nadeel ondervinden van de geringere spreiding van de vervuiling van de lucht. Daarom stelt het in plaats van grenswaarden streefwaarden vast

te leggen. Voor de toepassing van de voorgestelde wetgeving zou namelijk een groot aantal door de lidstaten en/of decentrale overheden op te zetten meetstations nodig zijn, waar veel tijd en geld mee gemoeid is zou zijn. PM_{10} -deeltjes zijn goed meetbaar en vallen snel neer. Dat neemt niet weg dat de meetresultaten moeten worden geëvalueerd, met een extra toetsing om na te gaan of die normen in de lidstaten kunnen worden nageleefd. Daarentegen verwaaien $PM_{2,5}$ -deeltjes gemakkelijk en zijn daardoor veel moeilijker te meten. Doordat ze zo gemakkelijk verwaaien, zijn het grensoverschrijdende vervuilende stoffen. Bovendien zijn er fijne stofdeeltjes van natuurlijke oorsprong, zoals zeezout. Het is wel zo logisch om deze niet onder de richtlijn te laten vallen.

5.2.7 Bovendien is er nog geen geharmoniseerde meetmethode voor $PM_{2,5}$ -deeltjes. In de eerste dochterrichtlijn wordt wel voorgesteld om een gravimetrische referentiemethode voor het meten van fijne stofdeeltjes te hanteren, maar omdat deze veel tijd in beslag neemt en ingewikkeld in het gebruik is, mogen krachtens de Richtlijn ook alternatieve methoden worden toegepast. Die moeten dan wel gelijkwaardig zijn aan de door de Commissie gepubliceerde methoden. In de praktijk blijken deze een systematische afwijking ten opzichte van de referentiemethode te vertonen, terwijl de lidstaten verschillende correctiecoëfficiënten of soms helemaal geen correctiecoëfficiënt gebruiken. Gezien al deze onduidelijkheden met betrekking tot de meetmethoden is het de vraag of het wel verstandig is om al op zo'n korte termijn met bindende grenswaarden te gaan werken.

5.2.8 Ten slotte is de kosten/baten-verhouding van de maatregelen moeilijk in te schatten. Terwijl over de kosten geen twijfel bestaat, zijn de voordelen voor de volksgezondheid namelijk moeilijk precies te meten. Ten opzichte van de geringe voordelen zouden de marginale kosten van de voorgestelde richtlijn dus wel eens hoog kunnen uitvallen. Bij de verdeling van de middelen kan problemen opleveren.

Brussel, 17 mei 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De toestand van het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan”

(2006/C 195/23)

In haar brief van 14 juni 2005 heeft de vice-voorzitter van de Europese Commissie, mevrouw Wallström, het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht om, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, een advies op te stellen over „De toestand van het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan”.

De gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 27 maart 2006; rapporteur was de heer DIMITRIADIS.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 427^e zitting van 17 en 18 mei 2006 (vergadering van 17 mei) het volgende advies met 95 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 1 onthouding, goedgekeurd:

Onderhavig advies moet in verband worden gebracht met artikel 9 van het Samenwerkingsprotocol tussen de Europese Commissie en het Europees Economisch en Sociaal Comité; het is een antwoord op het verzoek van de vice-voorzitter van de Europese Commissie, mevrouw Wallström, om een advies over de toestand van het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan op te stellen en moet bijdragen tot de strategische overwegingen die in het kader van het stabilisatie- en associatiepact moeten worden gemaakt.

Onderhavig advies heeft tot doel:

- de Commissie en de Raad zo goed mogelijk te helpen maatregelen uit te werken en toe te passen die op een solide basis steunen en op realistische en meetbare doelstellingen gericht zijn;
- de Europese publieke opinie de gelegenheid te geven deze maatregelen beter te leren kennen zodat zij zich bewust wordt welke voordelen de EU biedt en dit beleid bewust ondersteunt;
- de evaluatie en de verbetering of herziening van de toegepaste maatregelen en acties te vergemakkelijken, ingeval dit nodig is, voor zover de doelstellingen duidelijk en onbetwistbaar zijn, met name wat de directe begunstigden betreft;
- het imago van de EU in de wereld, en vooral in de erg geteisterde Westelijke Balkan, op te poetsen en haar aanzien te vergroten, door aan te tonen dat zij aandacht heeft voor dringende en wezenlijke behoeften van de volkeren in de regio en haar knowhow wil inschakelen ter bevordering van hun welzijn;
- aan te tonen welke rol het EESC kan spelen in de regio door een brug te slaan tussen Europese middenveldorganisaties en de betrokken lokale organisaties.

1. Samenvatting

1.1 Opmerkingen van het EESC

- De EU heeft op internationaal en lokaal vlak een groot deel van haar geloofwaardigheid verloren tijdens de Joegoslavië-

crisis met als gevolg dat ze in de regio overkomt als een politiek machteloze internationale speler die nog steeds niet volledig op de hoogte is van de reële toestand van de Westelijke Balkan en niet in staat is zijn verschillende actoren te coördineren.

- In tal van gebieden in de Westelijke Balkan, en met name in Kosovo, is er nog geen sprake van een echt gevoel van veiligheid en kunnen etnische geschillen op ieder moment de lont in het kruit werpen.
- De Unie tussen Servië en Montenegro komt onvoldoende tegemoet aan de verwachtingen m.b.t. de totstandkoming van een democratische unie van staten.
- Bosnië-Herzegovina en Kosovo zijn staatsvormen (constructies) die door internationale organisaties zijn opgedrongen en waarvan niet zeker is of ze zullen standhouden.
- De criteria van Kopenhagen worden beschouwd als basiscriteria waarover niet onderhandeld kan worden.
- De meest geschikte manier om terzake een geïntegreerde Europese strategie te ontwikkelen is een beroep te doen op het maatschappelijk middenveld en zijn organisaties, die schoorvoetend hun rol beginnen te spelen.
- De landen van de Westelijke Balkan hebben voortdurende, rechtstreekse en serieuze ondersteuning nodig, zowel wat knowhow betreft als op economisch gebied (ondersteuning van directe en indirecte buitenlandse investeringen).
- De multilaterale dialoog en de totstandkoming van een democratisch rechtskader voor het functioneren van het maatschappelijk middenveld moeten kracht worden bijgezet.
- De bestrijding van de corruptie en de consolidatie van de rechterlijke macht ter ondersteuning van de samenleving vormen een onmiddellijke prioriteit.
- Het is zaak de middenveldorganisaties te financieren.
- Volgens het EESC moeten er gemengde raadgevende comités met alle landen van de Westelijke Balkanregio komen als de tijd daarvoor rijp is.

1.2 Rol en verantwoordelijkheden van het EESC

- Het EESC, dat bovendien over aanzienlijke knowhow en personele middelen beschikt, beschouwt zichzelf als de instantie bij uitstek die een actievere rol in de ontwikkeling van de bovenvermelde maatregelen kan spelen. Getuige hiervan het opmerkelijke initiatief om in 2006 in het gebouw van het Comité een forum te organiseren, waaraan de organisaties van het maatschappelijk middenveld van de Westelijke Balkan kunnen deelnemen.
- Het Comité biedt aan om, indien het daarom wordt verzocht, de middenveldorganisaties van de Westelijke Balkan in contact te brengen met hun Europese tegenhangers.
- De Commissie kan een beroep doen op het Comité, dat lokale bijeenkomsten kan organiseren om het maatschappelijk middenveld te informeren over aangelegenheden van bijzonder belang en als doorgeefluik kan fungeren tussen dit middenveld en internationale organisaties als het IMF, de Wereldbank, de EIB, enz.
- In samenwerking met de EU dienen deze organisaties systematische analyses en studies van de maatschappelijke toestand in de Westelijke Balkan en de vooruitgang van het maatschappelijk middenveld te plannen, aan te moedigen en te ondersteunen.

1.3 Het EESC doet de volgende aanbevelingen en voorstellen:

A) aan de nationale en regionale overheden in de landen van de Westelijke Balkan:

- Meer werk te maken van de overname van het communautaire *acquis*; tevens moeten de regeringen meer spoed zetten achter hun democratiseringsinspanningen;
- Alle betrokken partijen dienen bijzonder respect aan de dag te leggen voor etnische en religieuze minderheden.

B) aan de politieke organen van de Unie:

- De Commissie moet haar inspanningen intensiveren teneinde de procedures m.b.t. de stabilisatie- en associatieovereenkomsten met de overige landen van de regio af te ronden, en moet blijk geven van grotere politieke wil en een betere coördinatie van haar politieke en adviesorganen ter bevordering van de tenuitvoerlegging van alle punten van de Agenda van Thessaloniki.
- Volgens het EESC is onderwijs van het grootste belang voor de ondersteuning en ontwikkeling van de samenlevingen in de Westelijke Balkan.
- Een definitieve regeling van de status van Kosovo is essentieel voor de veiligheid, de vrede en de stabiliteit in de regio.

- De EU moet ook verder werk maken van een evaluatie van de organisaties van de sociale partners, en met name van hun statuut en doelstellingen.

C) aan de EU-lidstaten die aan de Westelijke Balkan grenzen en aan de Europese middenveldorganisaties:

- De EU-lidstaten moeten acties ondernemen om het maatschappelijk middenveld te ondersteunen.

2. Historische benadering van de toestand van het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan

2.1 De analyse van het maatschappelijk middenveld (⁽¹⁾) in de Balkanregio is in dit advies toegespitst op de volgende landen: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, FYROM en Servië-Montenegro, waarin overeenkomstig Resolutie 1244 van de VN-Veilighedsraad ook de regio van Kosovo begrepen is.

2.2 Op de Top van Thessaloniki (juni 2003) heeft de EU haar verbintenis bevestigd de landen van de Westelijke Balkan in de Unie op te nemen (⁽²⁾) als de omstandigheden dit mogelijk maken. Het stabilisatie- en associatieproces werd verrijkt door toevoeging van nieuwe middelen ter ondersteuning van de hervormingsinitiatieven. Er werden prioriteiten op korte en middellange termijn vastgesteld en in 2004 werd een eerste reeks Europese partnerschappen goedgekeurd.

2.3 Op politiek gebied blijft de regio evenwel erg onstabiel. Dit gebrek aan stabiliteit blijkt uit het feit dat tot dusver geen definitieve regeling voor Kosovo is gevonden, uit de wisselende aard van de betrekkingen tussen Servië en Montenegro en uit de trage vooruitgang van Bosnië-Herzegovina, die op ieder moment weer stil kan vallen.

2.4 De missies van de EESC-contactgroep naar Kroatië, Bosnië-Herzegovina (21-22 maart 2005), Servië en Montenegro (26 mei 2005), de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië en Albanië maken melding van een positieve respons op het door het EESC georganiseerde forum van het maatschappelijk middenveld, maar beklemtonen ook de moeilijkheden bij de totstandbrenging van een constructieve sociale dialoog en een dialoog met het maatschappelijk middenveld wegens het ontbreken van een echt representatieve deelname van de sociale partners en wegens het gebrek aan geloofwaardigheid en authenticiteit (⁽³⁾) van bepaalde organisaties die zich als vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld voordoen. Regeringen en maatschappelijk middenveld zijn elkaar geleidelijk aan meer gaan beïnvloeden. Zij functioneren evenwel nog niet op een zulkdanig niveau dat zij reeds tot wezenlijke resultaten en synergieën zijn gekomen.

(⁽¹⁾) Zoals in eerdere EESC-adviezen wordt onder maatschappelijk middenveld begrepen: 1. werkgevers- en werknemersorganisaties, 2. representatieve organisaties van andere economische en sociale belangengroepen, 3. niet-gouvernementele organisaties (ngo's), 4. basisorganisaties, 5. religieuze verenigingen.

(⁽²⁾) EESC-advies „Bevordering van de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in Zuidoost-Europa - opgedane ervaringen en toekomstige uitdagingen” – rapporteur: de heer Wilkinson - PB C 208 van 03 09 2003, blz. 82).

(⁽³⁾) „De rol en bijdrage van de maatschappelijke organisaties bij de opbouw van Europa” (PC C 329 van 11.11.1999) en „De georganiseerde civiele samenleving en Europese Governance - Bijdrage van het Economisch en Sociaal Comité tot het opstellen van het witboek over Europese governance” (PB C 193 van 10.7.2001)

2.5 De onmacht van de democratische instellingen, het politieke klimaat en de toestand op veiligheidsgebied in de landen van de regio hebben tot dusver geen gestructureerde sociale dialoog met onafhankelijke en representatieve sociale partners mogelijk gemaakt; deze dialoog moet gebaseerd zijn op interne discussies binnen lokale gemeenschappen en moet verder worden ondersteund door de EU die op dat gebied over rijke ervaring en knowhow beschikt.

2.6 Het onderhavige advies past in het kader van het proces dat werd gelanceerd met de overeenkomst van de Top van Zagreb (november 2000), de Agenda van Thessaloniki (juni 2003) en alle overige initiatieven die door de EU-instellingen m.b.t. de regio werden genomen en waarbij bijzondere aandacht wordt geschonken aan economische, politieke, sociale en culturele kwesties.

2.7 De huidige toestand m.b.t. de middenveldorganisaties is niet wezenlijk veranderd ten opzichte van de situatie die beschreven is in het vorige EESC-advies met als titel „De rol van het maatschappelijk middenveld in de nieuwe strategie voor de Westelijke Balkan”⁽⁴⁾. Deze toestand kan in het kort als volgt worden weergegeven:

- voortdurende en moeizame inspanningen van vakbondsorganisaties om hun nieuwe rol te spelen binnen vrij gestructureerde economieën en samenlevingen, waarin de particuliere sector een moderne ontwikkelingsrol speelt;
- inspanningen om werkgeversorganisaties te helpen zich te ontdoen van het keurslijf van controle door de staat, die vroeger immers ook eigenaar was; thans zijn de omstandigheden veranderd en heeft de staat na de ondergang van de oude regimes een bijzondere rol gespeeld in de oprichting van nieuwe ondernemingen en de opkomst van nieuwe ondernemers die via internationale investeringen rijkelijk werden gesteund;
- veelzijdige maar in bepaalde gevallen ondoeltreffende acties die een beter gecoördineerde samenwerking vergen.

2.8 De algemene maatschappelijke situatie blijft problematisch in de regio. Ondanks de vooruitgang die is geboekt, zijn de maatschappelijke en politieke instellingen en structuren nog niet geconsolideerd. De oorlog heeft bijzonder diepe wonden geslagen, die tot dusver nog niet helemaal zijn geheeld. De inspanningen die door internationale en Europese organisaties zijn geleverd, hebben dan ook niet de verwachte resultaten opgeleverd, hetgeen o.m. ook te wijten is aan het ontbreken van een uniform model van sociale dialoog en van een dialoog met de middenveldorganisaties, waarbij de rol van de verschillende groepen en organisaties van het maatschappelijk middenveld inzake rechten, bevoegdheden en verplichtingen, zichtbaar en duidelijk omschreven moet zijn.

⁽⁴⁾ EESV-advies over „De rol van het maatschappelijk middenveld in de nieuwe strategie voor de Westelijke Balkan” (rapporteur: de heer Confalonieri) (PB C 80 van 30.03.2004, blz. 158) en „Bevordering van de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in Zuid-oost-Europa - opgedane ervaringen en toekomstige uitdagingen” (rapporteur: de heer Wilkinson) (PB C 208 van 03.09.2003, blz. 82).

⁽⁵⁾ CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation), Verordening van de Raad 2666/2000/EG, 5.12.2000

3. Algemene toestand van de organisaties van het maatschappelijk middenveld

3.1 Sociale partners

Samen met het sluiten van overeenkomsten voor de liberalisering van de handel in dit gebied moet de vertegenwoordiging van de sociale partners in de regio worden geïnstitutionaliseerd en moeten tegelijkertijd niet-versnipperde structuren voor hun vertegenwoordiging op nationaal niveau worden gecreëerd.

De communautaire programma's⁽⁵⁾ voor capaciteitsopbouw zijn van cruciaal belang, met name voor de vakbondsorganisaties en de verenigingen van werkgevers die in de periferie actief zijn. Er is behoefte aan goede praktijken voor interregionale samenwerking daar de sociale partners, in het vooruitzicht van één enkel vrijhandelsakkoord in 2006, regionale kwesties via samenwerking zullen moeten aanpakken.

Het is vaak een hele opgave om de openbare sector in die landen bij een en ander te betrekken; de dialoog tussen openbare en particuliere sector moet dan ook worden verzekerd en bevorderd.

3.2 Overige organisaties

De reeds bestaande middenveldorganisaties in de landen onder beschouwing vallen onder de volgende vier algemene categorieën: a) organisaties die zijn opgezet om oppositie te voeren tegen de oude regimes, b) ngo's die voor hun werking volledig afhankelijk zijn van schenkingen en werden opgezet met het oog op internationale programma's voor ontwikkelingshulp, c) zeer gespecialiseerde organisaties die zich gewoonlijk voor de meest kwetsbare groepen inzetten, en d) verenigingen van landbouwers.

De levensvatbaarheid van deze organisaties en hun onafhankelijkheid van schenkers zijn de belangrijkste kwesties die in de onmiddellijke toekomst moeten worden aangepakt. Onder de eerste groep, die in de meeste gevallen ngo's omvat die reeds lange tijd actief zijn en rechtstreeks aan de politieke dialoog deelnemen, vallen ruim erkende organisaties die echter met ernstige problemen inzake economische levensvatbaarheid kampen. De organisaties van de tweede groep zijn veel minder bekend en zeer talrijk en lijken te zijn opgericht om tegemoet te komen aan de uitgesproken verlangens van hun schenkers. Het is duidelijk dat bij gebrek aan schenkingen het merendeel van deze organisaties zou ophouden te bestaan.

Capaciteitsopbouw en samenwerking, zowel tussen middenveldorganisaties als op regionaal niveau, moeten worden aangepakt maar de belangrijkste vraag is hoe dan ook hoe de huidige kritieke periode waarin de internationale middelen afnemen en er nog geen lokale financieringsbronnen beschikbaar zijn, kan worden overbrugd. Het gevaar is niet denkbeeldig dat een groot deel van het sociaal kapitaal dat dankzij de inspanningen van het maatschappelijk middenveld is opgebouwd, verloren zal gaan en dat zal worden teruggegrepen naar geweld.

4. De structurele problemen van de regio en de gevolgen daarvan voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld

4.1 *Corruptie*

Dit is het grootste probleem in de regio; het is te wijten aan ondoeltreffend openbaar bestuur, het ontbreken van een doeltreffende institutioneel en wettelijk kader en van een onafhankelijke rechterlijke macht, slechte economische omstandigheden, armoede en het feit dat middenveldorganisaties niet echt kunnen optreden.

4.2 *Schending van de mensenrechten en de individuele en sociale rechten*

Ondanks de inspanningen van internationale organisaties, die overigens niet steeds succesvol zijn geweest, blijven er op dit ogenblik nog steeds systematisch problemen bestaan van schending van de individuele rechten door de overheid. Belangrijker nog is echter dat de rechterlijke macht in dit specifieke geval haar rol niet lijkt te spelen of te begrijpen.

De opname van de betrokken landen, in eerste instantie, in het institutionele kader van de Raad van Europa is een stap in de goede richting. In vele gevallen is de politieke wil echter niet aanwezig om dit kader toe te passen, en maken de verschillen tussen minderheden en religies die bij de sociale onderhandelingen ook aan de orde worden gesteld, het bijzonder moeilijk om tot een open klimaat van toenadering en consensus te komen.

4.3 *Ondoeltreffende governance — openbaar bestuur*

De politieke en maatschappelijke instabiliteit die voortkomt uit de scherpe politieke tegenstellingen op intern vlak is de belangrijkste oorzaak van de slechte *governance* van de regio, die tot uiting komt in het ernstig disfunctioneren van het openbaar bestuur, hetgeen op zijn beurt weer aanleiding geeft tot willekeur en corruptie. De internationale en Europese inspanningen om deze openbare besturen te moderniseren hebben tot dusver geen wezenlijke resultaten opgeleverd.

4.4 *Ontbreken van dialoog met het maatschappelijk middenveld*

Voor de sociale dialoog ⁽⁶⁾ met de middenveldorganisaties is er, naast een wettelijk kader, ook wederzijds respect van de betrokken partijen nodig en moet er een inspanning worden geleverd om de tegenstellingen te begrijpen en te verminderen; er is m.a.w. vooral een compromiscultuur nodig. In de regio van de Westelijke Balkan is er nooit sprake geweest van een echte dialoog wegens de totalitaire regimes en de pseudo-organisaties die onder de verstikkende controle van de regimes stonden. Het vergt dan ook zonder meer tijd om de sociale dialoog de nodige kwaliteit en de nodige diepgang te geven.

4.5 *Behoeft aan gemachtigde representatieve middenveldorganisaties*

De overvloed aan middenveldorganisaties doet terecht de vraag rijzen naar de reële sociale situatie in de regio. Vele van deze organisaties zijn opgericht op aandringen of onder impuls van internationale organisaties, die hen ook financieren en vaak de

sociale bescherming en bijstand bieden die eigenlijk door de staat zou moeten worden verleend. Nog andere organisaties zijn opgericht op initiatief van internationale middenveldorganisaties en andere ngo's die ook onrechtstreeks hun werkzaamheden beïnvloeden. Sommige, ten slotte, komen voort uit lokale initiatieven waarachter belangen van bepaalde partijen, rassen, minderheden of religieuze groeperingen schuilgaan.

5. Opmerkingen van het EESC betreffende de sociale, politieke en economische toestand van de Westelijke Balkan en de Europese strategie

5.1 De EU heeft, door het ontbreken van een specifiek interventiebeleid, op internationaal en lokaal niveau een groot deel van haar geloofwaardigheid verloren tijdens de Joegoslavië-crisis en de oorlog in het voormalige Joegoslavië.

5.2 In het kader van het stabilisatie- en associatieproces moet de Europese Commissie een duidelijkere beleidsstrategie uitstippelen en haar aanwezigheid in het gebied kracht bijzetten. Zij moet haar inzet vergroten teneinde de kwaliteit van haar acties te verhogen en haar imago in de regio te verbeteren.

5.3 Opgemerkt zij dat er in tal van gebieden in de Westelijke Balkan, en met name in Kosovo ⁽⁷⁾, nog geen echt gevoel van veiligheid heerst en dat de vrede, wegens de etnische geschillen, nog niet echt is geconsolideerd. De Unie Servië-Montenegro beantwoordt evenmin aan de verwachtingen m.b.t. de totstandbrenging van een democratische unie van staten ⁽⁸⁾.

5.4 Bosnië-Herzegovina en Kosovo zijn staatsvormen (constructies) die door internationale organisaties zijn opgedrongen en waarvan niet zeker is of zij zullen standhouden. Het is dan ook zaak dat hun politieke problemen worden opgelost op een wijze die de economische welvaart, de bescherming van de rechten van minderheden en religieuze groepen en de versterking van de democratische structuren verzekert, en waarbij internationale organisaties de nodige garanties bieden. Het aanknopen, in het kader van de VN, van multilaterale onderhandelingen in 2005 over de toekomst van Kosovo is het enige lichtpunt in het streven naar een oplossing van deze explosieve kwestie.

5.5 Het EESC is van mening dat de EU haar aanwezigheid in de regio kracht moet bijzetten via kordate praktische maatregelen op informatie- en communicatiegebied; voorts moet zij enerzijds ook haar beleid ten aanzien van de regio verduidelijken en anderzijds aangeven wat de toetreding tot EU voor de betrokken landen gaat kosten ⁽⁹⁾.

5.5.1 De criteria van Kopenhagen worden als basiscriteria beschouwd, waarover niet kan worden onderhandeld; dit geldt ook voor de landen in de Westelijke Balkan die tot de EU wensen toe te treden. Om het proces evenwel een flinke duw in de rug te geven en ervoor te zorgen dat aan de criteria wordt voldaan, moet de EU via haar mechanismen rechtstreeks tussenkomen, niet alleen op het vlak van de institutionele structuren van de betrokken landen maar ook bij de praktische omzetting van het communautaire acquis.

⁽⁶⁾ Conference on Strengthening Social Dialogue in the Western Balkan Countries, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen, 6 – 7 oktober 2005, Skopje

⁽⁷⁾ EP-Resolutie P6TA(2005) 0131 Wederopbouw van de Westelijke Balkan – resolutie van het EP m.b.t. de stand van de regionale integratie in de Balkan

⁽⁸⁾ Oostenrijks EU-voorzitterschap 2006 – Federaal ministerie van buitenlandse zaken – 23 november 2005 – Europese aangelegenheden

⁽⁹⁾ EESC-advies over „De rol van het maatschappelijk middenveld in de nieuwe strategie voor de Westelijke Balkan” (rapporteur : de heer Confalonieri) (PB C 80 van 30.03.2004, blz.158).

5.6 Gelet op het voorgaande kan bij de ontwikkeling van een geïntegreerde Europese strategie terzake het best een beroep worden gedaan op het maatschappelijk middenveld en zijn organisaties. Meer concreet biedt dit maatschappelijk middenveld een unieke gelegenheid om te garanderen dat het langdurige overgangsproces op een normale manier verloopt en dat de samenwerkings- en interventieprogramma's daadwerkelijk resultaten opleveren voor hun eindgebruikers.

5.7 Op basis van de informatie waarover het EESC beschikt en de kennis over de regio die het met name na de oprichting van het subcomité voor de Westelijke Balkan heeft verworven, kunnen de volgende vaststellingen/opmerkingen worden geformuleerd:

5.7.1 De rassen- en etnische verschillen kunnen op elk ogenblik een scherp conflict in de Westelijke Balkan doen ontstaan omdat er onderhuids spanningen blijven bestaan, die plots kunnen opblazen.

5.7.2 Het maatschappelijk middenveld⁽¹⁰⁾ begint schoorvoetend zijn rol te spelen maar is doorgaans afhankelijk van buitenlandse financieringen; tegelijk is er in bepaalde gevallen ook onvoldoende knowhow en geloofwaardigheid.

5.7.3 Een belangrijke voorwaarde voor alle landen in de regio die tot de EU willen toetreden, is dat zij het Handvest van de grondrechten van de EU aanvaarden.

5.7.4 De landen van de Westelijke Balkan hebben voortdurende, rechtstreekse en serieuze ondersteuning nodig, zowel op economisch gebied als wat knowhow betreft, teneinde hun nieuwe instellingen te consolideren en de nodige democratische gevoeligheid te verwerven. Het verlenen van die hulp moet beter worden gecoördineerd en wat de EU betreft, in nauwere samenwerking met het Europese Agentschap voor de Wederopbouw en met de EU-vertegenwoordigingen in de regio verlopen.

5.7.5 Een basisvoorwaarde voor de normalisering van het sociaal-economische leven in de betrokken landen is de versterking van de pluralistische en multilaterale dialoog en de totstandbrenging van een democratisch rechtskader voor het functioneren van het maatschappelijk middenveld, dat ook in de praktijk wordt toegepast.

Voor de versterking van de sociale dialoog is met name het volgende vereist:

- a) erkenning van de rol van de sociale partners;
- b) erkenning van de autonomie van de sociale partners;
- c) inachtneming van het recht van de representatieve organisaties om over goede informatie te beschikken, overleg te plegen en een standpunt te formuleren over alle economische en maatschappelijke kwesties.

5.7.6 Voorts is het zaak een einde te maken aan de corruptie via strenge maar zo eenvoudig mogelijke regels en via onverkorte handhaving van die regels aan de hand van nieuwe technologieën.

5.7.7 Ten slotte is er behoefte aan financiering van de middenveldorganisaties, hetgeen meteen ook het grootste probleem vormt voor de ontwikkeling ervan, alsmede voor de ontwikkeling van de sociale dialoog.

5.7.8 De rechterlijke macht moet naar voren treden als een steunpilaar van de samenleving. Daarom moet zij ook bijzonder worden ondersteund en versterkt om overeenkomstig de Europese voorbeelden, haar institutionele rol te kunnen spelen.

5.7.9 Economische samenwerking tussen de landen van de regio onderling vormt de sleutel tot een alomvattend en geïntegreerd proces van overgang naar het communautaire acquis. Deze samenwerking zal eveneens aanzienlijk bijdragen tot vermindering van de spanningen en zal verdere kansen op ontwikkeling en welvaart creëren.

5.7.10 De interculturele — interreligieuze — transnationale dialoog moet de totstandbrenging van kanalen voor toename tot en communicatie met de landen van de Westelijke Balkan vergemakkelijken. De geestelijke leiders van de regio moeten op dit gebied een cruciale rol spelen door de spanningen weg te nemen en de inspanningen ter versterking van de dialoog te ondersteunen.

5.7.11 Het EESC is van mening dat de economische ontwikkeling van de regio een succes kan worden via ondersteuning van directe buitenlandse investeringen en via de nodige privatiseringen die kapitaal en knowhow zullen meebrengen, de openbare sector zullen doen inkrimpen en de aanzet zullen geven tot belangrijke positieve ontwikkelingen i.v.m. alle nog onopgeloste sociale en politieke problemen. Om deze doelstelling te bereiken moet niet alleen het institutionele kader maar ook de banksector op een betrouwbare manier en met inachtneming van alle internationaal erkende en bekrachtigde regels functioneren, zodat corruptie in al haar vormen (witwassen van geld, illegale handel, enz.) de kop wordt ingedrukt.

De Europese Centrale Bank en de EIB moeten daarbij in de regio een bijzondere coördinerende rol spelen.

5.7.12 De internationale organisaties (IMF, Wereldbank, Internationale Arbeidsorganisatie, VN, enz.) moeten nauwer samenwerken met de representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld, teneinde hun rol in de verschillende samenlevingen van de Westelijke Balkanregio te versterken.

5.7.13 Het EESC stelt vast dat de coördinatie tussen de verschillende EU-actoren in de regio geleidelijk is verbeterd. Het Europees agentschap voor wederopbouw (EAR — European Agency for Reconstruction) beheert programma's van honderden miljoenen euro, waarbij sommige programma's de ontwikkeling van personele middelen en met name de opleiding van personeel vergen, terwijl andere deze ontwikkeling en opleiding juist bewerkstelligen. Er zij ook verwezen naar de werkzaamheden van de Europese Stichting voor opleiding en het CEDEFOP (Europees centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding), dat dankzij zijn uitstekende samenwerking met de Europese Stichting voor opleiding en gelet op zijn onmiddellijke nabijheid, zijn rijke ervaring en knowhow ter beschikking van de landen van de regio zou kunnen stellen. Naast de EU-actoren dient ook de rol van het stabiliteitspact te worden beklemtoond, hoewel de toekomst daarvan onduidelijk blijft, hetgeen de invloed ervan in de regio zou kunnen verminderen.

⁽¹⁰⁾ EP-Resolutie P6-TA (2005) 131.

6. Voorstellen en aanbevelingen van het EESC

6.1 Rol en verantwoordelijkheden van het EESC

Er is een nieuwe visie nodig op de afstemming van de huidige economische, sociale en culturele realiteit in de Westelijke Balkan — met het oog op het maatschappelijk middenveld — op het desbetreffende communautaire acquis en het aanpassingsproces moet opnieuw worden bekeken. In eerste instantie moet gebruik worden gemaakt van de ervaring die is verworven via de gemengde raadgevende comités (GRC's) bij de grote uitbreiding; voorts moet het Europees maatschappelijk middenveld meer worden betrokken bij alle stadia van uitstippeling en ontwikkeling van desbetreffende maatregelen. Ook moeten de middenveldorganisaties van de beide partijen op een meer systematische en duidelijk geïnstitutionaliseerde wijze worden ingeschakeld in de politieke overlegprocedures tussen de EU en de betrokken regeringen van de Balkanlanden. Ten slotte zijn er ook geïntegreerde acties per regio en doelstelling nodig.

6.1.1 Gelet op zijn aanzienlijke personele middelen en de waardevolle knowhow⁽¹⁾ die het via de gemengde raadgevende comités bij de onderhandelingen betreffende de toetreding van de tien nieuwe lidstaten tot de EU en via de nog actieve gemengde raadgevende comités met Bulgarije, Roemenië en Turkije heeft verworven, beschouwt het EESC zichzelf als de aangewezen instantie om samen met het Comité van de Regio's en via het organiseren van gemeenschappelijke initiatieven in de regio een actievere rol te spelen in de ontwikkeling van de bovenvermelde maatregelen.

6.1.2 Het Comité beschikt met name sinds de oprichting van het subcomité voor de Westelijke Balkan en de bezoeken van zijn leden aan de regio, over goede informatie en contacten op basis waarvan het de doelstellingen van de Agenda van Thessaloniki dichterbij kan brengen wat de belangrijkste economische, sociale en culturele kwesties betreft; op deze gebieden moeten de landen van de Westelijke Balkan de Europese modellen en standpunten terzake actiever en sneller integreren.

6.1.3 Met het oog daarop hecht het EESC veel belang aan zijn initiatief om in 2006 in zijn gebouw te Brussel een Forum met de middenveldorganisaties van de Westelijke Balkan te organiseren; alle belangrijke organisaties van het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan zullen aldus rechtstreeks in contact worden gebracht met het EESC en de Europese instellingen in het algemeen. Het verzoekt de Commissie om dit initiatief met alle mogelijke middelen te steunen, samen met zijn andere initiatieven ter versterking van de representa-

⁽¹⁾ Het EESC heeft tot dusver de volgende bijdragen m.b.t. de Westelijke Balkan geleverd: 1) Informatief rapport over de betrekkingen van de Europese Unie met bepaalde landen van Zuidoost-Europa, goedgekeurd op 23.07.1998 – rapporteur: de heer Sklavounos (CES1025/98 fin), 2) initiatiefadvies over „De ontwikkeling van menselijk kapitaal in de Westelijke Balkan” – rapporteur: de heer Sklavounos (PB C 193 van 10.07.2001, blz. 99), 3) „Actieplan ter bevordering van de cultuur en praktijk van de sociale dialoog en de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en aanverwante netwerken in Zuidoost-Europa” in samenwerking met de Europese Stichting voor opleiding (ETF) en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), 4) initiatiefadvies over „Bevordering van de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in Zuidoost-Europa - opgedane ervaringen en toekomstige uitdagingen” – rapporteur: de heer Wilkinson (PB C 208 van 03.09.2003, blz. 82), 5) verkennend advies over „De rol van het maatschappelijk middenveld in de nieuwe strategie voor de Westelijke Balkan” – rapporteur: de heer Confalonieri (PB C 80 van 30.03.2004, blz. 158), 6) EESC-advies over „De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden” – rapporteur: mevrouw Alleweldt (PB C 80 van 30.03.2004, blz.148)

tieve organisaties van het maatschappelijk middenveld op nationaal en regionaal niveau, alsmede om terdege rekening te houden met de resultaten van dit forum.

6.1.3.1 Het Comité biedt zijn diensten aan om, indien het daarom wordt verzocht, de middenveldorganisaties van de Westelijke Balkan in contact te brengen met hun Europese tegenhangers, zodat zij hun knowhow kunnen doorgeven en zodat hun activiteiten in de landen van de Westelijke Balkan meer resultaat opleveren.

6.1.3.2 Tegelijkertijd laat het EESC zien dat het bijzondere aandacht heeft voor de middenveldorganisaties die met financieringsproblemen te kampen hebben en hun werkingskosten niet met eigen middelen kunnen dekken. Het pleit er dan ook voor dat zij in het kader van de tenuitvoerlegging van het stabiliteitspact worden gesteund.

6.1.3.3 Het EESC hecht voorts veel belang aan de problemen van de landbouw in de landen van de Westelijke Balkan. Het verzoekt de Commissie daarom deze problemen met bijzondere aandacht te bestuderen en de nodige kennis en deskundigheid in te brengen om de primaire sector te moderniseren.

6.1.3.4 Het Comité is van mening dat de bevordering van economische hervormingen en de economische ontwikkeling van de regio een uitermate belangrijke rol spelen in de oplossing van de structurele problemen. Ondersteuning van het MKB⁽²⁾ en van landbouwondernemingen via hun representatieve organisaties is een absolute voorwaarde voor economische welvaart in de regio en kan worden gerealiseerd door toepassing van goede praktijken die reeds in de EU-lidstaten zijn uitgetoetst. Het EESC beschikt over de nodige knowhow en het menselijk potentieel om dergelijke inspanningen te ondersteunen.

6.1.3.5 Met het oog daarop kan het EESC, in samenwerking met de Commissie, deelnemen aan nationale en lokale voorlichtingsbijeenkomsten met middenveldorganisaties.

6.1.3.6 Het EESC zou kunnen bijdragen tot de uitwisseling van informatie betreffende activiteiten van internationale organisaties in de regio die gerelateerd zijn aan organisaties van het maatschappelijk middenveld. Voorts zou het in het kader van de gemeenschappelijke verklaring van de directeur-generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie en de EESC-voorzitter, samen met die Internationale Arbeidsorganisatie activiteiten in de regio kunnen ontplooiën, met name ter versterking van de sociale dialoog.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: De Westelijke Balkan en de Europese integratie, COM (2003) 285 final – 21.5.2003

6.1.3.7 De EU en het EESC dienen systematische analyses en studies van de maatschappelijke toestand in de Westelijke Balkan en de vooruitgang van het maatschappelijk middenveld te plannen, aan te moedigen en te ondersteunen; deze analyses en studies moeten zich vooral concentreren op de verhouding „inspanning/investering — resultaat”. Met het oog daarop kunnen „rendementsindicatoren” worden gebruikt (of worden ingevoerd indien er geen zijn) voor zowel „harde” als „zachte” investeringen, zodat de eventuele zwakke punten of lacunes bij de tot dusver toegepaste maatregelen en EU-acties aan het licht worden gebracht en tot de nodige verbeteringen en herzieningen kan worden overgegaan (bv. classificering van de verschillende middenveldorganisaties op basis van bepaalde basiskenmerken (bv. oorzaken van of aanleidingen tot hun ontstaan, doelstellingen, statuut, geografische reikwijdte, werkwijze en controle, financieringsbronnen en -percentages, enz.)).

6.2 Het EESC is bereid gemengde raadgevende comités met alle landen van de regio op te richten zodra de omstandigheden dit mogelijk maken.

6.3 Op basis van de desbetreffende ervaringen en de kennis die het via zijn contacten met middenveldorganisaties in de landen van de Westelijke Balkan heeft verworven, formuleert het EESC de onderstaande voorstellen en aanbevelingen.

6.3.1 *Ter attentie van de nationale en regionale overheden in de landen van de Westelijke Balkan*

6.3.1.1 Het beveelt de landen van de Westelijke Balkan aan meer werk te maken van de overname van het communautaire acquis, met name wat de bescherming van de individuele en sociale — collectieve rechten betreft, via voorlopige nationale ontwikkelingsplannen, zoals ook Turkije heeft gedaan, zodat zij klaar zijn om de toekomstige steunverlening van de EU in ontvangst te nemen.

6.3.1.2 Het spoort de betrokken regeringen aan hun inspanningen op te voeren met het oog op democratisering en ondersteuning van de sociale samenhang via een versterking van de dialoog met de middenveldorganisaties.

6.3.1.3 Het EESC roept alle betrokken partijen op bijzonder respect aan de dag te leggen voor etnische en religieuze minderheden, door hun individuele, religieuze en politieke rechten te versterken en de religieuze en culturele monumenten te beschermen.

6.3.1.4 Het verheugt zich over de vooruitgang die wordt geboekt bij het afronden van de procedures met alle landen in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten.

6.3.2 *Ter attentie van de politieke organen van de Unie*

6.3.2.1 Daar de specifieke problemen in de regio op het gebied van gelijkheid van mannen en vrouwen, milieubescherming, bescherming van consumenten en minderheidsgroepen, door het ontbreken van de nodige knowhow en een rechtskader, bijzonder ernstig zijn, roept het EESC de Commissie op de landen van de Westelijke Balkan te helpen om sneller werk te maken van de noodzakelijke modernisering.

6.3.2.2 In het licht van de lancering van de procedures ter versterking van de banden tussen de EU en de landen van de regio, en in aansluiting op de stabilisatie- en associatieovereenkomsten die met FYROM en Kroatië werden ondertekend, verzoekt het EESC de Commissie ook haar inspanningen ter afronding van de procedures met de overige landen van de regio op te voeren en van meer politieke wil en betere coördinatie blij te geven wat de bevordering van alle thema's van de agenda van Thessaloniki betreft ⁽¹³⁾.

6.3.2.3 Het Comité is met name van mening dat de agenda van Thessaloniki een belangrijk document voor samenwerking is, waarvan de inhoud evenwel voortdurend moet worden bijgewerkt.

6.3.2.4 Volgens het EESC is onderwijs het belangrijkste gebied waarop de EU aan de samenlevingen in de Westelijke Balkan steun kan verlenen. Beter onderwijs en het wegwerken van analfabetisme kunnen de bestaande scherpe verschillen tussen etnieën, religies en minderheden aanzienlijk verzachten en in combinatie met meer economische welvaart en een versterking van de democratische instellingen kunnen zij de volkeren van de Westelijke Balkan een beter niveau van governance verzekeren. De Commissie kan een bijzonder belangrijke rol spelen op het gebied van onderwijs en cultuur door bijzondere steunprogramma's te ontwikkelen die gericht zijn op uitwisseling van wetenschappelijk personeel en de opleiding van nieuwe wetenschappers.

6.3.2.5 Gelet op het voorgaande, zij met klem gewezen op de geopolitieke, economische en sociale lacune die in de EU dreigt te ontstaan door het feit dat de landen van de Westelijke Balkan niet in haar structuren zijn opgenomen.

6.3.2.6 Het is dan ook zaak de Westelijke Balkan volledig in de strategische ontwikkeling van de EU te integreren, via de versterking van het stabilisatie- en associatieproces en, indien nodig, het treffen van verdere maatregelen, gelet op de bijzondere problemen van het betrokken gebied.

6.3.2.7 Het is tevens raadzaam de politieke organen van de Unie, alsook haar raadgevende organen (EESC en Comité van de Regio's) beter te coördineren teneinde de voorwaarden te creëren voor een zo doeltreffend mogelijke ontwikkeling van het vermelde programma.

6.3.2.8 Het EESC is van mening dat een definitieve regeling van de status van Kosovo van cruciaal belang is voor de veiligheid, de vrede en de stabiliteit in de regio en roept daarom de Raad, de Commissie en het Europees Parlement op om in het kader van hun bevoegdheden bij te dragen aan de inspanningen ter zake van de VN en van de speciaal bemiddelaar van de secretaris-generaal van de VN.

6.3.2.9 De EU zou aan de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en van representatieve organisaties een speciaal inreisvisum moeten verlenen en meer algemeen de nodige soepelheid aan de dag moeten leggen ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ De agenda van Thessaloniki m.b.t. de Westelijke Balkan. Fragmenten uit de conclusies van de opeenvolgende bijeenkomsten van de Raad algemene zaken en buitenlandse betrekkingen, 16 juni 2003.

⁽¹⁴⁾ EP-Resolutie P6-TA (2005) 0131.

6.3.2.10 De EU moet een evaluatie maken van de organisaties van de sociale partners en daarbij kijken naar hun statuut, doelstellingen, organisatie, werking, actiegebied (openbare of particuliere sector), representativiteitsgraad (in het geheel van ondernemingen en werknemers en per sector), enz., om aldus met betrouwbare organisaties te kunnen samenwerken. Dergelijke analyses kunnen verder worden vergemakkelijkt als de EU de verzameling en publicatie van de daartoe noodzakelijke gegevens (m.a.w. transparantie) als absolute voorwaarde stelt om in aanmerking te komen voor EU-steunverlening, van welke aard ook, aan openbare en particuliere actoren en aan representatieve middenveldorganisaties.

Deze verzameling en publicatie kan intern gebeuren, d.w.z. door de instellingen van de EU (Commissie, EESC, enz.), of, indien nodig, deels of geheel aan een externe instantie worden opgedragen.

6.3.3 *Ter attentie van de EU-lidstaten die aan de Westelijke Balkan grenzen en aan de Europese middenveldorganisaties*

6.3.3.1 Het EESC zou graag zien dat de EU-lidstaten (bv. Italië, Hongarije, Slovenië, Griekenland) acties ondernemen om het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan te versterken, met name wat strategie, gebruik van menselijk potentieel, administratie en het schoeien op een Europese leest van institutionele en wetgevende structuren betreft.

6.3.3.2 Het EESC spoort voorts aan tot nog grotere bewustwording en actieve betrokkenheid van Europese organisaties van sociale partners, en van Europese organisaties van het maatschappelijk middenveld meer algemeen, om de integratie van de overeenkomstige organisaties van de Westelijke Balkan in de betrokken Europese structuren en werkwijzen te bevorderen.

6.3.3.3 Opgemerkt zij dat zowel de acties van de lidstaten die aan de Westelijke Balkan grenzen, als van de Europese middenveldorganisaties moeten passen in het boven uiteenzette programma voor economische, sociale en politieke ontwikkeling op middellange termijn.

6.4 Financiering

6.4.1 De EU beschikt over een aantal financieringsinstrumenten die gericht zijn op de versterking van het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan. Ook andere internationale organisaties en landen verstrekken ontwikkelingshulp aan verschillende middenveldorganisaties in de regio. Hoewel dergelijke hulp over het algemeen als positief moet worden beschouwd, zijn er een aantal risico's verbonden met vooral de wijze waarop deze hulp aan de landen van de Westelijke Balkan wordt verleend. De belangrijkste problemen die werden vastgesteld tijdens het proces van tenuitvoerlegging van internationale projecten voor ontwikkelingshulp in de Westelijke Balkan worden hieronder uiteengezet.

6.4.1.1 De internationale hulp aan de Westelijke Balkan kan in economisch opzicht wel relatief belangrijk zijn maar wordt in de meeste gevallen aangewend voor de bevordering van prioriteiten die zijn vastgesteld door de schenkers, die daarbij geen rekening houden met de echte lokale behoeften. Wat het maat-

schappelijk middenveld betreft, slaagt men er bij het verstrekken van internationale ontwikkelingshulp meestal niet in de belangen van de plaatselijke *stakeholders* in acht te nemen en worden de inspanningen met het oog op institutionele veranderingen beschouwd als geïsoleerde initiatieven die geen verband houden met de bestaande machtsstructuren, de sociale organisatiestructuren en de belangen of tradities van de landen die de hulp in ontvangst nemen. In vele gevallen wordt de hele opdracht in de begunstigde landen aan ngo's gegeven die volledig afhankelijk zijn van internationale hulpprogramma's en voorstellen formuleren die aansluiten bij de prioriteiten van de schenkers en niet bij de behoeften van de ontvangers van de steun.

6.4.1.2 De doeltreffendheid van de internationale programma's voor ontwikkelingshulp in de Westelijke Balkan wordt enorm ondermijnd door het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende schenkers en de bijzonder korte duur van ondersteuning van de programma's, die vaak geïsoleerde initiatieven financieren. In vele gevallen werden initiatieven die wezenlijke resultaten begonnen op te leveren, opgegeven omdat schenkers plots hun financieringsprioriteiten veranderden en met tijdschema's werkten die veel korter waren dan in de landen van de Westelijke Balkan reëel noodzakelijk is. Voor de financieringsinstanties van de EU en van andere internationale organisaties moet het duidelijk zijn dat het veranderen van financieringsprioriteiten op korte termijn de doeltreffendheid niet in de hand werkt. Dit geldt bij uitstek voor programma's voor opleiding en capaciteitsopbouw. Ook de ondersteuning van institutionele actoren verloopt fragmentarisch en meestal via congressen en kleine seminars en niet op basis van wezenlijke technische bijstand.

6.4.1.3 Vele ngo's houden zich bezig met sociale projecten waarmee ze een inkomen kunnen genereren, hetgeen hun kansen aanzienlijk vermindert om echte banden met de samenleving te creëren en aan hun statutaire doelstellingen tegemoet te komen. Zij beschouwen zichzelf als beheerders van programma's voor technische bijstand en functioneren op basis van economische criteria eigen aan particuliere ondernemingen, teneinde aldus meer financiering te kunnen verwerven.

6.4.2 Gelet op de behoefte aan meer wezenlijke ondersteuning van het maatschappelijk middenveld om de bovenvermelde problemen te kunnen aanpakken, formuleert het EESC de onderstaande voorstellen m.b.t. de financiering van desbetreffende initiatieven.

6.4.2.1 De EU moet zich toespitsen op programma's voor ontwikkelingshulp die thans worden ontwikkeld evenals op programma's die worden uitgestippeld voor de periode 2007-2013, met name op het gebied van democratische en economische *governance* en milieubeheer.

6.4.2.2 De regeringen van de landen in de Westelijke Balkan moeten duidelijke operationele programma's ter versterking van het maatschappelijk middenveld ontwikkelen. Deze programma's moeten met de EU worden besproken. Er wordt dan ook voorgesteld te voorzien in regelmatig overleg tussen Commissie, EESC en lokale regeringen voor overleg over de ontwikkeling van deze programma's.

6.4.2.3 Er moet in een zeer krachtig mechanisme worden voorzien dat kan toezien op de doeltreffendheid van de programma's voor ontwikkelingshulp op het gebied van het maatschappelijk middenveld. In deze context kan het EESC een belangrijke rol spelen.

6.4.2.4 De planning van de programma's voor ontwikkelingshulp moet worden afgestemd op de reële behoeften van het maatschappelijk middenveld. In het kader van de ontwikkelingshulp die gericht is op het scheppen van nieuwe instellingen van dit middenveld kan uitgebreid gebruik worden gemaakt van technische ondersteuning door het EESC.

6.4.2.5 Na afloop van het door het EESC georganiseerde Forum voor de Westelijke Balkan kunnen de contactgroep van het EESC en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan een vaste technische werkgroep oprichten. Deze groep kan de middenveldorganisaties bijstaan bij het opstellen van een strategische en operationele agenda en de uitwisseling goede praktijken en knowhow ter

versterking van het maatschappelijk middenveld tussen de EU-lidstaten en de landen van de Westelijke Balkan ondersteunen.

6.4.2.6 In de financiële vooruitzichten van de EU voor de periode 2007-2013 moet er in het kader van de doelstelling „territoriale samenwerking” ook rekening worden gehouden met de financiële middelen die voor hulp aan derde landen zullen worden uitgetrokken. De financieringsmechanismen voor derde landen moeten eenvoudiger worden, uiteraard zonder de huidige transparantie in het gedrag te brengen, en moeten via nabuurschapsprogramma's ondersteund worden. De ervaring met programma's als CADSES moet worden gebruikt en verspreid.

6.4.2.7 Bij het uitstippelen van programma's voor ontwikkelingshulp aan het maatschappelijk middenveld moet de EU ook rekening houden met de ontwikkelingsprogramma's van andere internationale organisaties. De samenwerking met programma's en bijzondere diensten van de VN moet worden verdiept en op een operationeel niveau worden gebracht.

Brussel, 17 mei 2006.

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de EU-campagne voor het behoud van biodiversiteit: standpunt en bijdrage van het maatschappelijk middenveld

(2006/C 195/24)

Het Oostenrijkse voorzitterschap van de Raad heeft in een brief d.d. 13 september 2005 het Europees Economisch en Sociaal Comité krachtens artikel 262 van het EG-Verdrag, verzocht een verkennend advies op te stellen over de *EU-campagne voor het behoud van biodiversiteit: standpunt en bijdrage van het maatschappelijk middenveld*.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 april 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RIBBE.

Het Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 18 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 125 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het EESC

1.1 Biodiversiteit is de basis en de waarborg voor het leven op onze planeet. Alleen al uit economisch eigenbelang zal de mens zich moeten bekommeren om de stabiliteit van de ecosystemen. Bovendien dient uit een gevoel van verantwoordelijkheid jegens de schepping de soortenrijkdom bewaard te worden. Bescherming van biodiversiteit is niet zomaar een „luxe” die men zich veroorloven kan of waar men van af kan zien.

1.2 De mens is zelf de grootste vruchtgebruiker van de biodiversiteit, maar hij is inmiddels ook de hoofdschuldige aan de achteruitgang ervan.

1.3 De toestand van de biodiversiteit in Europa blijft hoogst zorgwekkend. De tot nu toe door de EU genomen maatregelen

hebben de negatieve trend van de afgelopen decennia niet kunnen stoppen.

1.4 Het is een goede zaak dat zowel alle EU-instellingen als de lidstaten zich er als ondertekenaars van het verdrag tot behoud van biodiversiteit toe verplicht hebben om de negatieve trend niet slechts te stoppen, maar ook om te buigen.

1.5 Maar er gaapt een enorme kloof tussen mooie voorname en de werkelijkheid; de overheid heeft voor de bescherming van de biodiversiteit nog niet gedaan wat van haar verwacht mag worden. Eigenlijk zou zij hier een voorbeeldfunctie moeten vervullen, maar in plaats daarvan brengen haar plannen en programma's de biodiversiteit vaak alleen maar verder in gevaar. Daar komt nog bij dat in de financieringsperiode 2007-2013 juist op die beleidsterreinen bezuinigingen zijn gepland die voor de bescherming van de biodiversiteit van het grootste belang zijn.

1.6 De achteruitgang van de biodiversiteit is een sluipend proces dat nu al vele jaren aan de gang is. Aangezien steeds minder mensen direct contact hebben met hun natuurlijke omgeving, voelt men zich vaak weinig aangesproken en is er als gevolg daarvan weinig politieke pressie. Dit mag voor politici echter geen excuus zijn om niets te doen; zij moeten juist tegenstrategieën ontwikkelen.

1.7 Terwijl het maatschappelijk middenveld beter over de achtergronden en de zin van de bescherming van biodiversiteit moet worden geïnformeerd, dienen lokale, regionale en nationale ambtenaren onderwijs- en opleidingsmaatregelen te nemen. Veel mensen weten niet eens waar het over gaat en vaak ontbreekt de motivatie.

1.8 De door het EU-voorzitterschap overwogen campagne tot behoud van de biodiversiteit is een goede zaak. Het maatschappelijk middenveld kan hierbij praktische bijdragen leveren en — zeer belangrijk — de mensen doen inzien wat er op het spel staat. Zo'n campagne kan echter de tekorten waarvan de EU zelf gewag heeft gemaakt, niet ongedaan maken en mag ook onder geen beding de indruk wekken dat de problemen uitsluitend of voornamelijk het gevolg zijn van een te geringe inzet van het maatschappelijk middenveld.

1.9 Er zijn meer positieve praktische voorbeelden en modelprojecten nodig, en meer activiteiten waardoor men zich bewust wordt van de zin en het nut van landschappen en biodiversiteit. Ook zullen prominente figuren uit het openbare leven zich hiervoor moeten engageren. Uiteindelijk gaat het erom de basisvoorwaarden van het menselijk leven in stand te houden.

2. Belangrijkste onderdelen en achtergrond van het advies

2.1 In een brief van 13 september 2005 heeft het Oostenrijkse voorzitterschap het EESC verzocht, een verkennend advies op te stellen over het onderwerp „de EU-campagne voor het behoud van biodiversiteit: standpunt en bijdrage van het maatschappelijk middenveld”. In de brief wordt er op gewezen dat een dergelijk advies de Raad en de Commissie inhoudelijk en politiek van pas zou kunnen komen bij hun voornemen om de achteruitgang van de biodiversiteit tegen 2010 tot staan te brengen ⁽¹⁾.

2.2 Volgens de brief zou het EESC kunnen onderzoeken

- wat de oorzaken zijn van het verlies aan biodiversiteit;
- of de tot dusverre door de Raad en de Commissie genomen maatregelen voldoende zijn;
- of de diverse EU-maatregelen op elkaar aansluiten;
- welke andere maatregelen de Commissie en de lidstaten nog zouden moeten nemen;
- welke gevolgen dit in het licht van de Lissabon- en de duurzaamheidsstrategie zou hebben;
- hoe het maatschappelijk middenveld een bijdrage kan leveren.

2.3 Het verzoek van het Oostenrijkse voorzitterschap zou ingegeven kunnen zijn door de volgende passage in de bewuste brief: „(...) nieuwe gegevens van diverse onderzoekscentra en instituten als EUROSTAT tonen aan dat de soortenrijkdom in Europa en

de rest van de wereld ondanks de tot dusverre genomen maatregelen blijft afnemen en dat er momenteel geen zicht is op een omgekeerde ontwikkeling. Ook de Commissie gaat in haar mededelingen in het kader van de evaluatie van de duurzaamheidsstrategie van de EU uit van een negatieve tendens op dit gebied.”

2.4 Het is een goede zaak dat het voorzitterschap deze belangrijke kwestie aan het EESC heeft voorgelegd. Het EESC zal hieronder op elk van de vragen antwoord geven en ideeën voor een „campagne” opperen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Biodiversiteit is het fundament van het leven op onze planeet. Zonder biodiversiteit kan de mens niet overleven: planten, die zonlicht omzetten in biomassa, liggen aan de basis van de energie- en materiaalstromen waar de mens dagelijks deel van uitmaakt, bijvoorbeeld als hij ademt, voedsel tot zich neemt of werkt. Ook zonder de organismen die het door de mens geproduceerde afval afbreken, zou menselijk leven onmogelijk zijn.

3.2 Biodiversiteit is dus niet iets wat de samenleving zich „veroorloven” kan of waar het van af kan zien als er zogenaamd andere prioriteiten zijn. Biodiversiteit is een levensvoorwaarde.

3.3 In de „Evaluatie van het milieubeleid 2003” ⁽²⁾ legt de Commissie duidelijk uit waar het bij biodiversiteit precies om draait: „De biodiversiteit weerspiegelt de complexiteit, het evenwicht en de toestand in de verschillende ecosystemen. Het speelt niet alleen een vitale rol in de levensvatbaarheid van die ecosystemen maar vormt ook de basis voor belangrijke economische, culturele en recreatieve activiteiten”.

3.4 Biodiversiteit betekent letterlijk „verscheidenheid van het leven”, maar het begrip kan op meerdere niveaus worden gebruikt. Het heeft namelijk betrekking op zowel de genetische variatie binnen een populatie als de soortenrijkdom in een bepaald habitat.

3.5 Door zijn intelligentie is de mens de grootste vruchtgebruiker van de biodiversiteit: geen enkele levende soort gebruikt zoveel andere soorten ten eigen nutte als de mens. Tegelijkertijd brengt de mens de biodiversiteit echter ook de grootste schade toe. Zijn indeling van soorten in de categorieën „nuttig” of „schadelijk” is puur economisch en antropocentrisch bepaald. De natuur kent zulke verschillen niet. Zij kent alleen evenwichten die zichzelf vergaand reguleren. Soortenrijkdom is een van de doorslaggevende indicatoren voor duurzaamheid.

3.6 Als dergelijke evenwichten in het ongereede raken, komen organismen die belang hebben bij stabiele omstandigheden in de problemen. Met zijn veelsoortige, voornamelijk economische activiteiten beïnvloedt de mens ecologische evenwichten. Dat doet hij al tienduizenden jaren, en vroeger leidde dat — bijvoorbeeld door extensieve landbouwmethoden — zelfs vaak tot het ontstaan van nieuwe, eveneens in hoge mate stabiele systemen. De invloed van de mens op de biodiversiteit heeft echter een ongekeerde omvang aangenomen. Het evenwicht tussen de soorten wordt door alle mogelijkheden die de mens inmiddels tot zijn beschikking heeft, niet langer meer in geringe mate veranderd, maar vaak volledig ontwricht.

⁽¹⁾ Zie het besluit van de Europese Raad van Göteborg van 15-16 juni 2001.

⁽²⁾ COM(2003) 745/2.

De stand van zaken en de oorzaken van het verlies aan biodiversiteit

3.7 In haar brief aan het EESC heeft het voorzitterschap duidelijk beschreven hoe het staat met het behoud van de biodiversiteit (zie paragraaf 2.3). Deze beschrijving komt onder meer overeen met het rapport van het VN-milieuprogramma over de soortenrijkdom, waarin staat dat deze wereldwijd sneller dan ooit tevoren afneemt.

3.8 Al in 1998 ⁽³⁾ wees de EU er in haar biodiversiteitsstrategie op dat de situatie in Europa alarmerend was: „De rijke biodiversiteit van de Europese Unie is door de eeuwen heen onderhevig geweest aan langzame veranderingen ten gevolge van menselijk handelen. In de afgelopen paar decennia zijn de effecten van menselijk ingrijpen drastisch toegenomen. In het „Assessment” van het UNEP wordt bevestigd dat in enkele Europese landen tot 24 % van de soorten van bepaalde groepen zoals vlinders, vogels en zoogdieren nu op nationaal niveau is uitgestorven.”

3.9 In de strategie voor duurzame ontwikkeling (Göteborg, 2001) ⁽⁴⁾ staat niet voor niets: „De afgelopen decennia heeft Europa zijn biodiversiteit steeds sneller achteruit zien gaan.” Het tempo waarin soorten momenteel uitsterven ligt 100 tot 1 000 keer — volgens een recentere studie van de universiteit van Utrecht zelfs 1 000 tot 10 000 keer — zo hoog als normaal is in de natuur.

3.10 Aan de achteruitgang van de biodiversiteit ligt een veelheid van factoren ten grondslag. In het algemeen geldt dat de biodiversiteit schade lijdt als er vreemde stoffen terechtkomen in de habitats van dieren en planten of als deze worden vernietigd. De diepere oorzaken hiervan liggen in de versnippering van de natuurlijke habitats door infrastructuur en verstedelijking, in de binnendringing van nutriënten, in overbouwingen en in de blootstelling aan massatoerisme en in de water- en luchtverontreiniging.

3.11 De Europese landbouw speelt een zeer bijzondere, min of meer dubbele rol. Aanvankelijk droeg de landbouw met extensieve, zeer uiteenlopende exploitatiemethoden bij aan de soortenrijkdom. Maar veel van deze methoden hebben hun economische nut allang verloren en zijn vervangen door intensievere methoden die dieper ingrijpen in de natuurlijke processen. Dit beïnvloedt de biodiversiteit op twee manieren: enerzijds is de intensieve landbouw een belangrijke oorzaak van de vershraling van de soortenrijkdom, anderzijds gaan door het niet langer cultiveren van land en het lang braakliggen of het veranderde gebruik van voorheen extensief of natuurvriendelijk bebouwde landbouwgrond waardevolle biotopen verloren. Afhankelijk van de manier waarop de landbouw bedreven wordt, pakt deze goed of slecht uit voor de biodiversiteit.

3.12 Andere belangrijke oorzaken zijn verstruiking en verbossing, verschuiving van de concurrentiebalans (onder meer door binnendringing van nutriënten), bebossing van bosloze gebieden, introductie van gebiedsvreemde soorten en overbevisning.

⁽³⁾ COM(1998) 42 final.
⁽⁴⁾ COM(2001) 264 final.

3.12.1 De situatie kan nog erger worden door nieuwe oorzaken die tot nu toe niet zo ernstig leken. In zijn nieuwe rapport ⁽⁵⁾ noemt het Europees Milieuagentschap de verwachte klimaatveranderingen een extreem en in de toekomst wellicht zelfs overheersend gevaar dat tot onomkeerbare veranderingen van de biodiversiteit kan leiden.

3.12.2 Groene gentechologie is ook een voorbeeld van een mogelijk nieuw gevaar voor de soortenrijkdom in Europa. De commerciële teelt van genetisch gemodificeerde planten zou wel eens ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gewassen in de buurt en daarmee ook op vlinders en bijen. Dat is de conclusie van een in opdracht van de Britse regering uitgevoerde studie, die drie jaar heeft geduurd en waaraan ruim 150 onderzoekers hebben meegewerkt ⁽⁶⁾. De Commissie doet er goed aan om verder onderzoek op dit gebied krachtig te ondersteunen.

3.13 De mogelijke gevolgen van een verlies aan biodiversiteit kunnen aan de hand van een concreet voorbeeld worden geïllustreerd. De populatie van bestuivende insecten loopt volgens de FAO wereldwijd terug. Het bevruchtingssysteem van bloeiende planten heeft zich aangepast aan de ontwikkeling van bestuivende insecten, die op hun beurt weer efficiëntere mechanismen voor het verzamelen van nectar en stuifmeel hebben ontwikkeld, waardoor wordt bijgedragen aan een betere productie en verspreiding van de zaden van de bestoven planten. Kruisbestuiving door insecten komt de genetische diversiteit ten goede en leidt tot resistentere zaden en een betere vruchtkwaliteit. Tussen de 70 en 95 % van de bestuivende insecten behoort tot de vliesvleugeligen (Hymenoptera), een categorie waartoe ook de door de mens gebruikte honingbij hoort. De achteruitgang van de populatie van bestuivende insecten kan (ook in economisch opzicht) vernietigende gevolgen hebben.

3.14 Gezien het grote aantal studies en uitspraken waaruit blijkt dat de biodiversiteit razendsnel afneemt, zal het EESC in dit advies niet proberen om de verschillende oorzaken in detail te bestuderen of alle politieke verantwoordelijken hier nogmaals van te doordringen. Deze personen zouden precies moeten weten wat er aan de hand is. Hierover is per slot van rekening genoeg informatie voorhanden.

3.15 Het is een goede zaak dat alle EU-instellingen zich steeds weer sterk maken voor het behoud van de biodiversiteit. Maar ondanks allerlei politieke uitspraken en verklaringen, ondanks de ratificatie van het biodiversiteitsverdrag door alle 25 lidstaten en de EU, ondanks adequate natuurbeschermingsregelingen op EU-niveau, zoals de vogelrichtlijn uit 1979 ⁽⁷⁾ en de habitatrichtlijn uit 1992 ⁽⁸⁾, neemt de biodiversiteit nog steeds af.

⁽⁵⁾ „The European Environment – State and outlook 2005”, EEA, november 2005.

⁽⁶⁾ Nature (wetenschappelijk tijdschrift) van 22 maart 2005.

⁽⁷⁾ PB L 103 van 25-4-1979, blz. 1.

⁽⁸⁾ PB L 206 van 22-7-1992, blz. 7.

3.16 Tijdens de VN-top voor duurzame ontwikkeling in Johannesburg hebben de partijen zich verbonden aan een significante reductie van het verlies aan biodiversiteit per 2010. De EU gaat nog verder en wil het verlies in 2010 terugbrengen tot nul ⁽⁹⁾.

3.17 Behoud van de biodiversiteit is dus een algemeen erkende, zowel zinvolle als noodzakelijke maar ook zeer complexe taak waarbij alle bestuurslagen (van de EU tot gemeenten) en het maatschappelijk middenveld moeten samenwerken en een voorbeeldfunctie tegenover de samenleving moeten vervullen.

Politiek-maatschappelijke achtergrond van het verlies aan biodiversiteit

3.18 Een intrigerende vraag, die helaas slechts zelden wordt gesteld maar wel dringend beantwoord dient te worden, luidt: hoe is het mogelijk dat de biodiversiteit al tientallen jaren lang op een wijze die soms dramatische vormen aanneemt achteruit is gegaan zonder dat de politiek afdoende tegenmaatregelen heeft genomen?

3.19 Hiervoor zijn tal van oorzaken aan te wijzen. Eén probleem is zeker dat de achteruitgang van de biodiversiteit een zeer langzaam, sluipend en daardoor nauwelijks waarneembaar proces is (een vergelijking met de klimaatverandering ligt voor de hand). Er is niet één bepaalde maatregel waaraan het ontstaan van het probleem te wijten is, zomin als er één bepaalde tegenmaatregel is waarmee het probleem kan worden opgelost. De teruglopende biodiversiteit is het gevolg van miljoenen activiteiten en besluiten van de afgelopen jaren en decennia, waarbij het effect van elk besluit afzonderlijk onbelangrijk of van marginale betekenis schijnt te zijn.

3.20 Wat dat betreft is het telkens weer heel moeilijk om bij op handen zijnde besluiten met succes op het noodzakelijke behoud van biodiversiteit te wijzen of die besluiten van de hand te wijzen. Vooral ook omdat de verantwoordelijke bestuurslagen beloven om hun ingreep in de natuur op een andere plek weer goed te maken (waar meestal niets van komt).

3.21 Een andere oorzaak zou kunnen zijn dat zich in een relatief korte periode een ontwikkeling heeft voltrokken waarbij steeds minder mensen het belang van biodiversiteit en landschappen en de veranderingen hierin überhaupt nog aan den lijve ervaren of waarnemen. We vervreemden in zekere zin van de natuur, een proces dat ermee begint dat steeds minder mensen het nut ⁽¹⁰⁾ en de niet-utilitaire waarde ⁽¹¹⁾ van landschappen nog kennen of onderkennen.

⁽⁹⁾ Punt 31, Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Göteborg.

⁽¹⁰⁾ Het nut of de economische waarde van een landschap omvat veel meer dan de eventuele landbouw- of bosbouwactiviteiten die er plaatsvinden. Ook bijvoorbeeld toerisme en dagrecreatie vallen eronder. Toeristen houden vooral van soortenrijke, gevarieerde, doorgaans als „mooi” bestempelde landschappen.

⁽¹¹⁾ De niet-utilitaire waarde van een landschap omvat twee zaken: de intrinsieke waarde van de natuur, die gerespecteerd en beschermd moet worden en niet door eenzijdig technologisch en economisch gebruik teloor mag gaan, en de waarde die een landschap voor mensen heeft om nieuwe energie op te doen en vooral ook geestelijk „bij te tanken”, om zich één met de natuur te voelen.

3.22 De meeste mensen (inclusief de meerderheid van de politici) lijken niet ten volle doordrongen van het belang en de relevantie van de bescherming van de biodiversiteit (nog afgezien van de grote ethische en morele verantwoordelijkheid). Ze „consumeren” wel landschappen, vermeien zich in het landschappelijk schoon, brengen er hun vrije tijd in door, sporten er, houden er vakantie, maar beseffen nauwelijks nog hoe de verschillende planten- en diersoorten in hun onderlinge samenspel landschappen mede vorm geven en stabiel maken, en hoe enorm belangrijk deze fragiele stabiliteit als sokkel van ons leven en onze economie is. Grote delen van de bevolking krijgen maar heel sporadisch natuur te zien, en soms zelfs meer op de televisie dan in het echt; zij kijken naar documentaires die het natuurschoon van Afrika, de Galapagos-eilanden of andere verre oorden belichten, maar die zelden gaan over de problemen van de Europese natuur.

3.23 Het mag dan ook geen wonder heten dat natuurbeschermingsorganisaties verbaasd vaststellen dat Europeanen vaak eerder voor de bescherming van olifanten of de Siberische tijger in het geweer komen dan voor de korenwolf in hun directe omgeving.

3.24 Dat de biodiversiteit achteruit gaat weet men uit verhalen, rapporten en politieke stukken, maar de negatieve gevolgen ervan merkt men niet direct. Sommige mensen hebben dat wat buiten in de natuur verloren gaat zelfs nog nooit met eigen ogen aanschouwd. Men komt immers alleen in het geweer voor iets wat men echt kent en waar men werkelijk van houdt, wat op de een of andere manier nut heeft.

3.25 Kortom, de meeste mensen onderkennen in het dagelijks leven wel het belang van biodiversiteit, maar tegelijkertijd komt de soortenrijkdom steeds verder af te staan van hun directe belevingswereld. Iets heeft pas waarde als men zich erbij betrokken voelt, terwijl veel mensen juist het gevoel hebben dat biodiversiteit hun niet direct aangaat. Daardoor voelen zij zich ook steeds minder persoonlijk verantwoordelijk voor de bescherming van de biodiversiteit en vinden ze dat de overheid hiervoor moet zorgen.

3.26 Wereldwijd zal de mate waarin de politiek erin slaagt om een gevoel van persoonlijke betrokkenheid onder de mensen te kweken, doorslaggevend zijn voor de bescherming van de biodiversiteit. Zij moeten gaan inzien dat iets niet noodzakelijkerwijs gedaan *mag* worden omdat het gedaan *kan* worden, en dat zij omwille van de natuur offers moeten brengen — offers die ons ten goede zullen komen. Een eventuele EU-campagne over de achteruitgang van biodiversiteit zou dit moeten nastreven.

3.27 En omdat er weinig twijfel bestaat dat de hierboven beschreven situatie overeenkomt met de werkelijkheid, zien we het steeds weer gebeuren dat mensen heel vanzelfsprekend bescherming van de biodiversiteit met de mond belijden, maar zich tegelijk afvragen of:

— de natuur nu uitgerekend daar beschermd moet worden waar de nieuwe randweg gepland is;

- een krachtens de habitatrichtlijn in Europa beschermde diersoort de aanleg van bijvoorbeeld een industrieterrein mag verhinderen;
- natuurbescherming echt (zoveel) geld moet kosten.

3.28 Sterker nog: als de economie naar men beweert zware tijden doormaakt, wordt natuurbescherming niet gezien als de basis van ons leven en onze economie, maar tot zondebok gemaakt: zij zou een obstakel vormen voor „positieve” ontwikkelingen die belangrijk zijn voor de economie. Daarbij kan de kanttekening worden gemaakt dat er vaak heel tegenstrijdig wordt geredeneerd: als door natuurbeschermingsregelingen de aanleg van een weg die iemand persoonlijk belangrijk toeschijnt niet kan doorgaan, schudt men het hoofd. Maar als er dwars door iemands vakantie- of recreatiegebied een straat gepland is, wijst men er maar al te graag op dat dit vanwege het landschappelijk schoon beschermd moet worden.

3.29 De natuur wordt tegenwoordig als een soort „vrij beschikbaar collectief goed” gezien, dat al naar gelang de economische wensen van de geïndustrialiseerde en steeds meer verstedelijkte maatschappij met haar grote behoefte aan recreatie min of meer naar believen kan worden ingericht en beïnvloed. En de politiek suggereert hierbij ten onrechte dat de biodiversiteit dankzij compenserende en vervangende maatregelen afdoende beschermd wordt.

Effect van de tot dusverre door de Raad en de Commissie genomen maatregelen

3.30 De door de Raad en de Commissie in gang gezette maatregelen blijken nog absoluut niet het gewenste effect te sorteren. Niettemin verdient de poging van de Commissie om met de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) de habitats van Europese dieren en planten te beschermen nog altijd alle bijval. Het grote probleem is echter het gebrek aan politieke wil om deze richtlijnen om te zetten en uit te voeren, zoals de Commissie ook zelf vaststelt: „De tenuitvoerlegging van de richtlijnen inzake vogels en habitats verliep moeizaam. In meer dan een kwart van de gevallen waarin de Europese Commissie gerechtelijke stappen heeft ondernomen, betrof het overtredingen in verband met deze twee richtlijnen”⁽¹²⁾.

3.31 Volgens het EESC ligt de verantwoordelijkheid hier op twee niveaus:

3.31.1 Het eerste niveau is de politiek, die zich de ernst van de situatie niet bewust lijkt te zijn. Het EESC begrijpt er bijvoorbeeld niets van dat de lidstaten de natuurbeschermingsrichtlijnen waarover zij in de Raad overeenstemming hebben bereikt, zelf vervolgens niet of absoluut onvoldoende in nationale wetgeving omzetten. Dit is volstrekt onaanvaardbaar. Door zelf te verzuimen om de natuur daadwerkelijk te beschermen tast de politiek haar eigen geloofwaardigheid in ernstige mate aan.

3.31.2 Het komt evenmin de geloofwaardigheid van de politiek ten goede als men zegt de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 tot staan te willen brengen, in het besef dat dit geld kost, maar tegelijkertijd in de meerjarenbegroting de in dit

verband belangrijkste post⁽¹³⁾ voor de oude lidstaten met ruim 30 % kort. De staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten hebben aldus de basis gelegd voor een politiek die haar eigen ambities niet kan waarmaken. De politiek zelf geeft het slechte voorbeeld.

3.31.3 De lidstaten mogen niet — en hier komen we bij het tweede niveau — het mislukken van hun eigen beleid in de schoenen schuiven van natuurbeschermers. In diverse adviezen is het EESC al ingegaan op het probleem dat de voor het behoud van biodiversiteit belangrijke Richtlijnen onvoldoende worden omgezet, en steeds kwam het tot dezelfde conclusie: zolang de bescherming of de verbetering van de biodiversiteit in conflict raakt met bijvoorbeeld de (begrijpelijke) economische belangen van grondgebruikers, moeten eventuele economische verliezen in ieder geval worden gecompenseerd. Het zou nog beter zijn als zij worden aangespoord om zelf biodiversiteitsmaatregelen te nemen. Dat de financiering van de Natura 2000-maatregelen in de komende financieringsperiode van de EU na het besluit van de Raad van 16 december 2005 nog altijd absoluut niet zeker is, vormt een grote hindernis. De politiek kan nog zo serieus beloven om de biodiversiteit te behouden en uit te bouwen, dat blijven loze woorden als er niet genoeg geld voor wordt uitgetrokken!

3.32 Zolang de financiering van Natura 2000 dus niet zo geschiedt als het EESC en het Europees Parlement beide voorstellen (een eigen, toereikende financieringslijn voor Natura 2000-compensatie), zal de ineffectiviteit van het EU-optreden niet substantieel veranderen. Daarin zullen ook voorlichtingscampagnes geen verandering kunnen brengen, hoe goed bedoeld ze ook zijn.

3.33 De duurzaamheidsstrategie bevatte de volgende maatregel tot behoud van de biodiversiteit: „Wanneer het gemeenschappelijk landbouwbeleid halverwege wordt bijgestuurd, moeten de landbouw/milieumaatregelen zodanig worden verbeterd dat er een transparant systeem van directe betalingen voor milieudiensten ontstaat.” Helaas is ook deze belangrijke belofte niet nagekomen, met alle gevolgen van dien. Dit ligt niet zozeer aan de Commissie, als wel aan de houding van de lidstaten als het op financiën aankomt.

Genoeg samenhang tussen de diverse EU-beleidssterreinen?

3.34 De verschillende beleidsterreinen van de EU zijn nog niet zo op elkaar afgestemd dat het verlies aan biodiversiteit tot staan kan worden gebracht. Integendeel, diverse beleidsmaatregelen kunnen zelfs gevaren opleveren voor de biodiversiteit, waartegen haar bescheiden natuurbeschermingsmaatregelen niet opwegen. Daarin wordt ook niet echt verandering gebracht door de al lopende actieprogramma's⁽¹⁴⁾ of door de thematische strategieën die nu in de maak zijn⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Plattelandsontwikkeling, in rubriek 2 van de financiële vooruitzichten 2007-2013.

⁽¹⁴⁾ Bijvoorbeeld voor ecologische landbouw.

⁽¹⁵⁾ Het EESC werkt aan adviezen over de afzonderlijke strategieën, waarnaar hier verwezen moet worden.

⁽¹²⁾ Zie COM(2003) 745/2 en (in exact dezelfde bewoordingen) COM(2005) 17.

3.35 Een goed voorbeeld is in dit verband — naast het landbouwbeleid, waarop het EESC al in andere adviezen is ingegaan — een project in het kader van de Trans-Europese vervoersnetwerken. De Donau, die 2 880 kilometer lang is en door tien Europese landen stroomt, kan zonder meer als „de” Europese rivier worden beschouwd. Tal van natuurparadijzen langs deze levensader, die volgens plan in het Natura 2000-netwerk zullen worden opgenomen, zijn behouden gebleven. De EU zegt echter: zo'n 1 400 kilometer (dus de helft) van de rivier — en daarbij gaat het vooral om de nog niet gekanaliseerde gedeelten, bijvoorbeeld in Duitsland bij Straubing-Vilshofen, in Oostenrijk bij Hainburg en in de Wachau, grote gedeelten van deze rivier in Hongarije en bijna de hele waterloop in Bulgarije en Roemenië — bestaat uit knelpunten voor de scheepvaart die aangepakt moeten worden. Zo'n beleid, dat uitloopt op een botsing tussen economische groei en natuurbescherming, lokt juist automatisch die conflicten uit die de EU eigenlijk in het kader van haar duurzaamheids- en biodiversiteitsstrategie en dus als onderdeel van een samenhangend beleid zou moeten oplossen.

3.36 Deze kritiek van het EESC, namelijk dat het beleid te weinig samenhangend is, geldt overigens niet alleen voor beleidssectoren die vanouds als potentieel gevaarlijk voor de natuur en haar soortenrijkdom te boek staan — bijvoorbeeld het eerder genoemde vervoers- en infrastructuurbeleid, of de landbouw, bosbouw en visserij als deze te intensief bedreven worden — maar ook voor beleidsterreinen die op het eerste gezicht niet direct iets met biodiversiteit te maken hebben.

3.36.1 Een voorbeeld zijn de maatregelen tegen BSE. Het is boeren in het algemeen ten strengste verboden om kadavers op het land te laten liggen of daarheen te vervoeren⁽¹⁶⁾. Zij zijn verplicht om dode dieren naar destructiebedrijven te brengen, wat zeer veel geld kost.

3.36.2 Wat de biodiversiteit betreft leidt dit tot grote problemen in gebieden waar nog intacte bestanden van in het wild levende aaseters als gieren, wolven of beren voorkomen. In de jaren negentig (tot en met 2003) werden in Asturië bijvoorbeeld per jaar gemiddeld zo'n 3 000 stuks vee bij destructiebedrijven afgeleverd. In 2004 was dat aantal door toepassing van de EU-verordening gestegen tot 20 000.

3.36.3 In Asturië (met een oppervlakte van 10 604 vierkante kilometer) „ontbreken” nu dus ongeveer 17 000 dode dieren die tot voor kort een belangrijke voedselbron waren voor gieren, beren, wolven en tal van andere aaseters. Een tekort van 17 000 dieren komt — bij 200 kilo per kadaver — neer op 3 400 ton minder eiwitrijke biomassa in het landschap.⁽¹⁷⁾ Het is nu afwachten of het in november 2002 in Spanje uitgevaardigde decreet dat het voederen van aaseters met bepaalde kadavers of bijproducten van dode dieren regelt, iets aan deze situatie kan veranderen. De andere lidstaten laten het wat dit soort maatregelen betreft afweten!

⁽¹⁶⁾ Dit mag alleen nog maar onder bepaalde voorwaarden, die echter zo gecompliceerd zijn dat ze nauwelijks worden toegepast.

⁽¹⁷⁾ Wat zijn hiervan in het kort de gevolgen? De Spaanse natuurbeschermingsorganisatie FAPAS houdt al jarenlang het aantal valse gieren in de Valle del Trubia bij. Tot 2003 waren er meestal tien paren, die in de regel samen acht à negen jongen grootbrachten. Valse gieren krijgen altijd maar één jong. In 2004 zijn slechts vier jongen grootgebracht. Berenbeschermers melden dat veel dode jonge beren worden aangetroffen, wat eveneens een gevolg is van de teruggelopen hoeveelheid voedsel.

⁽¹⁸⁾ COM(2003) 745/2.

Welke maatregelen zouden de Commissie en de lidstaten nog meer moeten nemen?

3.37 De Commissie schrijft zelf in de Evaluatie van het milieubeleid 2003⁽¹⁸⁾ dat naar het volgende gestreefd moet worden:

- een duurzamer landbouwbeleid;
- een groenere opzet van het gemeenschappelijk visserijbeleid;
- een betere bescherming van de bodem en het zeemilieu;
- een betere toepassing van natuurbeschermingsregels;
- een beter in kaart brengen van tendensen in de biodiversiteit;
- een betere bescherming van de biodiversiteit op internationaal niveau.

3.38 In haar strategische plannen voor 2007 heeft de Commissie aangekondigd de habitatrictlijn en de vogelrichtlijn aan de „jongste stand van de wetenschap” aan te zullen passen⁽¹⁹⁾. De Commissie zou zo snel mogelijk duidelijk moeten maken om welke nieuwe wetenschappelijke inzichten het hier gaat en hoe ver de aanpassing, die zeker zou moeten leiden tot een betere Europese natuurbescherming, zal gaan.

3.39 Voor het EESC staat het buiten kijf dat habitats nog beter beschermd moeten worden en dat daarvoor de nodige financiële middelen moeten worden vrijgemaakt. De Habitat- en Vogelrichtlijn hebben nog niet genoeg effect gesorteerd; bepaalde in heel Europa te beschermen soorten en habitats worden nog steeds bedreigd. Bovendien — en het EESC beziet dit met kritische blik — wordt in de lidstaten hier en daar (ook op lokaal niveau) inmiddels het motto gehuldigd: wat geen Europese, maar bijvoorbeeld slechts een nationale beschermingsstatus heeft, is als het ware tweederangs natuur. Als de EU niet met geld over de brug komt, doen wij ook niets. Nog erger is het gesteld met de bescherming van biodiversiteit buiten natuurbeschermingsgebieden, waar de overheid haast geen enkele activiteit meer ontplooit. De bescherming van biodiversiteit is echter een taak die zich niet mag beperken tot slechts een aantal gebieden.

3.40 Uit zo'n mentaliteit en zienswijze blijkt echter overduidelijk dat grote delen van de bevolking, maar ook de meeste politiek verantwoordelijken, niet goed begrijpen dat in de natuur alles met elkaar samenhangt. Daarbij ontgaat het hun met name hoe belangrijk de bescherming van biodiversiteit is. Vooral overheidsinstanties moeten het goede voorbeeld geven. Zij moeten het publiek duidelijk maken dat de bescherming van de biodiversiteit belangrijk voor hen is en dat zij bereid zijn dit op hun grondgebied met maatregelen kracht bij te zetten, ook als er op de korte termijn uit economisch oogpunt „effectievere” mogelijkheden zijn.

⁽¹⁹⁾ COM(2006) 122

3.41 Het door de VN afgekondigde decennium voor onderwijs over duurzame ontwikkeling (2005-2014) zou daarom moeten worden aangegrepen om met een grootschalige campagne het tij te keren en ervoor te zorgen dat de kennis van en de ervaringen met biodiversiteit niet nog verder afkalven. Er is een grote, positieve campagne nodig om duidelijk te maken dat natuur geen luxe is die samenlevingen zich in tijden van welvaart kunnen veroorloven en kunnen verkwansen als het slecht gaat met de economie. De mensen moeten soortenrijkdom weer gaan zien als een schat die belangrijk is voor de economie, de cultuur en hun geestelijk welzijn. Natuurbescherming moet als iets positiefs aan de man worden gebracht (en wat is positiever dan het behoud van de basis van ons bestaan?), ze moet een genoegen zijn en niet als last worden gezien. Daarbij dient ook duidelijk te worden gemaakt dat de verdere erosie van onze natuurlijke leefomgeving veel meer kost dan de bescherming ervan, en dat iets waardevols verloren gaat dat niet in euro's en centen kan worden uitgedrukt.

3.42 De EU kan met haar natuurbeschermingsbeleid alleen doelstellingen helpen verwezenlijken die op het niveau van de lidstaten niet te verwezenlijken zijn. Maar ook door de lidstaten, regio's en gemeenten (ja, zelfs burgers) moeten maatregelen ter bescherming van de biodiversiteit worden genomen. Van de lidstaten mag dus minstens evenveel worden verwacht als van de EU.

3.43 De Commissie zou er daarom zeer goed aan doen om in samenwerking met milieu-organisaties en bonden van grondgebruikers via een campagne ook steun te verlenen aan modelprojecten ter bescherming van de natuur die in heel Europa een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid aankweken. Te denken valt in dit verband aan de zogenoemde „groene band van Europa”, een inmiddels ook al door de overheid⁽²⁰⁾ gesteund initiatief van ngo's om de habitats die zich ten dele in zelfs inhumane grensgebieden hebben ontwikkeld te beschermen. Deze groene band, die van Scandinavië tot de Balkan loopt, is (nog steeds) de langste as van biotopen in Europa.

3.44 Wat de intensivering van de bescherming van de biodiversiteit in internationaal verband betreft, is het EESC van mening dat biodiversiteit als zogenoemd *non trade concern* een integraal bestanddeel van het handelssysteem (onder meer de WTO) moet worden.

Consequenties voor de Lissabon- en de duurzaamheidsstrategie

3.45 Het EESC beperkt zich hier tot uitspraken over de Lissabonstrategie. Commentaar op de duurzaamheidsstrategie blijft achterwege, omdat de Commissiemededeling⁽²¹⁾ hierover zo vaag en vrijblijvend is dat er voor een stringente bescherming van de biodiversiteit nauwelijks iets van verwacht kan worden. Bovendien zal het EESC een apart advies aan deze mededeling wijden.

3.46 Als de Lissabonstrategie inderdaad, zoals de Raad tijdens zijn voorjaarszitting van 2005 in Brussel vaststelde, onderdeel is van de duurzaamheidsstrategie, dan zou bij de uitvoering van de Lissabonstrategie geprobeerd moeten worden

om niet alleen oog voor het milieu te hebben, maar ook om bij het tot stand brengen van de beoogde economische ontwikkelingen tegelijkertijd de biodiversiteit te beschermen. In de documenten inzake de Lissabonstrategie is hier echter geen spoor van terug te vinden.

3.47 De zuiver economische betekenis van de bescherming van de biodiversiteit in Europa moet zo snel mogelijk gedetailleerd door de Commissie in kaart worden gebracht. Ook zouden veel meer positieve voorbeelden waaruit blijkt dat de bescherming van biodiversiteit en economische ontwikkeling elkaar versterken, moeten worden beschreven en publiciteit dienen te krijgen. Verder zou eindelijk begonnen moeten worden met de in maatschappelijk opzicht noodzakelijke discussie over concrete manieren om externe kosten te internaliseren.

Bijdrage van het maatschappelijk middenveld

3.48 De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan het behoud van de biodiversiteit is belangrijk en er kan zeker nog veel meer positiefs gedaan worden. Het maatschappelijk middenveld kan echter niet compenseren of ongedaan maken wat de overheid nalaat of fout doet. Men mag het maatschappelijk middenveld vragen om meer te doen, maar dit mag de aandacht niet afleiden van het tekortschietende optreden van de autoriteiten.

3.49 Een nieuwe campagne, waarvan het voorzitterschap in haar brief van 13/9/2005 gewag maakte, zou zeer welkom zijn. Deze zou begrip moeten kweken voor het behoud van biodiversiteit. Onderwijs op dit gebied zou al zeer vroeg, op de kleuterschool, moeten beginnen en onder meer tot het besef moeten leiden dat iedereen de basisvoorwaarden van het menselijk bestaan in stand moet helpen houden. De bescherming van de biodiversiteit begint in de eigen omgeving, bij het boodschappen doen, bij het vormgeven van de tuin enz.

3.50 Mensen komen sneller in actie als de politiek het goede voorbeeld geeft en als zij weten waarvoor ze zich inzetten en dat hun inzet ook wordt gewaardeerd. In het kader van een in dit verband op te zetten campagne zou niet alleen basiskennis moeten worden overgedragen, maar zouden ook „ambassadeurs” — zoals rockmusici, literatoren, acteurs, politici en journalisten — voor het behoud van de biodiversiteit moeten worden aangesteld.

3.51 Ngo's, maar ook tal van niet in groepsverband opererende burgers, doen veel goeds voor de bescherming van de natuur en de biodiversiteit. Landbouwers zijn actief in het kader van agro-ecologische programma's en vrijwillige initiatieven. Veel andere maatschappelijk groeperingen werken vol inzet aan de bescherming van de biodiversiteit. Soms nemen zij zelfs taken op zich die de overheid eigenlijk voor haar rekening zou moeten nemen. Heel wat successen zouden zonder hun inzet niet mogelijk zijn geweest. Juist dankzij individuele natuurbeschermers, maar ook veel natuurgebruikers, is de situatie momenteel minder erg dan die zou kunnen zijn. De politiek zou hun inzet ook — zij het niet uitsluitend — financieel moeten steunen.

⁽²⁰⁾ Bijvoorbeeld het Bundesamt für Naturschutz.

⁽²¹⁾ COM(2005) 658 van 13-12-2005: Evaluatie van de strategie voor duurzame ontwikkeling — een actieprogramma.

3.52 Dit mag niet beperkt blijven tot concrete maatregelen „in het veld”. Als de politiek de achteruitgang van de biodiversiteit werkelijk wil stoppen, dan is zij er zelf bij gebaat dat de samenleving aandringt op maatregelen. Met andere woorden: er moet politieke druk ontstaan. Onder de Europese bevolking bestaat in grote lijnen consensus over dit onderwerp: negen van de tien mensen zijn van mening dat politici bij belangrijke besluiten evenveel oog voor het milieu moeten hebben als voor economische en sociale belangen (*Attitudes of Europeans towards the environment*, EC Eurobarometer, 2004).

3.53 Verder zijn educatieve programma's voor de bevolking absoluut noodzakelijk om begrip te kweken voor politieke maatregelen (ook financiële uitgaven). Voor het maatschappelijk middenveld kan en moet hier een rol zijn weggelegd, maar

ondersteuning door de overheid is onontbeerlijk. Deze moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat natuurbescherming niet langer als een soort „rem op de vooruitgang” wordt beschouwd en dat op de voorgelegde vragen adequate antwoorden gevonden worden die in het teken staan van juist meer, en niet minder biodiversiteit.

3.54 In dit verband is het ESC ingenomen met het initiatief „Countdown 2010 ⁽²²⁾” van een groot aantal ngo's, die alle Europese regeringen ertoe willen brengen de stappen te nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat in 2010 de achteruitgang van de biodiversiteit daadwerkelijk tot staan is gebracht, dat de goede politieke voornemens dus daadwerkelijk in praktijk worden gebracht. Uit de campagne blijkt dat het maatschappelijk middenveld en regeringen samen nog veel werk voor de boeg hebben.

Brussel, 18 mei 2006

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

⁽²²⁾ Zie <http://www.countdown2010.net>

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Voorrang voor Afrika: de visie van het Europese maatschappelijk middenveld”

(2006/C 195/25)

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 „Voorrang voor Afrika: de visie van het Europese maatschappelijk middenveld”.

De gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 mei 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer BEDOSSA.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 18 mei 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 125 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd:

Samenvatting

Dit initiatiefadvies is door het Europees Economisch en Sociaal Comité opgesteld op basis van de bevindingen van het follow-upcomité ACS/EU van het Comité, dat de afgelopen jaren is nagegaan of de Overeenkomst van Cotonou correct ten uitvoer wordt gelegd en dat, evenals de maatschappelijke organisaties van de ACS-landen, actief betrokken is bij het opstellen en uitvoeren van de economische partnerschapsovereenkomsten.

Een Mededeling⁽¹⁾ van de Europese Commissie is voor het EESC aanleiding om een balans op te maken van deze beleids-onderdelen, en in kaart te brengen in hoeverre niet-gouvernementele actoren betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Cotonou en bij het ontwikkelingshulpbeleid van de EU. Het Europees Economisch en Sociaal Comité betreurt het dat ten aanzien van deze beleidsonderdelen vaak beloften zijn gedaan die zowel van Europese als van Afrikaanse zijde niet zijn ingelost. Er viel in het verleden een zekere discrepantie tussen de verkondigde intenties en de dagelijkse praktijk waar te nemen; ontwikkelingsbeleid is evenwel zinloos wanneer het niet „in het veld” wordt voorbereid.

De Overeenkomst van Cotonou is een overeenkomst tussen staten die te weinig ruimte laat voor initiatieven van het maatschappelijk middenveld. De in het kader van deze overeenkomst voorziene steun en instrumenten hebben de beloften zelden ingelost.

Om deze reden, en omdat de maatschappelijke organisaties een grote achterstand hebben waar het gaat om het opbouwen van zelfstandige en efficiënte structuren, mag het geen verbazing wekken dat ten aanzien van de economische partnerschapsovereenkomsten ernstige twijfels rijzen.

Voor ogen moet worden gehouden dat de Afrikaanse samenleving is georganiseerd volgens diepgewortelde sociale en politieke tradities. Hiermee dient rekening te worden gehouden om vooruitgang te kunnen boeken met de door het Europees Economisch en Sociaal Comité geformuleerde doelstellingen. In dit verband ziet het EESC het als zijn taak om de positie van het maatschappelijk middenveld (dat een voortrekkersrol speelt in het ontwikkelingsbeleid) te versterken door in te zetten op twee belangrijke terreinen waarop maatschappelijke organisaties van grote betekenis kunnen zijn:

— Een bestuur dat de menselijke ontwikkeling op dit continent ten goede komt. Zo'n bestuur moet beantwoorden aan een aantal criteria, in het bijzonder:

- eerbiediging van de mensenrechten;
- het recht op vrije en gedecentraliseerde informatieverstrekking;
- transparantie van de organisaties en overheden in de betrokken landen;
- bestrijding van corruptie, die bij uitstek een belemmering vormt voor goed bestuur;
- het recht op water, gezondheid en onderwijs voor iedereen
- het recht op voedselzekerheid.

Om een en ander te verwezenlijken, pleit het EESC er met name voor om de Afrikaanse middenveldorganisaties bredere en gemakkelijkere toegang tot communautaire financiering te verlenen en om te zorgen voor een meer systematische rol voor het maatschappelijk middenveld bij het uitwerken en uitvoeren van ontwikkelingsbeleid en –strategieën.

— AIDS-bestrijding

De rol van maatschappelijke organisaties in de strijd tegen AIDS is cruciaal omdat ze ter plaatse gemakkelijk toegang hebben tot zieken: preventie, diagnostiek, zorgverlening etc. Een geïntegreerde aanpak van de drie pandemieën is noodzakelijk, en hierin vormen patiëntenorganisaties een essentiële schakel.

Door de opbouw van technische capaciteit en de scholing van alle betrokkenen moet de Europese Unie helpen om de crisis op het gebied van menselijke hulpbronnen te bezweren. Het Europees Economisch en Sociaal Comité roept alle leidinggevenden op politiek, economisch en sociaal gebied op om in deze strijd de handen ineen te slaan.

Het EESC wijst erop dat dringend medicijnen (in de vorm van een cocktail) beschikbaar moeten worden gesteld en dat de kosten hiervan door internationale organisaties binnen de perken moeten worden gehouden. De Europese Unie moet haar invloed aanwenden om het onderzoek naar een universeel vaccin te bespoedigen.

⁽¹⁾ „EU-strategie voor Afrika: naar een Europees-Afrikaans pact voor snellere ontwikkeling van Afrika”, COM(2005) 489 final.

1. Inleiding

1.1 Op 12 oktober 2005 heeft de Europese Commissie haar Mededeling aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité „EU-strategie voor Afrika: naar een Europees-Afrikaans pact voor snellere ontwikkeling van Afrika” goedgekeurd.

1.2 Het EESC stemt in met het algemene uitgangspunt en het streven naar samenhang van dit ambitieuze Europees-Afrikaanse project. Het project is door Afrikaanse niet-gouvernementele organisaties (ngo's) verschillend ontvangen. In hun ontgoocheling vragen zij zich af waarom dit plan zou slagen waar andere plannen faalden.

1.3 In de Mededeling, die het resultaat is van een lange voorbereiding die Eurocommissaris Louis Michel in gang had gezet nadat hij in november 2004 was aangetreden, worden de 25 lidstaten van de Europese Unie opgeroepen tot een gemeenschappelijk beleid voor samenwerking met Afrika. Daarbij wordt gewezen op de veelheid aan politieke achtergronden en ontwikkelingsniveaus die stoelen op oude betrekkingen en een nieuwe aanpak vergen.

1.4 De voorgestelde strategie is juist daarom ambitieus omdat zij vele (maar niet alle) prioritaire actiegebieden beschrijft die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van het continent.

1.5 De strategie is in deze zin zeer inspirerend en maakt de politieke pijler weer tot spil van de ontwikkeling. Ook zou de Europese Unie dankzij deze strategie de meest invloedrijke partner van Afrika kunnen blijven.

1.6 De voorgestelde werkwijze is tevens bevorderlijk voor een betere coördinatie van EU- maatregelen, waarmee deze meer inhoud zouden krijgen in een tijd waarin de Europese Unie gebrek aan diepgang wordt verweten.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Volgens velen staat Afrika het ergste te wachten wanneer Europa en de rest van de wereld niet snel ingrijpen.

2.2 Indien Afrika zich niet zelfstandig ontwikkelt, zullen de migratie-, gezondheids- en milieuproblemen hoe dan ook steeds ernstiger worden.

2.3 Er moet derhalve worden geconcludeerd dat de geïndustrialiseerde landen hun hulp aan Afrika moeten heroverwegen. Dit is niet de eerste keer dat alarm wordt geslagen, en sommige politici en economen beweren openlijk dat de geïndustrialiseerde landen „hypocrisie” aan de dag leggen.

2.4 Met betrekking tot de alsmaar groeiende migratiestromen valt te verwachten dat „deze druk de komende jaren zal toenemen. De Afrikaanse bevolking zal sterk groeien, en de vooruitzichten op economische vooruitgang blijven ongunstig”. Mensen hebben het recht om een zekere mate van welvaart na te streven zolang de problemen op het gebied van water, gezondheid, onderwijs en een minimale voedselzekerheid niet

structureel worden opgelost. Ook de voorzitter van de Commissie deelt deze bezorgdheid, getuige zijn uitspraak dat „de onderliggende oorzaken van de onderontwikkeling in Afrika moeten worden aangepakt”. De bekendmaking van deze nieuwe strategie, die al enkele maanden geleden werd aangekondigd, viel samen met de crisis in Ceuta en Melilla.

2.5 Het Europees Economisch en Sociaal Comité neemt goede nota van de doelstellingen van de betreffende Mededeling, namelijk:

- het vergroten van de samenhang binnen het ontwikkelingsbeleid voor Afrika;
- het opnieuw bevestigde streven naar het verwezenlijken van de millenniumdoelstellingen voor de ontwikkeling van Afrika in 2015, door middel van intensieve inspanningen en vaststelling van de hoofddoelstellingen. Europa en Afrika moeten een consensus bereiken om resultaten te kunnen boeken. Actie ondernemen houdt in dat een oplossing moet worden gezocht voor deze nijpende problemen inzake ziekte, water, onderwijs en werkgelegenheid. De Commissie hoopt dat haar nieuwe strategie op korte termijn tot positieve resultaten zal leiden, aangezien ze — en dat moet gezegd — is uitgewerkt in overleg met Afrikanen.

2.6 Het Comité vraagt zich echter af of dit niet een beetje te ambitieus is, met name in het licht van:

- de talloze beloften die niet zijn nagekomen. Er blijft een discrepantie bestaan tussen de verkondigde intenties en de dagelijkse praktijk. Ontwikkelingsbeleid is zinloos wanneer het niet wordt uitgestippeld in samenspraak met de maatschappelijke organisaties „in het veld”. De in de Overeenkomst van Cotonou voorziene steun aan het maatschappelijk middenveld bestaat dan ook slechts uit niet-waargemaakte toezeggingen; het EESC stelt vast dat de Overeenkomst van Cotonou in de eerste plaats een overeenkomst tussen staten is die van meet af aan te weinig ruimte heeft gelaten voor het maatschappelijk middenveld en initiatieven hiervan;

- het feit dat we vijftien jaar nodig hebben gehad om na te gaan in hoeverre we Afrika werkelijk kunnen helpen met de AIDS-problematiek, die voor het continent zo cruciaal is;

- de problemen als gevolg van het gebrek aan goed bestuur in deze landen. Het gaat hierbij met name om de problematiek van de hoge schulden, die vaak zijn aangegaan door regeringen zonder democratische legitimiteit.

2.7 Om de eigenlijke ambitie te kunnen waarmaken, moet dan ook aan drie voorwaarden worden voldaan:

- de veiligheid van de burgers in de ruimste zin moet worden vergroot;
- op basis van met name de Cotonou-overeenkomsten en de economische partnerschapsovereenkomsten moet een toereikende economische groei worden gerealiseerd;
- overall moet worden gezorgd voor beter bestuur.

2.8 Om deze doelstellingen te bereiken zullen de middelen van de EU en de G8 tezamen aanzienlijk worden verhoogd. De komende tien jaar zullen deze middelen worden verdubbeld, en van deze toename zal de helft worden toegewezen aan Afrika. In het verleden is het — wellicht van beide kanten — heel wat keren bij mooie woorden gebleven, zodat voorzichtigheid geboden is. Hoewel er méér toezeggingen worden gedaan, moet worden vastgesteld dat het feitelijke bedrag aan steun dat de afgelopen jaren door sommige industrielanden beschikbaar is gesteld, is teruggelopen.

2.9 Het Europees Economisch en Sociaal Comité staat achter de geest van de Mededeling, met name wat het mensenrechtenbeleid betreft. Sinds 2001 heeft een aantal landen volgens de criteria van de mensenrechten en het democratiseringsproces vooruitgang geboekt, maar er dient te worden benadrukt dat de mensenrechten en de democratie nog verder moeten worden versterkt. Ter bevordering van het recht en de rechtsstaat moet steun worden verleend aan het versterken en organiseren van maatschappelijke organisaties, met name de sociale partners. Bij de dialoog met de sociale partners moeten de regels van de IAO in acht worden genomen.

2.10 Desondanks stelt het Comité vast dat er prioriteiten moeten worden gesteld. Dit vereist een diepgaandere analyse van de kernvraagstukken, namelijk:

- het communautaire beleid coördineren, en met name vaststellen hoe het beleid van de lidstaten moet worden gecoördineerd;
- blijven nadenken over en doorgaan met de invoering van nieuwe vormen van solidaire financiering, met name door ondersteuning van de follow-upgroep voor nieuwe financieringsbronnen naast overheidssteun (deze groep is opgericht tijdens de Conferentie van Parijs in februari 2006);
- nagaan welke regionale integratie noodzakelijk is, en deze vervolgens gestalte geven. Hetzelfde geldt voor het interregionaal beleid. Daarbij moet voorrang worden verleend aan de aanleg van interregionale infrastructuren op basis van inschrijvingen op aanbestedingen die voldoen aan duidelijk omschreven sociale en milieueisen. Hierdoor wordt de vorming van regionale instellingen vergemakkelijkt;
- veel aandacht schenken aan het emigratievraagstuk, met name door Afrikanen kansen te helpen geven om in eigen land een stabiel bestaan op te bouwen. Dit vereist een sterke en duidelijke bewustwording van de kant van de Europese Unie, en aangezien de emigratie bezuiden de Sahara zich in de eerste plaats voordoet op het platteland, moet de Europese Unie in goed overleg met de maatschappelijke organisaties ijveren voor het formuleren en uitvoeren van een op boeren gerichte strategie die de betreffende regio's in staat stelt om zoveel mogelijk zelf in hun voedselbehoeften te voorzien;
- goed bestuur bevorderen. Hiervoor is de efficiënte deelname van het maatschappelijk middenveld nodig, aangezien de Cotonou-overeenkomst in dit opzicht teleurstelt en het

Europees-Afrikaans forum geen belangrijke resultaten heeft opgeleverd. Goed bestuur in de partnerlanden moet derhalve beantwoorden aan een aantal criteria, waaronder:

- eerbiediging van de mensenrechten;
- gelijke rechten voor mannen en vrouwen;
- het recht op vrije en gedecentraliseerde informatieverstrekking;
- transparantie van overheidsorganisaties en hun functioneren;
- bestrijding van corruptie, die bij uitstek een belemmering vormt voor goed bestuur;
- het recht op water, gezondheid en onderwijs voor iedereen;
- het geleidelijk terugdringen van de informele economie, die in sommige landen 80 % van de economische activiteit voor haar rekening neemt.

2.11 Verder wijst het Comité er nogmaals op dat plattelandsontwikkeling een vaak onderschatte kwestie is die absolute voorrang verdient en niet uit het oog mag worden verloren. In Afrika is de landbouw van groot belang, en wel om vaak genoemde redenen: zelfvoorziening op voedselgebied is belangrijk voor ontwikkeling en om ontvolking tegen te gaan. Een zeer groot deel van de beroepsbevolking bestaat uit akkerbouwers en veehouders. Bij het formuleren van het plattelandsbeleid dient dan ook rekening te worden gehouden met hun mening. Ook moeten zij worden betrokken bij de tenuitvoerlegging van dit beleid, zodat het meer kans van slagen heeft.

2.12 Het Comité wijst erop dat infrastructuurvoorzieningen nog dikwijls tekortschieten en dat het in dit verband soms ook ontbreekt aan verbeeldingskracht op dit terrein. Dit geldt zowel voor nationale en interregionale communicatiemiddelen als voor toegang tot water, die van grote geopolitieke betekenis zijn.

2.13 Het Comité roept op tot stopzetting van alle vormen van directe begrotingssteun.

2.14 Een en ander is niet mogelijk zonder intensievere participatie van het maatschappelijk middenveld binnen een verbeterd kader voor mondiale *governance*, waarbij alle overheden en economische en maatschappelijke sectoren worden betrokken.

3. Bijzondere opmerkingen

Binnen deze algemene context stond Afrika in 2005 boven aan de internationale agenda. Tijdens de Top van de G8 in Schotland in juli jl., de vieringen van de 60e verjaardag van de VN in New York en de recente jaarlijkse vergadering van de instellingen van Bretton Woods was iedereen — van Tony Blair tot Horst Kohler en zelfs Paul Wolfowitz, de nieuwe voorzitter van de Wereldbank, — het erover eens dat Afrika uit de put moet worden gehaald.

Het Comité wil hier nog eens wijzen op de heikele vraagstukken waarover het zich reeds herhaaldelijk heeft uitgesproken:

- Afrika moet zeker voorrang krijgen, maar dan moet het maatschappelijk middenveld in al zijn geledingen wel bij de nieuwe *governance* worden betrokken;
- AIDS-bestrijding moet absolute prioriteit krijgen, aangezien zich momenteel onder onze ogen en in een sfeer van betrekkelijke onverschilligheid een nieuwe tragedie voltrekt.

3.1 Voorrang voor Afrika

3.1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité onderschrijft de wens van de Europese Commissie om op het gebied van de communautaire ontwikkelingshulp prioriteit te verlenen aan Afrika bezuiden de Sahara. Deze maatregel kan echter alleen doeltreffend zijn wanneer tegelijkertijd het bestuur in deze regio — op zowel nationaal als regionaal niveau — wordt verbeterd. Het Comité denkt daarbij niet alleen aan de Afrikaanse interstatelijke organisaties en de nationale overheden, maar ook aan de organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Dankzij hun onafhankelijkheid (die moet worden vergroot), het feit dat zij dicht bij de bevolking staan en hun reactievermogen kunnen deze ervoor zorgen dat de direct betrokken burgers nauwer bij het ontwikkelingsbeleid worden betrokken. Voor het achteropkomen van Afrika zijn weliswaar vele oorzaken aan te wijzen, maar het ontbreken van een onafhankelijk maatschappelijk middenveld en van een toereikende verankering daarvan zijn hier zeker debet aan en hebben niet te onderschatten gevolgen. Het concept van delegatie, dat met dit doel expliciet in de Cotonou-overeenkomst was opgenomen, werkt niet. Het is immers problematisch gebleken om in het kader van het oplossen van deze problematiek directe — hoewel voorwaardelijke — steun te verlenen aan de betreffende verenigingen, zoals was vastgelegd in de Overeenkomst van Cotonou.

3.1.2 Het Comité doet dan ook de aanbeveling om:

- de Afrikaanse middenveldorganisaties bredere en gemakkelijkere toegang te verlenen tot communautaire financiering en met het oog hierop nationale aanspreekpunten aan te wijzen. Verder pleit het Comité voor het opzetten van een horizontaal programma voor het verlenen van financiële steun aan niet-gouvernementele actoren, in aanvulling op nationale programma's;
- te zorgen voor een belangrijkere en meer systematische rol voor het maatschappelijk middenveld bij het uitwerken en uitvoeren van ontwikkelingsbeleid en -strategieën, zodat het maatschappelijk middenveld nauwer betrokken raakt bij het ontwikkelingsproces en aldus een bijdrage kan worden geleverd aan goed bestuur. Als op dit punt al vooruitgang te bespeuren valt, komt dat doordat de bevolking langzaam maar zeker van zich doet spreken via de meest uiteenlopende kanalen: sociale partners, betrouwbare en gerespecteerde verenigingen (met name die welke zich inzetten voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen), de lokale economie, onderwijs en voorlichting.

3.1.3 De mensenrechten zijn voor de Europese Unie onaan-tastbaar. Het Comité roept ertoe op om daadwerkelijk commu-

nautaire steun te verlenen aan het maatschappelijk middenveld, en is van mening dat in het licht van de mensenrechtenproblematiek:

- bij de definiëring van het maatschappelijk middenveld moet worden gekozen voor een pragmatische aanpak;
- moet worden gezocht naar aanvaardbare gesprekspartners die in staat zijn om een dialoog te voeren met de regeringen, met name via te vormen netwerken van onafhankelijke niet-gouvernementele organisaties;
- de toegang van maatschappelijke organisaties tot financiering moet worden gewaarborgd door middel van een systeem voor het indienen van projectvoorstellen, en dat op lokaal niveau microprojecten moeten worden uitgevoerd;

3.1.4 Dezelfde problemen zullen zich waarschijnlijk voordoen bij de tenuitvoerlegging van de economische partnerschapsovereenkomsten. Om een echt programma voor de verwezenlijking van een interne markt en een echt hervormingsprogramma ten uitvoer te kunnen leggen, moeten we voor ogen houden dat:

- de opbouw van menselijke en technische capaciteit bij het Afrikaanse maatschappelijk middenveld en Afrikanen in het algemeen nog een zeer precare aangelegenheid is (zeker voor vrouwen);
- wanneer gerichte communautaire steun nodig is om de productiefactoren te stimuleren, deze steun afhankelijk moet worden gemaakt van efficiëntere voorwaarden. Verder zijn samenhangende grensoverschrijdende netwerken nodig ten behoeve van de economische partnerschapsovereenkomsten.

3.1.5 Het Comité heeft vastgesteld dat de onderhandelingen voor het afsluiten van economische partnerschapsovereenkomsten met diverse regio's van start zijn gegaan, en hoopt dat een en ander zal leiden tot een opleving van de handel die bevorderlijk is voor duurzame ontwikkeling en de armoede helpt uit te bannen. Om ervoor te zorgen dat deze overeenkomsten daadwerkelijk ten goede komen aan de bevolking, roept het Comité op tot het volgende:

- de verspreide informatie moet zo volledig mogelijk zijn om de maatschappelijke organisaties in staat te stellen systematisch te worden betrokken bij onderhandelingen en impactbeoordelingen op zowel nationaal als regionaal niveau;
- de particuliere sector moet eveneens deelnemen aan onderhandelingen, en er moet steun worden verleend voor capaciteitsopbouw;
- in de impactbeoordelingen moet een vaste plaats worden ingeruimd voor de sociale gevolgen en de genderproblematiek;
- handelsovereenkomsten moeten flexibel worden vormgegeven door bij de tenuitvoerlegging daarvan te voorzien in overgangperiodes, zodat het bedrijfsleven in de ondertekende landen kan worden beschermd. Ook moet er ruimte zijn voor specifieke beschermingsmaatregelen ten behoeve van opkomende industrieën en om het hoofd te kunnen bieden aan de concurrentie van nieuwe ontwikkelde landen;

— nadat ze tijdelijk financiële compensaties hebben genoten, moeten Afrikaanse landen hun eigen middelen weer opbouwen. Wellicht moeten ze daarbij in aanmerking komen voor soepelere regels, zodat ze op handelsgebied een minimum aan fiscale autonomie kunnen behouden. Landen die te kampen hebben met teruglopende overheidsinkomsten als gevolg van het verlagen van de tijdelijke douanerechten, bevinden zich immers vaak al in een nijpende financiële situatie en hebben moeite om een minimum aan overheidsmiddelen vrij te maken voor onderwijs en gezondheidszorg.

3.1.6 Om te waarborgen dat de economische ontwikkeling ten goede komt aan zo veel mogelijk mensen en niet leidt tot misbruik, zou het Comité evenwel graag zien dat bij communautaire activiteiten in het kader van ontwikkelingshulp aan Afrika rekening wordt gehouden met de beginselen inzake sociale samenhang en fatsoenlijk werk voor iedereen. De naleving van deze beginselen zal beter worden gegarandeerd wanneer er een echte sociale dialoog op gang komt en — meer in het algemeen — wanneer er een dialoog tussen de actoren van het maatschappelijk middenveld wordt aangezwengeld.

3.1.7 Het Europees Economisch en Sociaal Comité stelt dan ook voor om: samen te werken met de Afrikaanse economische, sociale en culturele raden om kennis en ervaring uit te wisselen, overeenkomstig de door de Europese Commissie in haar Mededeling ⁽²⁾ gedane oproep. Aldus kunnen deze raden efficiënte partners worden bij het bepalen van de sectoren of geografische gebieden waarop investeringen en steunmaatregelen worden gericht;

— zijn kennis en ervaring op nationaal niveau beschikbaar te stellen en om, wanneer dat nodig blijkt, de oprichting van sociaal-economische raden te bevorderen in alle landen waar deze ontbreken, en wel in een vorm die aansluit bij de Afrikaanse culturen. Kennis en ervaring moeten ook beschikbaar worden gesteld wanneer het nodig blijkt om sommige bestaande raden te moderniseren omdat ze aan zichtbaarheid of geloofwaardigheid hebben ingeboet; Het Europees Economisch en Sociaal Comité stelt vast dat er bemoedigende tekenen zijn, namelijk de steeds toenemende invloed van de Afrikaanse Unie; de consensus tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie over ontwikkeling; de vorming van netwerken door maatschappelijke organisaties in bepaalde sectoren, zoals boeren, het MKB, sociale partners etc..

Wellicht wordt de Europese Unie zich er hier van bewust dat het maatschappelijk middenveld in geringe mate bij de ontwikkeling is betrokken en dat in het kader van deze nieuwe strategie meer naar het maatschappelijk middenveld moet worden geluisterd.

3.2 Bestrijding van pandemieën

3.2.1 Wat betreft het AIDS-vraagstuk roept het Europees Economisch en Sociaal Comité alle politieke, economische en sociale leidinggevendenden op om de handen ineen te slaan. Het Comité is ingenomen met de inspanningen van de Internationale Werkgeversorganisatie en het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen, die het Comité hebben verzocht om steun te verlenen aan de diverse actieplannen die zij in 2003 hebben gelanceerd in acht landen in zuidelijk Afrika.

3.2.2 Overall, tijdens regionale en lokale seminars en tijdens zittingen, moet het Europees Economisch en Sociaal Comité

optreden als pleitbezorger voor deze strijd. Dankzij het onderwijssysteem en dankzij de mobilisatie van familieleden door de actoren van het maatschappelijk middenveld gloort wat dit betreft hoop, aangezien voor het eerst een afname van het aantal HIV-geïnfekteerden en een stijging van de levensverwachting zijn waar te nemen in Senegal, Oeganda en Zimbabwe. We mogen echter niet achterover leunen. De Commissie kondigt richtsnoeren aan voor het plannen van de strijd tegen AIDS, die ter beschikking zullen worden gesteld aan de nationale partners.

3.2.3 Het Comité wijst erop dat substantiële financiële middelen zijn vereist om HIV/AIDS te bestrijden door middel van een permanent preventiebeleid en een beleid inzake behandelingen in de vorm van doeltreffende en vereenvoudigde therapieën, waarvan de kosten volledig moeten worden geregeld in het kader van de TRIP's (verdragen inzake handelsgerelateerde intellectuele eigendomsrechten) van de Wereldhandelsorganisatie. Ook moet het onderzoek naar een betrouwbaar en universeel vaccin worden gesteund.

3.2.4 De menselijke, maatschappelijke en economische gevolgen van grote pandemieën voor ontwikkelingslanden — met name de HIV/AIDS-pandemie in Afrika bezuiden de Sahara — zijn inmiddels rampzalig, en vergen enorme inspanningen van deze landen om hieraan het hoofd te bieden. De urgentie is groot, aangezien in sommige landen met een hoog percentage HIV-besmettingen (45-49 %) zich hongersnoden beginnen af te tekenen. Het Europees Economisch en Sociaal Comité pleit er dan ook voor dat de Europese Unie op twee niveaus optreedt:

— Op mondiaal niveau

heeft het Comité zich in het kader van de door de Wereldhandelsorganisatie (WTO) georganiseerde ontwikkelingsronde van Doha geschaard achter de standpunten van de Europese Commissie, die pleit voor een gemakkelijker toegang tot geneesmiddelen door landen die getroffen zijn door grote pandemieën. Verder kan de Europese Unie dankzij nieuwe instrumenten een algemene dialoog aangaan met UNAIDS, het Wereldfonds, het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen en de Wereldgezondheidsorganisatie.

— Op nationaal niveau

gaat het Comité ervan uit dat in landen zonder infrastructuur waar overheden over onvoldoende middelen beschikken om in het gehele land een minimale dienstverlening te garanderen, maatschappelijke organisaties bij uitstek in de positie verkeren om de plattelandsbevolking te bereiken.

Het Comité roept dan ook op — en geeft hiermee het verzoek van de sociaal-economische partners uit de ACS-landen door — tot het instellen van specifieke communautaire financiering waarmee organisaties van het maatschappelijk middenveld informatie over pandemieën kunnen verspreiden onder de bevolking.

Het Comité is van mening dat een geïntegreerde aanpak van de drie grote pandemieën (AIDS, malaria en tuberculose) moet stoeien op het maatschappelijk middenveld, met name op patiëntenorganisaties die mensen met de betreffende ziekten vertegenwoordigen. Dit vereist de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld in de begunstigde landen.

Door middel van de opbouw van menselijke en technische capaciteit moet de Europese Unie helpen om de crisis op het gebied van menselijke hulpbronnen te bezweren.

⁽²⁾ COM(2005) 132: „Sneller vorderingen boeken om de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling te bereiken – De bijdrage van de Europese Unie”, april 2005.

Deze organisaties moeten het nodige personeel met de nodige vaardigheden krijgen en worden aangemoedigd om in de strijd tegen pandemieën samenwerkingsverbanden en partnerschappen aan te gaan met alle betrokken actoren.

Het Comité zou graag zien dat preventieve maatregelen — met name toegang van vrouwen tot gezinsplanning — en hulp aan zieken en hun naasten gepaard gaan met efficiënte communautaire financiering.

3.2.5 Het Comité is van mening dat ngo's, sociale partners en politieke leiders hun krachten moeten bundelen en dat het Comité in deze cruciale strijd een coördinerende rol moet spelen tussen al deze partijen. Het Comité wil fungeren als baken in deze strijd, die voor alle betrokken landen van levens-

belang is. We moeten er ons immers terdege van bewust zijn dat achter de AIDS-epidemie alweer hongersnoden opdoemen wanneer niet wordt ingegrepen.

3.2.6 De Europese Unie moet ijveren voor verlaging van de kosten van farmaceutische producten door een speciaal partnerschap aan te gaan met de WTO. Het Comité roept de lidstaten van de Unie ertoe op, zich te scharen achter het initiatief om geneesmiddelen uitgebreid en langdurig te financieren (Conferentie van Parijs, februari 2006). Het EESC meent dat de participatie van de nationale sociaal-economische raden zou worden vergroot door ze te betrekken bij de tenuitvoerlegging en evaluatie van dit nieuwe instrument, alsook bij de controle daarop. Dit kan helpen om de traceerbaarheid te verbeteren.

Brussel, 18 mei 2006

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

A.-M. SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad inzake kerncompetenties voor levenslang leren”

(COM(2005) 548 final — 2005/0221 (COD))

(2006/C 195/26)

De Raad heeft op 28 november 2005, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 mei 2006 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw HERCZOG.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 18 mei) onderstaand advies met 124 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité geeft zijn onvoorwaardelijke steun aan de aanbevelingen van de Commissie betreffende de kerncompetenties voor levenslang leren, die geheel in de lijn liggen van de op een kennismaatschappij gerichte Lissabonstrategie, alsook van de algemene richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid 2005-2008.

1.2 Het EESC is van mening dat het voorstel — indien het ten uitvoer wordt gelegd — de huidige problemen op de arbeidsmarkt kan verlichten en met name de kloof kan dichten tussen de ontoereikende opleiding van de beschikbare arbeidskrachten en de behoeften van de economie.

1.3 Door de aandacht toe te spitsen op kerncompetenties in de opleiding kan een bijdrage worden geleverd aan de verwezenlijking van de gemeenschappelijke centrale doelstelling om jongeren na afronding van initieel onderwijs en initiële oplei-

ding over een zodanig niveau van kerncompetenties te doen beschikken dat zij toegerust zijn voor het leven als volwassenen en als werknemers of werkgevers op de arbeidsmarkt kunnen slagen. Deze aanpak is er ook op gericht volwassenen in staat te stellen deze competenties tijdens de gehele loop van hun leven verder te ontwikkelen en te updaten, op basis van een degelijke algemene kennis die een van de sleutels is tot permanente inzetbaarheid..

1.4 Om deze doelstelling te verwezenlijken is het volgens het EESC van cruciaal belang dat leerkrachten enerzijds voldoende voorbereid en in staat zijn om in het kader van zowel het algemene als het beroepsonderwijs lerenden doeltreffend te helpen bij het verwerven van deze kerncompetenties en anderzijds zelf ook de kerncompetenties die voor het uitoefenen van hun beroepsactiviteit noodzakelijk zijn, kunnen verwerven en voortdurend kunnen ontwikkelen.

1.5 Het EESC steunt de doelstellingen in het algemeen maar acht het van bijzonder belang dat jongeren die vroegtijdig het schoolsysteem hebben verlaten, de kans krijgen en geholpen worden om in het kader van informele opleidingsprogramma's de in het voorstel genoemde kerncompetenties te verwerven.

1.6 Gezien de vergrijzing van de bevolking is het noodzakelijk oudere werknemers langer te laten werken, en daarom is het volgens het EESC evenzeer van cruciaal belang dat ook oudere werknemers in de lidstaten de gelegenheid krijgen om de competenties die zij missen, te verwerven en dat de lidstaten voorzien in een onderwijs- en opleidingsinfrastructuur die het mogelijk maakt reeds verworven competenties op peil te houden en te ontwikkelen.

1.7 Het EESC erkent de centrale rol van de sociale partners als belangrijkste actoren op de arbeidsmarkt, in het implementatieproces en bij het monitoren van de doelstellingen. De gezamenlijke activiteiten van de Europese sociale partners op het gebied van levenslang leren in het kader van het eerste meerjarenprogramma voor 2003-2005 heeft geleid tot een kaderstrategie voor de levenslange ontwikkeling van vaardigheden en kwalificaties (Framework of Actions for Lifelong Development of Competences and Qualifications). Het volgende meerjarenplan 2006 — 2008 bevat eveneens vervolgvacatures, in het kader waarvan de Europese sociale partners gesprekken zullen voeren over een mogelijke vrijwillige overeenkomst op dit vlak.

1.8 Het EESC roept op tot een actievere deelname van ngo's in het hele proces en doet de aanbeveling de dialoog met het maatschappelijk middenveld te versterken.

1.9 Het is absoluut noodzakelijk dat over betrouwbare statistieken kan worden beschikt met het oog op de follow-up en de evaluatie van de verwezenlijking van de doelstellingen inzake levenslang leren. Het EESC onderschrijft dan ook het voorstel voor een verordening van de Europese Commissie betreffende het verzamelen van statistische gegevens over levenslang leren. Met dit voorstel wordt een kader gecreëerd dat in de lidstaten moet zorgen voor de nodige harmonisering, zoniet uniformisering van de methodes voor het verzamelen van gegevens en voor een verbetering van de betrouwbaarheid en de vergelijkbaarheid ervan. Er moet voor worden gezorgd dat aldus permanent bijgewerkte en betrouwbare gegevens worden verkregen die kunnen worden gebruikt voor het analyseren van de belangrijkste aspecten van de beleidsdoelstellingen van de Unie.

2. Inleiding ⁽¹⁾

2.1 Na een lang proces van onderzoek, voorbereiding en raadpleging is de Commissie met een voorstel gekomen ter vaststelling van een „integraal actieprogramma op het gebied van levenslang leren”. Het Europees Economisch en Sociaal Comité verheugt zich hierover en wijst erop dat de ideeën die in dit advies worden aangedragen, ertoe moeten bijdragen het

concrete door de Europese Commissie gepresenteerde voorstel zo praktisch en doeltreffend mogelijk te maken.

2.2 In het licht daarvan zij erop gewezen dat het standpunt van het EESC over het voorstel van de Commissie voornamelijk is gebaseerd op de knowhow waarover het beschikt en de ervaringen die het heeft opgedaan m.b.t.:

2.3 de opeenvolgende tegenslagen in het proces ter verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon;

2.4 de opgelopen vertraging in het streven naar afstemming van onderwijs en opleiding op de productiviteitseisen ⁽²⁾;

2.5 de demografische situatie in Europa;

2.6 de ongerustheid die recent op Europees en internationaal vlak is gerezen betreffende het vinden van oplossingen voor de bovenvermelde problemen ⁽³⁾.

3. Presentatie van het voorstel van de Commissie en opmerkingen

3.1 De werkgroep „Basiscompetenties” ⁽⁴⁾, die in 2001 werd ingesteld in het kader van het werkprogramma „Onderwijs en opleiding 2010”, heeft een referentiekader vastgesteld voor noodzakelijke kerncompetenties in een kennismaatschappij, alsmede tal van aanbevelingen geformuleerd teneinde te verzekeren dat iedere burger de kans krijgt deze competenties ⁽⁵⁾ te verwerven.

3.2 Belangrijkste doelstelling is ervoor te zorgen dat jongeren aan het einde van het initieel onderwijs en de initiële opleiding hun kerncompetenties op een zodanig peil hebben gebracht dat zij toegerust zijn voor het leven als volwassene, en dat volwassenen in staat zijn deze competenties hun leven lang verder te ontwikkelen en actueel te houden.

3.3 In de aanbeveling worden de volgende kerncompetenties genoemd: 1. communicatie in de moedertaal; 2. communicatie in vreemde talen; 3. wiskundige competentie en basiscompetenties op het gebied van exacte wetenschappen en technologie; 4. digitale competentie; 5. leercompetentie; 6. interpersoonlijke, interculturele, sociale en civiele competentie; 7. ondernemerschap; 8. cultureel bewustzijn. In de aanbeveling wordt aangegeven welke kennis, vaardigheden en attitudes met elk van deze gebieden verbonden zijn.

3.4 De werkzaamheden m.b.t. de kerncompetenties hangen nauw samen met tal van andere lopende initiatieven en activiteiten, bv. de huidige werkzaamheden betreffende de vaststelling van een Europese kwalificatiestructuur, of de inspanningen ter verzekering van een grotere transparantie van de kwalificatiesystemen (bv. de erkenning van via informele leerprocessen verworven kennis).

⁽²⁾ EESC-advies „Opleiding en productiviteit” (SOC/183) van 28.10.2004 – Rapporteur: de heer KORYFIDIS – PB C 120 van 20.5.2005

⁽³⁾ Zie het verslag Kok over de tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie in maart 2005 (http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf).

⁽⁴⁾ De werkgroep heeft de voorkeur gegeven aan de term „competentie” die naar zowel kennis, vaardigheden als attitudes verwijst; voorts wordt de term „kerncompetentie” gehanteerd om te verwijzen naar competenties die iedereen nodig heeft. Dit begrip bestrijkt dus de basiscompetenties maar gaat ook verder dan dat.

⁽⁵⁾ Werkgroep „Basiscompetenties”, voortgangsverslagen over de gemaakte vorderingen 2003 en 2004; http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html - basis

⁽¹⁾ EESC-advies over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een integraal actieprogramma op het gebied van levenslang leren” – SOC/176 – Rapporteur: de heer KORYFIDIS – PB C 221 van 8.9.2005.

3.5 Met het voorstel wordt een referentie-instrument voor de vaststelling van voor iedereen noodzakelijke kerncompetenties aangereikt. Het ondersteunt ook de inspanningen van de lidstaten om kerncompetenties te integreren in hun strategieën voor levenslang leren.

3.6 Dit referentie-instrument heeft tot doel beleidsmakers, dienstenverstrekkers in de opleidingssector, werkgevers en lerenden zelf, op nationaal en Europees niveau, van de gemeenschappelijke doelstellingen bewust te maken.

3.7 De voorgestelde aanbeveling omschrijft de kerncompetenties waarover iedere burger in een kenniseconomie en -maatschappij moet beschikken. In de aanbeveling wordt erkend dat de tenuitvoerleggingsbesluiten op nationaal, regionaal en lokaal niveau moeten worden genomen. De lidstaten worden verzocht ervoor te zorgen dat iedereen aan het eind van het initieel onderwijs en de initiële opleiding de nodige kerncompetenties heeft verworven; voorts worden zij aangemoedigd, in het licht van de Europese referentieniveaus, onderwijsachterstand aan te pakken.

3.8 Wat volwassenen betreft, wordt er in de aanbeveling voor gepleit te voorzien in samenwerking met de sociale partners, in een algemene infrastructuur die oudere burgers de toegang tot instrumenten voor ontwikkeling van kennis moet verzekeren.

3.9 De Commissie wordt ten slotte verzocht hervormingen op nationaal vlak aan te moedigen, via *peer learning*, de uitwisseling van goede praktijken en systematische follow-up van de bij de verwezenlijking van de doelstellingen geboekte vooruitgang.

3.10 In de aanbeveling wordt niet naar de communautaire begroting verwezen.

4. Algemene opmerkingen van het EESC

4.1 Doel van de aanbeveling is de door de lidstaten geleverde inspanningen ter ontwikkeling van de initiële onderwijs- en opleidingssystemen en van het aanbod aan opleidingen en volwassenenonderwijs, alsmede het hele systeem van levenslang leren te ondersteunen door een referentiekader inzake kerncompetenties uit te werken. Deskundigen zullen in de toekomst nog over de vaststelling van de precieze inhoud van de competenties moeten discussiëren, maar de aanbeveling duidt in haar geheel wel al duidelijk de richting aan waarin de basisopleiding in het kader van het schoolstelsel en het volwassenenonderwijs zou moeten uitgaan.

4.2 In een eerder advies over het verband tussen opleiding en productiviteit ⁽⁶⁾ had het EESC kritiek op de lidstaten wegens de ontoereikende coördinatie en het gebrek aan harmonisatie tussen de opleidingssystemen. In alle landen staat het stelsel van voortgezette beroepsopleiding volledig los van de rest van het onderwijssysteem en worden ook onvoldoende links gelegd met het economische en sociale leven in het betrokken gebied. Meestal is de inhoud van de opleidingen te sterk op de

vereisten op korte termijn gericht en kunnen deze op langere termijn tot een verkeerde oriëntatie leiden. Uitgaande van deze analyse is het Comité van mening dat de aanbevelingen betreffende de kerncompetenties gemeenschappelijke en algemene oriëntatiepunten voor de verschillende onderwijsprogramma's kunnen vormen en een mogelijke leidraad kunnen bieden met het oog op een betere onderlinge afstemming van de verschillende subsystemen in het onderwijs.

4.3 Uit de evaluatie van de tenuitvoerlegging van de communautaire strategie blijkt overigens duidelijk dat kerncompetenties verschillend geïnterpreteerd worden en dat de daaruit voortvloeiende praktische programma's uiteenlopend van aard zijn. Er zijn reeds geruime tijd discussies aan de gang, zowel binnen de Europese Unie als daarbuiten, over de wetenschappelijke en concrete definitie van het begrip „competentie”. Zo heeft de OESO in het kader van een autonoom project DeSeCo (Definition and Selection of Competencies) de kerncompetenties vastgesteld die het belangrijkste worden geacht (en slechts deels overeenkomen met de in het voorstel genoemde competenties).

4.4 Het verwerven van vaardigheden die op de arbeidsmarkt verhandelbaar zijn en maatschappelijk succes verzekeren, gebeurt, overeenkomstig de basislogica van een kennismaatschappij, in een context van concurrentie tussen de verschillende groepen en individuen waaruit de samenleving bestaat. Het zou een goede zaak zijn als de inspanningen van de overheid en de door regeringen opgezette strategische programma's inzake onderwijs o.m. ook zouden zijn gericht op het verschaffen van gelijke toegang en kansen voor iedereen.

4.5 Wat levenslang leren en de problematiek van de competenties betreft, moet geheel in de lijn van de aanbeveling er ook op worden gewezen dat het van belang is niet alleen de verwerving van verschillende competenties te versterken maar ook het behoud van reeds verworven competenties via specifieke programma's te ondersteunen.

4.6 De tenuitvoerlegging van de aanbevelingen betreffende de kerncompetenties vormt een echte uitdaging voor de onderwijsstelsels van de lidstaten. Hun integratie, met name in de initiële opleidingen en onderwijsstelsels die nog strak vasthouden aan organisatie van het onderwijs op basis van vakken, vergt een totaal nieuwe aanpak.

4.7 De aanbeveling houdt evenwel een minstens zo grote uitdaging in wat betreft de wijziging van de houding van de leerkrachten die in het onderwijsstelsel actief zijn, alsmede hun voorbereiding. Daarom is het volgens het EESC van cruciaal belang dat leerkrachten enerzijds voldoende voorbereid en in staat zijn om in het kader van zowel het algemene, het beroepsopleiding als het volwassenenonderwijs, lerenden doeltreffend te helpen bij het verwerven van kerncompetenties, en anderzijds zelf ook de kerncompetenties die voor het uitoefenen van hun beroepsactiviteit noodzakelijk zijn, kunnen verwerven en voortdurend kunnen ontwikkelen.

⁽⁶⁾ EESC-advies „Opleiding en productiviteit” (SOC/183) van 28.10.2004 – Rapporteur: de heer KORYFIDIS – PB C 120 van 20.5.2005

4.8 In het voorstel wordt gesteld dat de ondersteuning van het verwerven van passende competenties door ouderen ⁽⁷⁾ van groot belang is voor de sociale samenhang. In het kader van de verwezenlijking van de prioritaire doelstelling van de Unie om de werkgelegenheid te verhogen, concentreren de lidstaten hun aandacht en de voor onderwijs uitgetrokken middelen op de leeftijdsgroepen in het initiële onderwijs en op de actieve bevolking. Niettemin worden terecht tal van bedenkingen geformuleerd bij het gebrek aan competenties van ouderen. Op bepaalde gebieden, bv. wat digitale competenties betreft, bestaat er reeds duidelijk een generatiekloof. De meeste lidstaten stellen nationale strategische doelstellingen vast die bv. betrekking hebben op elektronisch bestuur of het verstrekken van voor de burgers belangrijke digitale informatie en diensten, wat de uitoefening van het recht op informatie en participatie aan de samenleving afhankelijk maakt van het beschikken over kerncompetenties (o.m. een basiskennis van informatica). Als ouderen en andere groepen kansarmen uitgesloten worden van programma's ter bevordering van het verwerven van de belangrijkste competenties, kan het nastreven van deze doelstellingen een negatieve impact op de sociale samenhang hebben.

4.9 Gelet op de complexe gevolgen die de verwezenlijking van op competenties gebaseerd onderwijs voor het onderwijsbeleid heeft, is het van cruciaal belang dat deskundigen die in de gehele Unie op dit gebied werkzaam zijn, voortdurend met elkaar van gedachten wisselen en dat hun conclusies voor een ruim publiek toegankelijk zijn. Gezien de complexiteit van het onderwerp, zou het, met inachtneming van de door het EG-Verdrag toegekende bevoegdheden en het subsidiariteitsbeginsel, een goede zaak zijn als de Commissie de nationale deskundigen inzake onderwijsbeleid zou bijstaan bij zowel de vaststelling van de doelstellingen als de aanwijzing van methoden, middelen, alsook eventuele struikelblokken. (Uitwisseling van ervaringen moet niet alleen leiden tot verspreiding van goede praktijken maar moet het ook mogelijk maken lessen te trekken uit de analyse van mislukkingen.)

5. Verzamelen van statistische gegevens inzake levenslang leren

5.1 De kwestie van levenslang leren is nauw verbonden met het voorstel voor een verordening betreffende statistieken over levenslang leren ⁽⁸⁾.

5.2 In de ontwerpverordening wordt ervan uitgegaan dat onderling vergelijkbare statistieken en indicatoren over onderwijs, beroepsopleiding en levenslang leren hoe langer hoe belangrijker worden voor de opencoördinatiemethode waarmee de Europese Unie in haar onderwijs- en beroepsopleidingsbeleid werkt.

5.2.1 Tot op heden berusten de samenwerking en de gegevensuitwisseling tussen lidstaten op een stilzwijgende overeenkomst. De ontwerpverordening beoogt de rechtsgrondslag te creëren voor de ontwikkeling van een duurzaam systeem voor de productie van onderwijsstatistieken, die dan als uitgangspunt kunnen dienen voor politieke discussies over communautaire beleidslijnen op verschillende gebieden.

⁽⁷⁾ Definitie van de doelgroep „ouderen”: personen buiten of boven de actieve leeftijd?

⁽⁸⁾ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de productie en verdere ontwikkeling van statistieken over onderwijs en levenslang leren (COM(2005) 625 final – 2005/0248 (COD)).

5.2.2 Doel is een kader tot stand te brengen waarin alle lopende en geplande maatregelen inzake statistieken over levenslang leren zijn opgenomen, met uitzondering van bedrijfsopleidingen die onder de loep zijn genomen in de Eurostat-enquête over voortgezette beroepsopleidingen en waarover recentelijk een aparte verordening is goedgekeurd.

5.2.3 Het voorstel slaat enkel op statistieken over onderwijs, opleiding en levenslang leren die de Commissie ter beschikking moeten worden gesteld om communautaire statistieken te kunnen produceren.

5.2.4 Hoofddoel van de verordening is de ontwikkeling van gemeenschappelijke statistische normen op basis waarvan geharmoniseerde statistieken kunnen worden geproduceerd, en vervolgens de vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor de systematische productie van communautaire statistieken over onderwijs en levenslang leren.

5.3 Het is van cruciaal belang dat de strategische doelstellingen van de Europese Unie geformuleerd worden op basis van een realistisch totaalbeeld van de betreffende processen. Het is evenwel minstens even belangrijk dat evaluaties, die in de loop van de tenuitvoerlegging van de strategieën opportuun worden geacht, kunnen steunen op een methodologisch betrouwbare, regelmatig uitgevoerde verzameling van gegevens en gegevensreeksen, alsook op de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken. Er moet kunnen worden beschikt over gegevens en indicatoren die internationale vergelijkingen mogelijk maken.

5.3.1 In de praktijk is er een zeer grote ongelijkheid in toegang tot opleidingen. Bovendien zorgt het volwassenenonderwijs in de meeste gevallen niet voor een herstel van het evenwicht maar juist voor een verscherping van de bestaande ongelijkheden (zoals blijkt uit de terzake verrichte enquêtes). Regelmatige verzameling van gegevens op basis van uniforme principes en methoden kan de monitoring en evaluatie van dit aspect ondersteunen.

5.4 Thans zijn er verschillende statistische onderzoeken die tegelijkertijd en grotendeels los van elkaar worden verricht en betrekking hebben op de verschillende gebieden van onderwijs, opleiding en volwassenenonderwijs. Zelfs als een beroep wordt gedaan op de nieuwe statistische onderzoeken die recent werden gelanceerd, kunnen de gegevensverzamelingen van de Europese Unie alléén niet het gehele gebied bestrijken. Tussen Eurostat en andere statistische instellingen bestaan er een aantal verschillen wat onderzoeken, inhoud en doelstellingen betreft.

5.5 Met het oog op een rationeel gebruik van de middelen is het zaak in het kader van een regelmatige verzameling van gegevens, overlappings te voorkomen tenzij dit vanuit wetenschappelijk oogpunt gerechtvaardigd is; tegelijkertijd moet er systematisch naar worden gestreefd zó te werk te gaan dat de resultaten van de verschillende onderzoeken met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Dit kan alleen worden verzekerd via nauwe wetenschappelijke samenwerking met gespecialiseerde instanties buiten de Europese Unie (bv. de International Association for the Evaluation of Educational Achievement van de OESO) en het gebruik van hun statistisch materiaal.

5.6 In de huidige situatie is nauwe technische samenwerking met organisaties buiten de Unie van cruciaal belang, daar het meten van kerncompetenties vooralsnog niet tot de taken van Eurostat, het Europees bureau voor de statistiek, behoort (De door de OESO verrichte onderzoeken, met name het PISA-programma en het thans ontwikkelde programma voor het meten van de competenties van de volwassen bevolking (Programme for International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) zouden een voortrekkersrol kunnen spelen bij de evaluatie van competenties.)

5.7 Er bestaat een zeer grote behoefte aan statistieken die kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van beleid en aan gegevens die de evaluatie van resultaten mogelijk maken. De vraag naar bijgewerkte statistieken neemt aanzienlijk toe. Het is van belang dat de lidstaten de gegevens volgens uniforme methoden verzamelen en dat prioritair aandacht wordt geschonken aan de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de gegevens.

6. Bijzondere opmerkingen

6.1 Systemen voor gegevensverzameling brengen hoge kosten met zich mee. Met het oog daarop is het EESC van mening dat, afhankelijk van de capaciteit van de lidstaten om deze taak op zich te nemen, het een goede zaak zou zijn de

mogelijkheid op lange termijn na te gaan om de vijfjaarlijkse cycli van gegevensverzameling betreffende levenslang leren te verkorten, d.w.z. de frequentie van de enquêtes te verhogen. Wat de verzameling van gegevens over vanuit politiek oogpunt bijzonder belangrijke thema's betreft, zou een oplossing op korte termijn kunnen worden geboden door de groots opgezette statistische onderzoeken aan te vullen met frequentere, bv. jaarlijkse gerichte enquêtes en kleinschaligere onderzoeken. Dergelijke gerichte enquêtes en de daarop gebaseerde analyses zouden het mogelijk maken processen van bijzonder politiek belang te monitoren en de vorderingen bij de verwezenlijking van de communautaire doelstellingen op het gebied van levenslang leren te evalueren.

6.2 Daar bedrijfsopleidingen een aanzienlijk deel van de initiatieven inzake levenslang leren uitmaken, verdient het aanbeveling het verzamelen van statistieken hierover ook in de werkingssfeer van dit voorstel op te nemen. Een deel van deze opleidingen (die georganiseerd worden door ondernemingen met ten minste 10 werknemers) valt thans onder de vijfjaarlijkse enquête over voortgezette beroepsopleiding. Via deze enquête worden evenwel geen gegevens verzameld betreffende opleidingen in ondernemingen met minder dan 10 werknemers.

Brussel, 18 mei 2006.

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