

# Publicatieblad

## van de Europese Unie

C 74

Uitgave  
in de Nederlandse taal

### Mededelingen en bekendmakingen

48e jaargang

23 maart 2005

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I Mededelingen	
	.....	
	II Voorbereidende besluiten	
	<b>Europees Economisch en Sociaal Comité</b>	
	<b>41e plenaire zitting van 15 en 16 september 2004</b>	
2005/C 74/01	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 - Actieplan: de Europese agenda voor ondernemerschap" (COM(2004) 70 def.) .....	1
2005/C 74/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het toerismebeleid en de samenwerking tussen de publieke en de private sector" .....	7
2005/C 74/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen inzake herbruikbaarheid, recycleerbaarheid en mogelijke nuttige toepassing, en tot wijziging van Richtlijn 70/156/EEG van de Raad" (COM(2004) 162 def. - 2004/0053 (COD)) .....	15
2005/C 74/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad over cinematografisch erfgoed en het concurrentievermogen van verwante industriële activiteiten" (COM(2004) 171 def. - 2004/0066 (COD)) .....	18
2005/C 74/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (herschikking)" (COM(2004) 246 def. - 2004/0079 (CNS)) .....	21



Prijs:  
18 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2005/C 74/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een betere economische governance in de EU” .....	23
2005/C 74/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité 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.) .....	32
2005/C 74/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De rol van vrouwenorganisaties als niet-overheidsactoren bij de tenuitvoerlegging van de Cotonou-overeenkomst” .....	39
2005/C 74/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „In het vooruitzicht van het Zevende Kaderprogramma voor O&TO: de noodzaak van onderzoek naar demografische veranderingen - De kwaliteit van het bestaan van ouderen en technologische behoeften” .....	44
2005/C 74/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG, 2002/54/EG en 2002/57/EG met betrekking tot onderzoeken onder officieel toezicht en de gelijkwaardigheid van in derde landen geproduceerd zaai­zaad” (COM(2004) 263 def. - 2004/0086 (CNS)) .....	55
2005/C 74/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité: integratie van milieuaspecten in de Europese normalisatie” (COM(2004) 130 def.) .....	57
2005/C 74/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Peri-urbane landbouw” .....	62

## II

(Vorbereidende besluiten)

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

## 411e PLENAIRE ZITTING VAN 15 EN 16 SEPTEMBER 2004

**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 - Actieplan: de Europese agenda voor ondernemerschap”**

(COM(2004) 70 def.)

(2005/C 74/01)

De Europese Commissie heeft op 11 februari 2004 besloten, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die belast was met de voorbereiding van de werkzaamheden dienaangaande, heeft haar advies opgesteld op 14 juli 2004. Rapporteur was **de heer Butters**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 september 2004 gehouden 411e zitting (vergadering van 15 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 150 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Achtergrond

1.1 In de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van 2000 in Lissabon en het Europees Handvest voor kleine bedrijven wordt gewezen op het belang van het ondernemerschap voor duurzame ontwikkeling, en de behoefte aan een beleidsklimaat dat het ondernemerschap stimuleert.

1.2 De voorzitter van de Europese Commissie, **Romano Prodi**, heeft tijdens de Europese voorjaarsstop van 2002 in Barcelona aangekondigd dat de Commissie vóór de voorjaarsstop van 2003 een Groenboek over ondernemerschap zou uitbrengen. De Commissie is deze belofte in januari 2003 nagekomen, door het startsein te geven voor een groots opgezette en open raadpleging van belanghebbenden, die de maanden daarna is gevoerd. Tijdens de voorjaarsstop van 2003 heeft de Raad de Commissie verzocht om, als vervolg op het Groenboek, een Actieplan voor ondernemerschap te presenteren op de Europese voorjaarsstop van 2004.

1.3 Het EESC-advies over het Groenboek werd in september 2003 goedgekeurd door de voltallige vergadering <sup>(1)</sup>.

1.4 Vervolgens heeft de Commissie in februari 2004 haar „Europese agenda voor ondernemerschap” goedgekeurd <sup>(2)</sup>.

## 2. Doelstellingen van dit advies

2.1 Net als met het EESC-advies over het Groenboek „Ondernemerschap in Europa”, wordt met dit advies getracht bij te dragen tot inzicht in en het stimuleren van het ondernemerschap, wat een voortdurend proces is. Het advies bevat enkele algemene opmerkingen, en het Actieplan wordt aan een nauwkeurige analyse onderworpen. Vervolgens worden in het advies verschillende constructieve aanbevelingen gedaan over de wijze waarop dit initiatief kan worden omgezet in echte, concrete vooruitgang die de huidige en toekomstige generaties Europese ondernemers ten goede zal komen.

## 3. Algemene opmerkingen over het Actieplan: voorziet het inderdaad in een „strategisch kader voor de bevordering van ondernemerschap”?

3.1 Het Groenboek over ondernemerschap in Europa toonde aan dat de Commissie goed inzicht heeft in de problematiek en de omvang van de uitdagingen i.v.m. het ondernemerschap in de EU. Het Comité heeft dit in zijn advies erkend, en heeft de Commissie destijds gecompimenteerd met haar Groenboek en het daaropvolgende open en uitgebreide raadplegingsproces.

<sup>(1)</sup> PB C 10 van 14-01-04

<sup>(2)</sup> COM(2004) 70 def., blz. 4

3.2 Het Actieplan, dat voortbouwt op het Groenboek, gaat nader in op de aard van de uitdagingen voor het Europese ondernemerschap. Het streefdoel van het Actieplan is terecht ambitieus, maar wordt gekoppeld aan een aantal ondefinieerbare doelstellingen. De algemene indruk is die van een vaag en behoudend document. Het Actieplan ontbeert de creativiteit die het Groenboek en de openbare raadpleging kenmerkte, en citeert graag bestaande initiatieven. Het zegt weinig over de uitvoeringsmechanismen en geeft niet aan wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe de monitoring- en evaluatieprocedures moeten verlopen.

3.3 Een van de kernpunten die tijdens de voorbereiding van het Groenboek en de daaropvolgende raadpleging naar voren kwamen was de brede waaier aan beleidsgebieden waar ondernemers mee te maken hebben, en dus de behoefte aan een horizontale aanpak van de beschreven uitdagingen. Het is veelzeggend dat het Actieplan de belanghebbenden niet kan aantonen dat het initiatief operationele steun krijgt van andere Commissiediensten dan DG Ondernemingen of de overheden van de lidstaten. Zonder deze steun zal het Actieplan gedoemd zijn tot een minimale impact.

3.4 De Commissie heeft 250 reacties gekregen op haar raadpleging. Het Comité erkent dat de Commissie een transparante aanpak heeft gevolgd, door alle reacties te publiceren op haar website. Desalniettemin bevat het Actieplan maar zeer weinig specifieke vermeldingen hiervan, en is het onduidelijk hoe de antwoorden zijn geanalyseerd en in het Actieplan zijn verwerkt. Gezien de schaal van de hele operatie en de belangstelling die dit in de hele EU heeft gewekt, zou het jammer zijn indien de binnengekomen reacties niet zorgvuldig in aanmerking zijn genomen. Als dat wel het geval is, dan zou dit moeten blijken uit het Actieplan.

3.5 De heterogeniteit van het MKB had meer nadruk moeten krijgen in het Actieplan, bijvoorbeeld door toe te geven dat deze verscheidenheid eerder doelgerichte dan algemene beleidsoplossingen vergt. Zo erkent de Commissie in haar Mededeling „Over de bevordering van coöperatieve vennootschappen in Europa”<sup>(1)</sup> dat coöperatief ondernemen in Europa moet worden bevorderd. Een dergelijke verwijzing naar de specifieke rol van ondernemingen van de sociale economie had ook in het Actieplan moeten worden opgenomen<sup>(2)</sup>. De behoeften van zelfstandige ondernemers verschillen bovendien sterk van die van vennootschappen<sup>(3)</sup>. Naast erkenning voor deze specifieke bedrijfsvormen, had het Actieplan tevens de behoefte aan een doelgerichte beleidsbenadering moeten onderstrepen voor bedrijven met specifieke behoeften en kenmerken, zoals innoverende start-ups of gevestigde ondernemingen die zich met meer conventionele activiteiten bezighouden.

3.6 Daarnaast is het volgens het Comité van belang dat ook in de publieke sector een ondernemingsgerichte mentaliteit wordt gestimuleerd. Het Comité begrijpt dat het Actieplan zich concentreert op het oprichten, runnen en ontwikkelen van een

onderneming, maar het had tevens meer kunnen benadrukken dat ondernemingsgerichte attitudes in de overheidssector moeten worden bevorderd.

### 3.7 Structuur

3.7.1 Het Comité heeft in zijn advies over het Groenboek aanbevolen „het Actieplan in twee onderling sterk uiteenlopende gedeelten op te splitsen:

- Bevordering van de ondernemersgeest: dit onderdeel moet betrekking hebben op de ontwikkeling van een cultuur van ondernemerschap, het herstel en de verbetering van de reputatie van de ondernemer bij potentiële ondernemers, op scholen, universiteiten en in familiekring, binnen openbare en particuliere diensten, met name financiële instellingen en binnen de Europese en de nationale overheden;
- Creëren van een gunstig milieu voor de ondernemersactiviteit: dit betreft het opstellen van een programma met acties die het ondernemen moeten stimuleren, in reactie op de tien vragen in het Groenboek.”<sup>(4)</sup>

3.7.2 Het Comité stemt grotendeels in met de vijf strategische beleidsgebieden, maar is bezorgd over het ontbreken van een beschrijving van de specifieke acties binnen elk beleidsgebied. Bovendien is het Comité van mening dat de hierboven beschreven tweeledige aanpak samenhangender is dan de enigszins arbitraire opsplitsing in vijf strategische beleidsgebieden. Deze vijf beleidsgebieden lijken nogal onsamenhangend, zij overlappen elkaar en tellen vier grote uitdagingen en één specifiek thema (de toegang tot financiering verbeteren).

3.7.3 Om redenen van samenhang worden de specifieke opmerkingen over het Actieplan in de rest van dit advies aan de hand van dezelfde vijf beleidsgebieden besproken.

3.7.4 Het Comité zou het document van de Commissie willen beschouwen als een eerste ruwe schets van de te nemen maatregelen. In een volgend stadium zouden specifieke acties en maatregelen, monitoring- en beoordelingsmechanismen moeten worden ontwikkeld, evenals indicatoren voor het ondernemerschap en criteria om de vooruitgang te meten.

## 4. Specifieke opmerkingen over de vijf strategische beleidsgebieden

4.1 Op elk van de vijf strategische beleidsgebieden wijst het Comité een aantal prioriteiten aan.

### 4.1.1 Een ondernemingsgerichte mentaliteit stimuleren

4.1.1.1 Dit moet een doelstelling zijn voor de lange termijn, en hierbij zijn verschillende instanties op verschillende niveaus betrokken. DG Ondernemingen moet steun krijgen van DG Onderwijs & Cultuur en van nationale en regionale agentenschappen die betrokken zijn bij de formulering en uitvoering van het onderwijsbeleid.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 18 def.

<sup>(2)</sup> Zie de EESC-adviezen nrs. 242/2000 (Olsson) en 528/2004 (Fusco & Glorieux) voor verdere verwijzingen naar de betekenis van ondernemingen van de sociale economie.

<sup>(3)</sup> PB C 10 van 14-01-04, par. 5.4 en 6.12

<sup>(4)</sup> PB C 10 van 14-01-04, par. 2.2.2

4.1.1.2 Zoals in het Groenboek werd onderstreept kan de motivatie van ondernemers sterk variëren, gaande van financieel gewin en onafhankelijkheid tot arbeidsvoldoening. Wat hun motivatie ook is, **het is van essentieel belang dat potentiële en bestaande ondernemers de maatschappelijke verantwoordelijkheid erkennen die inherent is aan het bezitten van een bedrijf.**

4.1.1.3 Het Comité is ingenomen met de speciaal tot jongeren gerichte aanbevelingen in het Actieplan, maar zou ook willen dat hierin aandacht werd besteed aan **de vergrijzing in Europa**. Het zou van onachtzaamheid getuigen indien niet wordt gezorgd voor een omgeving waarin ouderen die over de juiste capaciteiten beschikken (op het stuk van vaardigheden, bedrijfsbeheer, kapitaal, enz.) de mogelijkheid wordt geboden een onderneming op te richten en te leiden.

4.1.1.4 Ook is het Comité ingenomen met de nadruk in het Actieplan op de specifieke behoeften van vrouwelijke ondernemers. Vrouwen die een onderneming willen opstarten zien zich geplaatst voor praktische, economische en culturele uitdagingen, die aanzienlijk variëren tussen de lidstaten. De overheid kan beter inspelen op deze uitdagingen als succesvolle en onsuccesvolle vrouwelijke ondernemers worden betrokken bij het beleidsvormingsproces.

4.1.1.5 Verschillende lidstaten hebben een lange traditie op het gebied van ondernemingsprogramma's op scholen. Het is niet nodig het wiel opnieuw uit te vinden, en het Actieplan zou kunnen volstaan met het analyseren, uitwisselen en aanmoedigen van goede praktijken. In de jaren '90 van de vorige eeuw heeft de Commissie op dit gebied verschillende BEST-projecten gecoördineerd, en de daaruit voortgevloeide resultaten en aanbevelingen zijn van onschatbare waarde voor de ontwikkeling van beleid in het kader van het huidige Actieplan.

4.1.1.6 In het nieuwe meerjarenprogramma (2006-2010) van de Commissie voor het MKB zouden **mechanismen moeten worden ingebouwd om de betrokkenheid van bedrijfsorganisaties bij projecten voor scholen te vergemakkelijken.**

4.1.1.7 Om een meer ondernemende samenleving in Europa tot stand te brengen is echter meer nodig dan het klaarstomen van toekomstige ondernemers. Dit beleid zal falen indien Europa niet tevens een omgeving schept waarin potentiële ondernemers ook werkelijk kans van slagen hebben. Dit betekent dat **een veel bredere groep actoren** uit de ondernemerswereld – gaande van de publieke en private sector tot de samenleving in haar geheel – begrip en waardering moeten krijgen voor het ondernemerschap. Ondernemerschap zou dus zowel omarmd moeten worden door overheidsambtenaren die hun taak op efficiënte wijze willen vervullen, als door managers van bedrijven.

4.1.1.8 Het Comité pleit ervoor dat het beleid erop moet zijn gericht **het ondernemerschap niet moeilijker voor te stellen dat het eigenlijk is**, door de vermoede en werkelijke

barrières tussen ondernemers en de rest van de samenleving weg te nemen. Moderne arbeidspatronen stellen mensen in staat verschillende arbeidsvormen uit te proberen, en relatief gemakkelijk te switchen tussen een baan in loondienst en werk als zelfstandige of werkgever. Het ondernemerschap zou daarom door veel meer mensen moeten worden beschouwd als een lange- of korte-termijnoptie. Dit zou het dubbele voordeel hebben dat enerzijds meer mensen worden aangemoedigd een eigen bedrijf te beginnen, terwijl anderzijds de houding t.o.v. ondernemers zal verbeteren. Hierbij is het zaak dat ondernemingen moeten kunnen worden in- en uitgeschreven met een minimum aan bureaucratische procedures. Dit is met name een acuut probleem in verschillende van de nieuwe lidstaten, waar de administratie die komt kijken bij de overstap van het zelfstandigenbestaan naar een baan in loondienst overdreven zwaar is, en waar de bureaucratische drempels voor het ondernemerschap zeer hoog zijn.

4.1.1.9 Tegelijkertijd moeten overheden en andere stakeholders voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van de gemakkelijke overstap tussen verschillende arbeidsstatussen. Bij het streven naar evenwicht is het zaak dat werknemers, of werklozen, niet worden overgehaald om tegen beter weten in zelfstandige te worden, en dat minder gewetensvolle werkgevers geen kans krijgen hun verantwoordelijkheden af te schuiven op de werknemers (<sup>1</sup>).

#### 4.1.2 Meer mensen aanmoedigen om ondernemer te worden

4.1.2.1 Het Actieplan gaat uitvoerig in op het belang van een **eerlijke balans tussen risico en beloning**.

4.1.2.2 Het Comité kijkt uit naar de aangekondigde mededeling van de Commissie over **bedrijfsoverdrachten**. Deze zal voortborduren op haar uitstekende BEST-rapport uit mei 2002, en zal er eveneens op gericht zijn de belangstelling voor dit belangrijke beleidsterrein en het bewustzijn van nationale ambtenaren en de financiële gemeenschap te vergroten. Verschillende specifieke problemen moeten worden aangepakt om bedrijfsoverdrachten te vergemakkelijken en de continuïteit van ondernemingen zo veel mogelijk veilig te stellen. Met name de huidige belastingstelsels, successierechten en het erf- en vennootschapsrecht moeten worden herzien, omdat zij de overdracht van bedrijven bemoeilijken.

4.1.2.3 Het Actieplan noemt terecht het **stigma op falen** als een groot obstakel voor toegenomen ondernemersactiviteiten. Dit probleem kan gedeeltelijk worden opgelost door succesvolle strategieën te ontplooien om de samenleving warm te maken voor het ondernemerschap. In ieder geval dient meer aandacht te worden besteed aan de houding van de financiële instellingen, die flexibeler moeten zijn in hun behandeling van individuen die te maken krijgen met faillissementen. Het Comité beveelt aan dat de Commissie de financiële instellingen de nodige bewijzen levert dat ondernemers met ervaring (al dan niet succesvol) meer kans van slagen hebben met een nieuwe onderneming.

(<sup>1</sup>) PB C van 14-04-04, par. 5.3

4.1.2.4 In dit proces is het enerzijds van belang dat men aan een „niet-bedriegelijk” faillissement de kans krijgt om opnieuw te beginnen, en anderzijds dat illegale praktijken worden uitgebannen. De faillissementswetgeving moet minder veroordelend en meer transparant worden.

4.1.2.5 Hoewel het Comité graag meer details zou willen zien over voorgenomen specifieke acties, is het ingenomen met de verwijzing in het Actieplan naar de herziening door de Commissie en de lidstaten van de **socialezekerheidsstelsels voor ondernemers**.

#### 4.1.3 Ondernemers toerusten voor groei en concurrentiekracht

4.1.3.1 Onderzoek heeft aangetoond dat eigenaren-managers behoefte hebben aan opleiding en ondersteuning, met name op het gebied van marketing. Er zijn ook veel ontwikkelingen geweest op het gebied van de overdracht van kennis naar het MKB, via detacheringen en sterkere banden tussen onderzoeksinstituten en het MKB. De zgn. mentoraatsprogramma's waarbij jonge ondernemers kunnen leren van de ervaringen van anderen zouden verder moeten worden ontwikkeld en gesteund.

#### 4.1.4 De financiering verbeteren

4.1.4.1 Het Comité is ingenomen met het voorstel om de lidstaten aan te moedigen tot het uitwisselen van voorbeelden van goede praktijken en om een Actieplan inzake elektronische aanbestedingen te publiceren.

4.1.4.2 Het Comité beveelt een **meer holistische aanpak** aan voor de toegang tot financiering, waarbij:

- **het bedrijfsinzicht van eigenaren-managers moet worden vergroot**, zodat zij begrijpen wat nodig is om financiering om te zetten in groei. Om dit te bereiken kunnen algemeen erkende bedrijfsondersteunende netwerken worden ingezet;
- **de financiële instellingen moeten meer bewust worden gemaakt van de behoeften van ondernemingen** die op zoek zijn naar financiering en ondersteuning van hun groei-projecten: ook dit vraagt een groot begrip van de financiële sector voor het ondernemerschap;
- **overheidsopdrachten moeten worden opengesteld voor kleinere ondernemingen**. Dit is de meest rechtstreekse maatregel aan vraagzijde die de overheid kan nemen. Zoals het Comité heeft opgemerkt in zijn advies over het Groenboek, zijn er tal van obstakels die de toegang van kleine ondernemingen tot aanbestedingen belemmeren<sup>(1)</sup>, terwijl ook de overheden zelf op administratieve moeilijkheden stuiten. De potentiële voordelen voor beide partijen én de economie rechtvaardigen echter verder onderzoek en maatregelen op dit gebied. De VS geven het goede voorbeeld: de federale departementen en overheidsdiensten streven ernaar om 23 % van de aanbestedingen aan kleine ondernemingen te gunnen.

<sup>(1)</sup> PB C 10 van 14-01-04, par. 6.10.1 en 6.10.2

<sup>(2)</sup> PB C 10 van 14-01-04, par. 6.11.1

- **de procedures voor de naleving van de fiscale wetgeving moeten worden vereenvoudigd en verminderd**. Hoewel in het Actieplan enkele interessante ideeën naar voren worden gebracht, is hier nog onvoldoende over nagedacht. Het Comité erkent dat de bevoegdheid voor de tenuitvoerlegging van concrete maatregelen bij de nationale en, in sommige gevallen, regionale of zelfs lokale overheid ligt. Het Comité hernieuwt zijn oproep tot het geven van **fiscale prikkels om winsten weer te herinvesteren**<sup>(2)</sup>, waarover in het Actieplan niets wordt gezegd.

#### 4.1.5 Een MKB-vriendelijker regelgevings- en administratief kader creëren

4.1.5.1 In zijn advies over het Groenboek heeft het Comité benadrukt dat de beleidsopties voor de ondersteuning van kleine ondernemingen „horizontaal dienen te worden ingebed in alle relevante beleidsterreinen (werkgelegenheid, belastingen, milieu, onderwijs, enz.) en verticaal op alle beeldvormingsniveaus”<sup>(3)</sup>. Ondanks het grotendeels bemoedigende pakket „Een betere wetgeving” (juni 2002), slagen veel Commissiediensten er nog altijd niet in de gevolgen van de beleidsvoorstellen voor het MKB of andere belanghebbenden adequaat te beoordelen. **Het Comité steunt derhalve de recente roep om een vicevoorzitter van de Europese Commissie aan te wijzen met meer rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de hervorming van de regelgeving**.

4.1.5.2 Meer in het algemeen is er nog steeds grote behoefte aan een **verbetering van de effectbeoordelingsprocedures voor de regelgeving**, niet alleen binnen de Commissie maar ook in het Europees Parlement en de Raad.

4.1.5.3 Het Comité betreurt dat het motto „**eerst aan de kleintjes denken**” uit de gratie is. Dit hield in dat in alle wet- en regelgeving rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken en problemen van kleine ondernemingen. Hiervoor zijn specifieke effectbeoordelingen van nieuwe en bestaande wetgeving, toegespitst op kleine en microbedrijven, van centraal belang. Door deze aanpak in het hele EU-beleidsvormingsproces in praktijk te brengen, zouden de instellingen de grootste bijdrage aan het verhogen van de bedrijvigheid kunnen leveren.

4.1.5.4 Met de recente toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de EU neemt het aantal kleine en middelgrote bedrijven enorm toe. Vele hiervan hebben moeite om de bestaande EU-wetgeving toe te passen, laat staan dat zij mogelijke nieuwe regelgevingsvoorstellen in het oog kunnen houden. De Commissie dient derhalve voort te bouwen op verschillende losstaande initiatieven waarbij het MKB actief wordt betrokken. Nog belangrijker is het dat de Commissie laat zien dat zij iets doet met de feedback, omdat anders een gebrek aan belangstelling en een cultuurkloof tussen de EU-instellingen en het EU-beleid enerzijds en het MKB anderzijds dreigt te ontstaan.

<sup>(3)</sup> PB C 10 van 14-01-04, par. 6.2.1

4.1.5.5 Het Comité benadrukt het belang van een echte dialoog tussen de Commissie en vertegenwoordigers van het MKB. De raadpleging van het MKB via de representatieve organisaties zou centraal moeten staan in alle raadplegingsprocedures van de Commissie. Om dit mogelijk te maken en ervoor te zorgen dat alle Commissiediensten goed op de hoogte blijven van de standpunten van het MKB, beveelt het Comité aan de rol van de MKB-gezant uit te breiden door **in de nieuwe Commissie een speciale MKB-commissaris te benoemen**. Deze zou voornamelijk moeten toezien op de toepassing van het beginsel „eerst aan de kleintjes denken” binnen de Commissie.

4.1.5.6 Hetzelfde geldt voor de sociale partners, die zich met tal van zaken bezighouden die van groot belang zijn voor toekomstige en bestaande ondernemers. Het Comité dringt aan op een herziening van de sociale dialoog – vooral op EU-niveau, maar in sommige gevallen ook op nationaal niveau – om te bezien hoe de participatie van de steeds grotere MKB-gemeenschap kan worden geformaliseerd en vergroot.

4.1.5.7 Met betrekking tot de voorschriften inzake staatssteun is het Comité ingenomen met de ontwikkeling van een „instrument om steun te identificeren waarvan het onwaarschijnlijk is dat hij significante effecten op de mededinging zal teweegbrengen”. Het is bijvoorbeeld van belang dat de staatssteun geen belemmering vormt voor het vinden en uitvoeren van innovatieve methoden om financieringsproblemen van kleine bedrijven aan te pakken.

## 5. Aanbevelingen om de positieve impact van het Actieplan zo groot mogelijk te maken

5.1 Het Comité dringt aan op de volgende verduidelijkingen en/of verbeteringen in de procedures:

5.1.1 **Een samenhangende benadering van het ondernemingsbeleid:** binnen de Commissie speelt DG Ondernemingen duidelijk een sleutelrol in het sturen van de vooruitgang. Het Actieplan raakt aan alle onderdelen van het door de Commissie gevoerde ondernemingsbeleid. Zoals het Comité heeft aanbevolen in zijn advies over het Groenboek<sup>(1)</sup>, moet dit zijn terug te vinden in de afzonderlijke beleidsinitiatieven van het Directoraat-generaal. Met name het meerjarenprogramma voor het MKB 2006-2010 moet een duidelijke correlatie tonen met het Actieplan voor het ondernemerschap, en moet derhalve een mechanisme bieden voor de verwezenlijking van diens prioriteiten.

5.1.2 **Evaluatie:** hoewel recent het een en ander is verbeterd, is het bedrijfsleven niet tevreden over de aanpak die voor de evaluatie van het Europees Handvest voor kleine bedrijven is gevolgd. Momenteel zijn Europese en nationale overheidsambtenaren zowel „rechter als jury”. Het is van cruciaal belang dat vertegenwoordigers van het bedrijfsleven nauwer worden betrokken bij de evaluatie van het Actieplan.

5.1.3 Er moet **een raamwerk voor ex-post evaluatie in de toekomst** worden gedefinieerd, dat een voortdurende verbetering van het beleid mogelijk maakt. Hierbij zouden ambtenaren van de Commissie en de lidstaten en erkende vertegenwoordigers van het bedrijfsleven op EU en nationaal niveau moeten worden betrokken.

5.1.4 **Adequate prestatie-indicatoren zijn een essentieel instrument om de toegenomen ondernemersactiviteiten te meten.** Het Comité heeft dit in een eerder advies<sup>(2)</sup> aanbevolen, en de Raad Concurrentievermogen van 20 februari heeft dit in zijn conclusies bevestigd. Met deze gegevens kan het beleid en ondernemersklimaat van de lidstaten gemakkelijker onderling worden vergeleken.

5.1.5 **Duidelijke termijnen:** in de conclusies van de Raad Concurrentievermogen van 20 februari wordt aangedrongen op een ambitieuzer tijdschema. Om doeltreffend te zijn moet het tijdschema echter tevens nauwkeurig zijn, en duidelijke doelstellingen bevatten. Het Comité begrijpt dat de Commissie sinds de publicatie van het Actieplan in een reeks worksheets meer gedetailleerde streefdoelen en tijdschema's voor specifieke acties heeft uitgewerkt. In dezelfde geest van openheid die de raadpleging heeft gekenmerkt, zou de Commissie meer bekendheid moeten geven aan het bestaan van deze worksheets, en ze beschikbaar moeten stellen voor geïnteresseerden.

5.1.6 **Toezicht op het proces en delegatie van verantwoordelijkheden:** de Commissie kan en hoeft niet veel acties zelf uit te voeren, maar moet de vooruitgang van het Actieplan nauwlettend in het oog houden en monitoren. Het is daarom van essentieel belang dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verschillende acties wordt gedelegeerd aan het relevante niveau, en dat het tijdschema wordt megedeeld aan en goedgekeurd door alle betrokken partijen. Dit vraagt de betrokkenheid van verschillende actoren, en het Comité beveelt dan ook de onderstaande initiatieven aan om hun inzet in de toekomst te garanderen.

5.1.7 Om de betrokkenheid van de Commissie bij het proces te vergroten, zou een **monitoringcommissie voor het Actieplan** moeten worden opgericht na de vernieuwing van de Commissie in november 2004. Hierin zouden zowel vertegenwoordigers moeten zitten van DG's die wetgevingsvoorstellen doen m.b.t. het bedrijfsleven, als van DG's die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de uitvoering van EU-programma's die voortvloeien uit het Actieplan.

5.1.8 De betrokkenheid van de lidstaten zou kunnen worden vergroot door een **werkgroep van verantwoordelijke nationale ambtenaren** op te richten. Deze zou regelmatig bijeen moeten komen om specifieke aspecten van de aanbevelingen uit het Actieplan te bespreken, de vooruitgang in kaart te brengen en tekortkomingen aan te wijzen.

(1) PB C 10 van 14-1-04, par. 4.3

(2) PB C 10 van 14-1-04, par. 8.4, laatste gedachtestreepje

5.1.9 Het is van essentieel belang dat het bedrijfsleven nauw wordt betrokken bij de uitvoering, monitoring en evaluatie van het Actieplan. Het Comité doelt hiermee op het bedrijfsleven in de ruimste zin van het woord, dus ondernemingen in alle vormen en maten, van kleine zelfstandigen tot multinationals en van coöperatieve ondernemingen tot naamloze vennootschappen. Gebeurt dit niet, dan dreigt het bedrijfsleven van het proces te worden uitgesloten, waardoor de impact van het Actieplan uiteindelijk minimaal zal zijn. Het Comité dringt dan ook aan op een **stelselmatige raadpleging van het bedrijfsleven tijdens het gehele proces**, via de erkende vertegenwoordigers op EU- en nationaal niveau.

5.1.10 Zoals de reacties op het Groenboek hebben laten zien, tonen steeds meer actoren buiten het MKB belangstelling voor het ondernemerschap. Zo erkennen vakbonden meestal het belang van het ondernemingsbeleid. **Alle belangstellende partijen moeten in staat worden gesteld hun bijdrage te leveren tot de uitvoering van het Actieplan.**

5.1.11 Meer in het algemeen dringt het Comité aan op een gezamenlijke inspanning van de relevante Commissiediensten om het Actieplan onder de aandacht te houden, zowel van beleidsmakers als van de gemeenschap als geheel. **Voortdurende voorlichtings- en bewustmakingscampagnes m.b.t.**

**de specifieke doelstellingen van het Actieplan** zullen helpen het momentum te handhaven en de betrokkenheid van de brede waaier aan actoren in stand te houden, wat nodig is om dit belangrijke initiatief tot een succes te maken.

## 6. Conclusies

6.1 Het Comité is ingenomen met het Actieplan van de Commissie, en benadrukt zijn waardering voor de inspanningen van DG Ondernemingen sinds de aanvang van dit proces begin 2002. Het Comité erkent dat veel van de vereiste besluiten moeten worden genomen door beleidsmakers buiten DG Ondernemingen.

6.2 Het Actieplan is nog maar het begin van een langdurig proces. Dit proces zal alleen slagen indien er een horizontale verbinding is tussen een groot aantal beleidsgebieden, en een verticale verbinding tussen beleidsmakers op de verschillende niveaus. Het Actieplan en de verdere Commissie-initiatieven op dit terrein moeten een positieve respons krijgen van de beleidsmakers. Het Comité dringt er bij de andere DG's van de Commissie en de nationale overheden op aan een actieve rol te spelen.

Brussel, 15 september 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

Roger BRIESCH

---



## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het toerismebeleid en de samenwerking tussen de publieke en de private sector”

(2005/C 74/02)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 29 januari 2004 besloten om overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „Het toerismebeleid en de samenwerking tussen de publieke en de private sector”.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 juli 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer MENDOZA.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 september 2004 gehouden 411e zitting (vergadering van 15 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 148 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

### 1. Inleiding

1.1 De Europese toerismesector ligt het Europees Economisch en Sociaal Comité na aan het hart. In het kader hiervan heeft de voltallige vergadering van het EESC tijdens de zitting van 29 oktober 2003 het advies „Een voor iedereen toegankelijk en sociaal duurzaam toerisme” goedgekeurd.

1.1.1 Dit advies werd vervolgens gepresenteerd tijdens het Europees Forum voor Toerisme van 2003, om bij te dragen tot de verbetering van de kwaliteit van het toerisme in het algemeen en om het toerisme toegankelijker te maken, dit laatste in het kader van het „Europees Jaar voor mensen met een handicap”.

1.2 In het advies werd een algemeen analytisch kader vastgesteld, met beginselen en voorstellen voor de toekomst van de toerismesector in al zijn facetten. Er werden tien relevante facetten gekozen, en voor elk van deze facetten werden tien initiatieven voorgesteld, wat resulteerde in honderd initiatieven, die zowel afzonderlijk als gezamenlijk de totstandkoming van een duurzaam en toegankelijk toerisme in de 21e eeuw tot doel hadden.

1.3 Het EESC houdt deze doelstellingen als uitgangspunt, ook in het onderhavige advies over „Het toeristenbeleid en de samenwerking tussen de publieke en de private sector”, waarin het acties en maatregelen wil definiëren om deze doelstellingen mogelijk te maken en in de praktijk te brengen. Ook wenst het een analyse te maken van de actoren, sectoren, organisaties, lichamen en instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, zowel op het terrein van hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden als in samenwerking met de andere actoren.

1.4 In het onderhavige advies worden methoden geanalyseerd en voorgesteld voor de samenwerking tussen de publieke en de private sector, meer in het bijzonder tussen de overheid enerzijds en ondernemingen en werkgeversorganisaties anderzijds. Maar er wordt ook gekeken naar aspecten waarbij andere actoren uit de toerismesector betrokken zijn, zoals werknemers en vakbonden, consumentenorganisaties, enz. Waar het uiteindelijk om gaat is dat iedere actor verantwoordelijk wordt op zijn eigen bevoegdheidssterrein, en dat tegelijkertijd mechanismen en instrumenten worden aangewezen waarmee de acties kunnen worden gecoördineerd met die van de andere actoren van het toerismebeleid, ten einde het concurrentievermogen en de duurzaamheid van de sector te verbeteren.

1.5 Er zij op gewezen dat hoewel de ontwikkeling en het belang van het toerisme in de verschillende EU-lidstaten sterk verschillen, de publiek-private samenwerking in al deze lidstaten een nuttig instrument is gebleken om de kwaliteit, de duurzaamheid en het concurrentievermogen van het toerisme te verbeteren.

1.6 De openbare hoorzitting op 15 april 2004 in Sevilla (Spanje) heeft eens te meer aangetoond dat er tal van succesvolle voorbeelden van publiek-private samenwerking zijn, en dat het zaak is op de ingeslagen weg voort te gaan willen wij de kwaliteit, de duurzaamheid en het concurrentievermogen van het toerisme verder verbeteren. Deze doelstellingen moeten nog meer op de voorgrond treden in een uitgebreide Unie, waar de toerismesector ongetwijfeld een belangrijke rol zal spelen.

### 2. Definitie van de actoren en sectoren van toerisme: publieke sector en private sector

2.1 Het is niet direct de bedoeling van dit advies om een exacte definitie en afbakening van de publieke en private sector te geven, maar ter illustratie en om de analyse beter te kunnen focussen, menen wij een eenvoudige beschrijving van beide sectoren te moeten geven, om hun standpunt ten aanzien van de samenwerking in de toerismesector te leren kennen.

2.2 De publieke sector bestaat uit verschillende bestuursniveaus - lokaal, regionaal, nationaal en internationaal - naast organen en instellingen die meestal afhankelijk zijn van deze bestuursniveaus, en die met belastinggeld of openbare middelen worden gefinancierd. Het omvat dus een brede waaier aan instellingen, bijv. op het gebied van onderwijs en promotieactiviteiten, waarvan sommige in de vorm van particuliere ondernemingen of gemengde vennootschappen, maar allen met duidelijk afgebakende bevoegdheden. Hun optreden in de maatschappij is nauwkeurig omschreven, en zij streven duidelijk het openbaar belang na. Er kan in dit verband worden gewezen op de ervaringen van publieke ondernemingen op de markt, zoals de Paradores in Spanje en de Pousadas in Portugal. De publieke sector levert meestal een aantal basisdiensten, die door de ondernemingen verder moeten worden uitgebouwd.

2.2.1 Een speciale vermelding verdienen de organisaties die verantwoordelijk zijn voor toeristische informatie- en promotieactiviteiten, een terrein waarop de gezamenlijke vaststelling en uitvoering van doelstellingen onmisbaar is.

2.2.2 Voor de publieke sector kunnen de verschillende vormen van publiek-private samenwerking nieuwe vormen van financiering introduceren, met name voor promotieactiviteiten, aanleg van infrastructuur, kwaliteitsverbetering en tal van andere maatregelen.

2.3 De private sector bestaat op zijn beurt uit het bedrijfsleven – gaande van coöperatieve tot persoonlijke vennootschappen – maar ook en in sterke mate uit sociale partners, vakbonden, werkgeversorganisaties en burgers, die als consumenten een rechtstreeks belang hebben bij het welzijn van de samenleving. Hun belangen en doelstellingen zijn hoofdzakelijk persoonlijk en individueel, maar hun doelstellingen kunnen tevens een maatschappelijk karakter hebben, omdat hun activiteiten rechtstreeks en onrechtstreeks van invloed zijn op de samenleving als geheel. Zij hebben dan ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor hun eigen doen en laten.

2.3.1 Het is zaak erop te wijzen dat de *ondernemingen* kunnen worden *ingedeeld* op grootte: grote ondernemingen, microbedrijven, kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's). De omvang van de onderneming lijkt relevant te zijn voor de totstandkoming van samenwerkingsverbanden; KMO's zijn het meest enthousiast voor samenwerking, wellicht omdat zij meer steun nodig hebben bij de verwezenlijking van hun doelstellingen, wat zij moeilijk op eigen houtje kunnen doen. Ook de schaal waarop zij actief zijn kan een rol spelen, aangezien lokale of regionale ondernemingen meer geneigd zijn tot samenwerking dan de grote multinationals, die worden gekenmerkt door een meer rigide en gecentraliseerde organisatiestructuur en een uniform beheer, en wiens belangen meer gespreid zijn over diverse toeristische bestemmingen.

2.3.2 De sociaal-economische actoren kunnen worden ingedeeld op grond van de sociale groepen die zij vertegenwoordigen: werkgevers of werknemers. Het enorme belang van de werkgevers- en werknemersverenigingen voor de totstandkoming van publiek-private partnerschappen spreekt voor zich, want hoewel zij hoofdzakelijk individuele belangen verdedigen, staan hun collectieve belangen zeer dicht bij het openbaar belang, zodat zij eenvoudiger zijn te coördineren. De professionaliteit van hun vertegenwoordigers is meestal een doorslaggevende factor voor het succes van een partnerschap.

2.3.3 De sociale sector omvat een ruime waaier aan verenigingen en instellingen uit de private sector, die op verschillende terreinen actief zijn, en die net als de sociaal-economische actoren de verdediging van individuele en collectieve belangen nastreven. Dit zijn bijvoorbeeld consumentenorganisaties, milieuverenigingen en buurtorganisaties. Het zijn meestal goede partners in de toeristische projecten, en zij slagen er soms in andere actoren te mobiliseren.

2.3.4 Hoewel dit strikt genomen niet tot het onderwerp van dit advies behoort, wenst het EESC erop te wijzen dat andere vormen van verticale en horizontale samenwerking tussen openbare instellingen – op verschillende niveaus – en tussen verschillende soorten ondernemingen, mogelijk en wenselijk zijn.

### 3. Huidige situatie

3.1 De huidige waaier aan mogelijke betrekkingen tussen de publieke en de private sector omvat *vier alternatieve scenario's* die misschien niet in zuivere vorm zullen worden aangetroffen maar die wel kenmerkend zijn voor bepaalde tendensen.

3.1.1 **Antagonisme.** Dit scenario is gebaseerd op antagonistische betrekkingen tussen de publieke en de private sector, die de ander beschouwen of denken te beschouwen als tegengesteld aan de eigen doelstellingen en belangen. De private sector beschouwt de publieke sector dikwijls als storende factor die zijn streven naar winstgevendheid dwarsboomt, wegens het ontbreken van de infrastructuur die nodig is voor een correcte uitoefening van zijn activiteiten, en wegens het gebrek aan of de slechte kwaliteit van de openbare dienstverlening t.b.v. toeristen of toeristische ondernemingen. Soms zien ondernemingen de overheid slechts als belastinginnehmer, die de toeristische sector steeds zwaarder belast, terwijl deze toch al onderhevig is aan een sterke prijzenslag en concurrentiedistorsies als gevolg van verschillende belastingtarieven tussen landen, regio's of plaatsen. Zij dringen er dan ook op aan om bijvoorbeeld de BTW op toeristische diensten te harmoniseren. In hun ogen moet de overheidssector worden bestreden, omdat deze het concurrentievermogen van de private sector alleen maar aantast.

3.1.1.1 In deze situatie van potentieel antagonistische betrekkingen tussen de publieke en de private sector, kan het gebeuren dat de overheidsinstellingen de private toerismesector beschouwen als bron van problemen, belemmeringen en verstoring van de openbare doelstellingen op het stuk van sociaal welzijn, instandhouding en duurzaamheid van de natuurlijke hulpbronnen, sociale samenhang en de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen t.a.v. de plaatselijke bevolking.

3.1.1.2 De spanning en de interne of externe conflicten die het gevolg zijn van deze betrekkingen worden via de media overgebracht op de samenleving, waardoor een klimaat ontstaat van vijandigheden en beschuldigingen over en weer, waarbij noch de private sector noch de publieke sector gebaat zijn.

3.1.1.3 Dit is uiteraard niet het meest geschikte scenario om een vanuit sociaal, economisch en milieuoogpunt duurzame en concurrerende ontwikkeling van het toerisme op gang te brengen, zowel vanuit het standpunt van de consument en de plaatselijke bevolking als van de ondernemer die het potentieel van het toerisme tracht te benutten om rijkdom te genereren en verspreiden.

**3.1.2 Coëxistentie.** In dit scenario tolereren de openbare instellingen en private ondernemingen elkaar, maar werken zij onafhankelijk van elkaar om hun respectieve doelstellingen te verwezenlijken. Zij respecteren elkaars bevoegdheden, komen hun wettelijke en sociale plichten na en respecteren de rechten van de andere actoren uit de toerismesector. Dit scenario van wederzijdse tolerantie vormt weliswaar een verbetering ten opzichte van het vorige scenario, maar schiet nog duidelijk tekort om het duurzaam toerisme te ontwikkelen dat wij voor de 21 eeuw voor ogen hebben. Dit scenario komt tamelijk frequent voor in bestemmingen waar het toerisme niet de hoofdactiviteit is, maar waar toeristische activiteiten dienen als aanvulling op inkomsten uit andere sectoren, of in dorpen en steden met gediversifieerde economieën, waar het toerisme slechts een klein percentage van de lokale economische bedrijvigheid uitmaakt.

**3.1.3 Coördinatie.** Dit scenario wordt gekenmerkt door een zekere mate van coördinatie tussen beleid, strategieën en acties van de verschillende publieke en private actoren in de toerismesector. Zij hebben ieder hun eigen doelstellingen, maar zijn zich ervan bewust dat de samenhang en de uitwisseling van informatie tussen de publieke en private sector de uitvoering van hun respectieve doelstellingen vergemakkelijkt, waar de samenleving als geheel bij gebaat is. Het belangrijkste instrument van dit scenario is informatie en communicatie - zowel over beleid als over concrete acties - tussen de verschillende actoren van de toerismesector. De communicatie kan verlopen via werkgroepen, fora, voorlichtingsbijeenkomsten, enz. Dit scenario veronderstelt een grote mate van publiek-private samenwerking, en bevordert naar onze mening de verwezenlijking van een uit economisch, sociaal en milieuoogpunt duurzame ontwikkeling van het toerisme. Dit scenario wordt gewoonlijk aangetroffen in typisch toeristische bestemmingen, waar het toerisme goed ontwikkeld is, en waar zowel publieke als private actoren zich bewust zijn van het belang van het toerisme voor de lokale gemeenschap.

**3.1.4 Samenwerking.** Dit scenario veronderstelt dat publieke en private actoren naast hun eigen doelstellingen tevens gemeenschappelijke doelstellingen nastreven, zowel op het niveau van de uitvoering als van de strategieën en de beleidsplanning. Dit vergt een overeenstemming van doelstellingen en een sterk ontwikkelde visie op de toeristische bedrijvigheid, iets wat niet eenvoudig te verwezenlijken is. Dit vergt te allen tijde de toepassing van criteria van economische, sociale en milieuduurzaamheid, zowel op korte als op middellange en lange termijn. Naar onze mening is dit het meest geavanceerde scenario, waar het nieuwe concept van „duurzaam toerisme” op gericht moet zijn wil het toerisme zich handhaven als een bedrijfstak die economische, sociale en milieuvordelen genereert.

**3.1.4.1** Verschillende instrumenten kunnen worden gebruikt om deze samenwerking te realiseren: gemengde vennootschappen, stichtingen, gemengde instellingen, raden, partnerschappen, enz. Het delen van ervaringen, know-how en investeringsprojecten voor de lange termijn zijn telkens essentiële elementen om de samenwerking te verwezenlijken en de inspanningen optimaal te laten renderen. Het is van belang erop te wijzen dat deze samenwerking het meest doeltreffend is op lokaal niveau, waar de publieke en private belangen op concrete en rechtstreekse wijze samenvloeien. Dit is het niveau waarop het juiste klimaat kan worden geschapen om ervoor te zorgen dat het toerisme de motor achter de lokale ontwikkeling wordt, die kwalitatief hoogwaardige en sociaal duurzame werkgelegenheid creëert.

**3.1.4.2** Een van de activiteiten waar dit niveau van samenwerking vaak voorkomt, is de gezamenlijke ontwikkeling van toeristische producten door de publieke en private sector. Er zijn voorbeelden van zeer succesvolle producten die in coöperatief verband tot stand zijn gekomen.

**3.2** Wanneer we kijken naar de huidige situatie kunnen we vaststellen dat de vier hierboven beschreven scenario's zich in werkelijkheid allemaal voordoen, soms in zuivere vorm, maar meestal in combinatie met onderdelen van de andere scenario's, zodat vele tussenvormen en situaties mogelijk zijn. In dit advies wordt gesteld dat samenwerking een haalbare en wenselijke doelstelling is voor de toerismesector in Europa en de rest van de wereld, omdat het concurrentievermogen en de duurzaamheid van de toerismeindustrie ermee worden verbeterd. Ook moeten de goede praktijken worden erkend en aangemoedigd die zowel in Europa als de rest van de wereld worden uitgevoerd in de toerismesector, sommige op initiatief van de publieke sector, terwijl vele andere worden gepromoot en uitgewerkt door de private sector.

**3.3** In het algemeen kunnen we stellen dat in geval van toeristische bestemmingen of activiteiten waar de projecten voor kwaliteitsverbetering en ontwikkeling van oplossingen voor crisis- en vele andere situaties zijn gebaseerd op publiek-private samenwerking, de doeltreffendheid en kosteneffectiviteit van de maatregelen aanzienlijk worden versterkt door het toegenomen concurrentievermogen van de toeristische bestemming of activiteit.

**3.3.1** Wanneer echter bewust of onbewust sprake is van confrontaties, slechte coördinatie of onwetendheid, dan verergeren de problemen alleen maar, blijven oplossingen uit en verminderen het concurrentievermogen en de winstgevendheid.

**3.3.2** Verschillende studies bevestigen dat de wijze waarop de toerist aankijkt tegen de kwaliteit van de tijdens een reis of vakantie genoten diensten, voor 50 % afhangt van diensten die zijn verleend door de publieke sector, en voor 50 % van diensten die zijn verleend door de private sector, met name door werknemers in dienst van ondernemingen. De gemiddelde score op kwaliteitsindicatoren zoals die worden waargenomen door toeristen wegen door in het eindoordeel over de kwaliteit van het totaalproduct, zo blijkt bijvoorbeeld uit diverse studies van o.m. de Spaanse gemeente Calvià, in het kader van de „Plannen voor toeristische *excellence*”.

**3.4** Het is hoopgevend dat er een voortdurend groeiende tendens tot samenwerking is i.p.v. tot antagonisme, dat misschien kenmerkend was in de beginjaren van de toerismesector, toen er sprake was van een explosieve, ongelimiteerde groei, en de beste plaatsen aan de kust of in het landschap werden ingenomen. Het was de tijd waarin het snelle winstbejag exploitanten blind maakte voor duurzaamheidscriteria, en ook de publieke sector er in zijn strategie voor duurzame ontwikkeling niet in slaagde om met de private sector samen te werken.

**3.4.1** Het maatschappelijk bewustzijn inzake lange-termijnfactoren en beperkingen, in het bijzonder m.b.t. de instandhouding van de natuurlijke hulpbronnen, is gegroeid, en de verschillende soorten toerisme stemmen tegenwoordig veel beter overeen met de gemeenschappelijke doelstellingen dan vroeger.

#### 4. Huidige doelstellingen van publiek-private samenwerking

4.1 Algemeen gezegd kan het samenwerkingsproces geen andere basisdoelstellingen hebben dan het versterken en integreren van de doelstellingen die iedere actor hanteert als uitgangspunt voor zijn eigen acties en strategieën waarop zijn aanwezigheid in de maatschappij – zowel nu als in de toekomst – is gebaseerd. Iedere actor moet zijn eigen, individuele en collectieve doelstellingen inbrengen, en trachten deze te integreren met die van de andere actoren.

4.2 Er kunnen verschillende *soorten doelstellingen* worden onderscheiden voor de samenwerking in de toeristische sector.

4.2.1 **Sectorgebonden doelstellingen.** De toeristische sector is, zoals al vaak en op verschillende wijzen is aangetoond, van strategisch belang voor de verwezenlijking van tal van doelstellingen die de *raison d'être* van de Europese Unie en haar beleid zijn, namelijk de wens om een beter Europa tot stand te brengen voor de huidige en toekomstige generaties.

4.2.1.1 Vanwege de rechtstreekse impact op de economische, sociale en milieumomstandigheden, kan en moet de ontwikkeling van de toeristische sector een uitstekend instrument zijn om de kwaliteit van het bestaan van de Europese burgers te verbeteren. Maar om dit potentieel op lange termijn te benutten, moet het toerisme voldoen aan enkele duurzaamheidsvereisten, die door alle actoren – publieke en private instellingen, ondernemingen en consumenten – moeten worden nageleefd. De instandhouding en het concurrentievermogen van de toeristische sector op de lange termijn kan en moet de fundamentele doelstelling van de publiek-private samenwerking zijn.

4.2.1.2 Er dient met name op te worden gewezen dat de publiek-private samenwerking zeer doeltreffend is gebleken in situaties van achteruitgang en crisis in de wat oudere toeristische bestemmingen, die hun inkomsten hebben zien slinken. Indien alle actoren samenwerken worden de doeltreffendheid en zichtbaarheid van de overeengekomen maatregelen vergroot.

4.2.1.3 In noodsituaties, zoals **11 september** in New York en zeer recent nog **11 maart** in Madrid, is het gezamenlijk optreden van alle publieke en private actoren uiteraard een noodzakelijke voorwaarde om de negatieve gevolgen van deze tragedies voor het toerisme te verlichten.

4.2.1.4 Een van de gebieden waarop sectorgebonden allianties en publiek-private samenwerking doeltreffend kunnen zijn is de vervoerssector, waar de opkomst van *low-cost*-luchtvaartmaatschappijen een algemene prijsdaling in het vervoer heeft veroorzaakt. De publiek-private partnerschappen moeten ervoor zorgen dat de kwaliteit van de dienstverlening, de arbeidsomstandigheden en de veiligheid bij dergelijke aanbiedingen tenminste op het oude niveau blijven.

4.2.1.5 Een goede opleiding van de mensen die in een bepaalde sector werken staat bij alle menselijke activiteiten voorop; dit is zeker het geval bij het toerisme, dat immers in belangrijke mate is gebaseerd op menselijke betrekkingen. De

publiek-private samenwerking op dit gebied is dan ook van groot belang, omdat beide sectoren gebaat zijn bij een betere opleiding en professionalisering van de werknemers.

4.2.2 **Sociale doelstellingen.** Er kunnen geen doelstellingen voor publiek-private samenwerking worden vastgesteld zonder rekening te houden met de sociale doelstellingen die iedere menselijke activiteit in zich moet dragen. Dit betekent concreet dat de lokale ontwikkeling en het scheppen van werkgelegenheid ten grondslag moeten liggen aan de doelstellingen van het toerisme en bijgevolg van de samenwerking in deze sector.

4.2.2.1 Het feit dat het toerisme een economische activiteit is die hoofdzakelijk bestaat uit persoonlijke diensten, betekent dat elke nieuwe toeristische activiteit nieuwe arbeidsplaatsen oplevert. Een kwalitatief hoogwaardig en duurzaam toerisme is echter alleen mogelijk indien de arbeidsvoorwaarden goed zijn.

4.2.2.2 Verbetering van de sociale omstandigheden in lokale gemeenschappen waar toerisme wordt bedreven moet ongetwijfeld een van de doelstellingen zijn van een correcte publiek-private samenwerking. De recente en komende wijzigingen van het GLB betekenen voor veel Europese regio's dat zij zich aan de veranderingen hebben aan te passen. Misschien kunnen vakantieboerderijen een manier zijn om de traditionele activiteiten te combineren met een nieuwe activiteit, namelijk toerisme, dat extra inkomsten kan opleveren. Ook in gebieden die worden getroffen door reconversie van de industrie, de mijnbouw of soortgelijke activiteiten zouden de mogelijkheden van het toerisme als nieuwe activiteit moeten worden bestudeerd. Het Europees Economisch en Sociaal Comité zou een initiatiefadvies moeten opstellen waarin concreet wordt gekeken naar de mogelijkheden van dit alternatief voor de getroffen regio's.

4.2.2.3 De instandhouding van het cultureel, archeologisch en architectonisch erfgoed is misschien wel een van de sociale doelstellingen die zich het meest lenen voor de publiek-private samenwerking, zoals in het geval van de Paradores in Spanje en de Pousadas in Portugal, waarvoor tal van monumenten zijn gerestaureerd en ten dienste van het toerisme zijn gesteld, en waar de omgeving ongetwijfeld de vruchten van heeft geplukt. Zo blijven collectieve goederen in publieke handen, met het oog op de exploitatie en het gebruik ervan. Hetzelfde geldt voor de natuurlijke ruimte, die voor veel kleine en middelgrote ondernemingen een *business opportunity* betekent. De exploitatie van de natuurlijke ruimte hoeft echter niet noodzakelijkerwijs uitsluitend via publieke ondernemingen te verlopen: er zijn tal van voorbeelden van goed verzorgde restauratie- of exploitatieprojecten van paleizen en monumenten door particuliere ondernemingen, die dankzij het toerisme konden worden gefinancierd, zoals is gebleken tijdens de excursie die in het kader van de hoorzitting van Sevilla was georganiseerd. Om de nieuwe Europese lidstaten – die beschikken over een buitengewoon erfgoed dat echter wel moet worden gerestaureerd – te integreren in de Unie, moeten er nieuwe mogelijkheden komen om de toeristische activiteiten te combineren met de instandhouding van het erfgoed. De verschillende vormen van publiek-private samenwerking spelen in dit verband een zeer belangrijke rol.

4.2.2.4 Ook de publiek-private samenwerking in andere sectoren kan voordelen opleveren voor het toerisme. Zo zal de publiek-private samenwerking ter verbetering van de kwaliteit van levensmiddelen en oorsprongsbenamingen, vanwege het belang van de gastronomie als culturele en toeristische rijkdom, haar weerslag vinden op het toeristisch aanbod.

4.2.2.5 De algemene toepassing van de gedragscode voor het toerisme, die enkele jaren geleden is goedgekeurd door de Wereldorganisatie voor Toerisme, is wellicht een goede doelstelling waarvoor de publiek-private samenwerking noodzakelijk kan blijken te zijn.

4.2.3 **Economische doelstellingen.** Het is algemeen aanvaard dat de economische dimensie van essentieel belang is voor het toerisme. Zoals gezegd is de toeristische industrie in de hele wereld, maar vooral in Europa en met name de landen rond de Middellandse Zee, een sterke motor van werkgelegenheid en welvaart gebleken. De duurzaamheidsdoelstellingen vergen een strategische langetermijnvisie; er moeten toeristische producten worden ontwikkeld die zowel nu als in de toekomst concurrerend zijn, en die inkomsten kunnen genereren op korte, middellange en lange termijn, en gedurende het hele jaar zorgen voor stabiele en kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid. De verbetering en instandhouding van het concurrentievermogen en de economische winstgevendheid van de toerismesector moeten dus de gemeenschappelijke doelstellingen van de samenwerking zijn.

4.2.3.1 De informatie- en communicatietechnologieën (ICT) behoren tot de economische doelstellingen van de toerismesector. Samenwerking is noodzakelijk, omdat moet worden getracht de openbare doelstellingen van toeristische bestemmingen – meestal vertegenwoordigd door de overheid – te verzoenen met commerciële doelstellingen, namelijk de verkoop van toeristische diensten – meestal vertegenwoordigd door het bedrijfsleven. Toeristische informatie die voor iedereen, dus ook voor de perifere regio's, toegankelijk is, is een noodzakelijk instrument om het concurrentievermogen van de sector te vergroten.

4.2.3.2 In het kader van de economische doelstellingen van de samenwerking moet er rekening mee worden gehouden dat het optreden van de overheid enerzijds oneerlijke concurrentieverhoudingen moet voorkómen en anderzijds bepaalde situaties dient recht te trekken, bijvoorbeeld wanneer het belastingstelsel een ondoorzichtige markt tot gevolg heeft.

4.2.4 **Milieu-doelstellingen.** Het toerisme is een industrie – misschien wel de enige industrie – waarvan de „natuurlijke attractie” het basisproduct is, aangevuld met een geheel van elementen zoals de perceptie van de natuur, de verscheidenheid aan landschappen, de biodiversiteit en het respect voor het milieu, die een essentiële rol spelen bij de kwaliteit en geschiktheid van het product waarnaar de consument, d.w.z. de toerist, op zoek is. Het is perfect mogelijk en wenselijk dat zowel publieke als private actoren met hun samenwerking streven naar instandhouding van deze voorwaarden, om de duurzaamheid van de natuurlijke hulpbronnen en een rationeel en duurzaam gebruik te waarborgen, zodat deze winstgevend blijven.

4.2.4.1 Preventie van milieuvervuiling is een van de gebieden waarop de publiek-private samenwerking een instru-

ment kan zijn om de doelstelling van een betere milieukwaliteit te verwezenlijken. Recente gebeurtenissen zoals de ramp met de Prestige hebben niet alleen de noodzaak van preventie duidelijk gemaakt, maar hebben ook laten zien dat hierbij zowel de private als de publieke sector moeten worden ingeschakeld.

4.3 De mogelijke doelstellingen van een correcte publiek-private samenwerking moeten altijd stroken met het duurzaamheidsbeginsel, dat enerzijds drie thema's (economie, samenleving en natuur) en anderzijds drie visies (voor de korte, middellange en lange termijn) omvat, en waarbij alle actoren in de toeristische sector betrokken moeten zijn. Het beleid en de maatregelen van duurzame ontwikkeling moeten aan de basis van de samenwerking liggen.

## 5. Beginselen en criteria van samenwerking

5.1 Er zijn verschillende *beginselen* waarop de publiek-private samenwerking in de toerismesector gebaseerd moet zijn.

5.1.1 Bevoegdheidsbeginsel. Het spreekt voor zich dat, om een solide en duurzaam partnerschap tot stand te brengen, de verschillende betrokken actoren zelfstandig moeten kunnen handelen voor de verwezenlijking van hun eigen, in onderlinge overeenstemming vastgestelde doelstellingen. Hun bevoegdheden moeten dan ook worden erkend, of het nu gaat om een expliciet juridisch mandaat, overdracht van bevoegdheden of alleen formele of informele vertegenwoordiging.

5.1.2 Medeverantwoordelijkheidsbeginsel. De verschillende actoren moeten rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn of belang hebben bij de situatie waarvoor het partnerschap wordt opgericht.

5.1.3 Vrijwilligheidsbeginsel. Alleen zij die vrijwillig deelnemen aan een partnerschap kunnen aan de voorwaarden ervan worden gebonden.

5.1.4 Democratisch beginsel. De voorschriften inzake besluitvorming en vertegenwoordiging moeten duidelijk zijn, en overeenstemmen met de beginselen van de participatiedemocratie.

5.2 De *criteria* om ervoor te zorgen dat de partnerschappen hun doelstellingen verwezenlijken, zijn:

5.2.1 Concreetheid. De doelstellingen moeten expliciet en concreet zijn, en indien mogelijk moeten zij worden gekwantificeerd in termen van geld en tijd en in onderlinge overeenstemming worden vastgesteld.

5.2.2 Relevantie. De doelstellingen moeten van belang zijn voor alle betrokken actoren, zij het rechtstreeks of onrechtstreeks.

5.2.3 Controle op de resultaten. Het is van belang dat de actoren goed kunnen zien wat de gevolgen zijn van hun deelname aan een partnerschap, omdat zij anders hun belangstelling verliezen en zich terugtrekken.

5.2.4 Overeenstemming. Het is zaak dat de betrokkenheid van de actoren in verhouding staat tot de omvang van de uitdagingen.

## 6. Instrumenten en vormen van vereniging en samenwerking

6.1 Om instrumenten en vormen van *vereniging* te beschrijven, moet allereerst het meest geschikte niveau worden gevonden voor de samenwerking. Hiervoor dient de context waarin de uitdaging zich voordoet te worden geanalyseerd, en moet worden gekeken naar mogelijke oplossingen en de bevoegdheden van de verschillende actoren. Dit zal het lokale niveau zijn indien het een louter lokaal probleem betreft, en als op lokaal niveau de capaciteit aanwezig is om oplossingen te vinden en toe te passen. Hetzelfde geldt voor het regionale en nationale niveau.

6.2 Een ander fundamenteel kenmerk is de algemeenheid. Het is van belang dat alle belanghebbenden kunnen bijdragen tot de oplossing, zij het met instrumenten, zij het met informatie, of door de activiteiten te coördineren.

6.3 De concrete *vormen* van partnerschap zijn:

6.3.1 Informele partnerschappen. De betrokken actoren zetten een informele strategische alliantie, werkgroep, forum of vergelijkbare organisatievorm op, echter zonder rechtspersoonlijkheid. De besluiten worden bij meerderheid genomen, maar zijn meestal niet bindend en bevatten geen verplichtingen, behalve zij die vrijwillig worden aangegaan.

6.3.2 Formele partnerschappen. Deze kunnen de vorm hebben van consortia, stichtingen, publieke ondernemingen, gemengde vennootschappen, verenigingen, enz. Zij hebben een officieel statuut, waarin de voorwaarden en uitvoeringsbepalingen worden neergelegd.

6.3.3 De samenwerking tussen de sociaal-economische actoren voor de totstandkoming van stabiele arbeidsbetrekkingen, gebaseerd op arbeidsrechten en collectieve onderhandelingen, zal een positieve impact hebben op het concurrentievermogen, de winstgevendheid, de stabiliteit en sociaal-economische efficiency van het toerisme. De sociaal-economische actoren moeten tevens worden betrokken bij de sociale dialoog met overheden en openbare instellingen, indien de te bespreken thema's een tripartiet overleg vereisen.

## 7. De rol van netwerken van toeristische actoren: steden, ondernemers, concrete projecten

7.1 In een door mondialisering gekenmerkte wereld, kan de economische bedrijvigheid alleen worden gerealiseerd op basis van criteria voor de betrekkingen met de andere actoren; dit beginsel is tevens van toepassing op steden, en in ons geval op toeristische bestemmingen en actoren. Deskundigen op dit gebied geven aan dat de nieuwe wereldeconomie zal zijn gebaseerd op netwerken van steden, die zo hun optreden kunnen coördineren. Hoewel toeristische bestemmingen in een eerste fase concurrentiestrategieën ontplooiën om financiële middelen aan te trekken, de verkoop te stimuleren en zich internationaal te profileren in de toeristische informatie, dus om beter en concurrerender te zijn en sneller te groeien, zullen zij in een latere fase de behoefte gaan voelen contacten aan te knopen met andere bestemmingen, om gezamenlijke promotie- en lobbyactiviteiten te ontplooiën t.a.v. nationale regeringen en/of internationale organisaties.

7.2 Er is steeds meer behoefte aan uitwisseling van ervaringen met toeristische bestemmingen van over de hele wereld, om samen te werken aan de verwezenlijking van gemeenschap-

pelijke doelstellingen op het stuk van duurzaamheid en concurrentievermogen; dit vraagt een aantal positieve elementen, waarvan de mogelijkheid om strategische fouten te elimineren of de verspreiding van de beste instrumenten voor een duurzaam beheer, waarschijnlijk de beste resultaten opleveren. De netwerken zijn aanvullende instrumenten, en bieden een alternatief voor de bestaande organisaties van steden, ondernemingen of instellingen. De ICT versterken deze netwerken, omdat zij de verschillende deelnemers in staat stellen op informele, spontane en positieve wijze met elkaar te communiceren.

7.3 De oprichting van netwerken is niet altijd zonder problemen en negatieve aspecten: soms is er sprake van belangenconflicten, die de samenwerking bemoeilijken, en andere keren zijn het de sterkste leden van het netwerk die er het meeste van profiteren.

7.4 Wat de ondernemers betreft is, net als in het geval van steden, de vorming van netwerken een krachtig instrument voor uitwisseling van informatie, om zo het concurrentievermogen van de ondernemingen te verbeteren en hun invloed op de openbare instellingen te vergroten.

7.5 Verschillende bestaande toeristische projecten zijn gebaseerd op netwerken, denk maar aan het URB-AL programma van de Europese Unie, dat de oprichting van netwerken van steden tot doel heeft, zodat zij kunnen samenwerken aan tal van aspecten die verband houden met de economie, de samenleving en de verstedelijking. Soms vindt hierbij een uitwisseling van ervaringen op het gebied van duurzaam toerisme plaats.

## 8. Voorbeelden van succesvolle publiek-private samenwerking in de Europese toerismesector

8.1 Tijdens de openbare hoorzitting in Sevilla op 15 april 2004 werden verschillende succesvolle ervaringen met publiek-private samenwerking geanalyseerd, waarvan de volgende het vermelden waard zijn:

8.1.1 **Tourisme de Barcelona.** Deze onderneming werd in 1993 opgericht door de kamer van koophandel van Barcelona, het gemeentebestuur van Barcelona en de Fundació Barcelona Promoció (stichting ter promotie van Barcelona), met als doel de promotie van de stad Barcelona als toeristische bestemming nieuw leven in te blazen. Sinds haar oprichting tien jaar geleden is Tourisme de Barcelona erin geslaagd het imago en het toeristisch aanbod van de stad te verbeteren. Deze positieve ontwikkeling blijkt uit de evolutie van vraag en aanbod, een verbetering van de bezettingsgraad van hotels, en verschillende andere factoren, maar het belangrijkste is misschien nog wel het feit dat de overheidsbijdrage aan het budget van Tourisme de Barcelona de afgelopen tien jaar is teruggevallen van 70 % naar 20 %, aangezien de overige middelen nu intern worden gegenereerd uit de opbrengst van de eigen activiteiten van Tourisme de Barcelona, zoals de bemiddeling op de markt voor toeristische accommodatie. Ook zijn er nog verschillende succesvolle toeristische producten die speciale aandacht verdienen, zoals de Barcelona Bus Turistic, de Barcelona Card, de Barcelona Pass enz., en programma's als het Barcelona Convention Bureau, de Barcelona Shopping Line, enz. Het succes kan ongetwijfeld worden toegeschreven aan de nauwe en vooruitstrevende samenwerking tussen de toerismeindustrie en de overheid, die een alliantie hebben gesloten om het toeristisch aanbod van Barcelona te verbeteren.

8.1.2 **ICTE – Instituto para la Calidad Turística Española (Instituut voor de kwaliteit van het Spaanse toerisme).** De oprichting van deze instelling gaat terug tot het begin van de jaren '90, toen verschillende instrumenten in het leven werden geroepen ter verbetering van de kwaliteit, en die uiteindelijk in 2000 hebben geleid tot de oprichting van het Instituut voor de kwaliteit van het Spaanse toerisme, omdat de leidende positie van het Spaanse toerisme werd bedreigd door opkomende toeristische bestemmingen in het Middellandse-Zeegebied, het Caribisch gebied, enz. Gekozen werd voor een duidelijke geïntegreerde kwaliteitsstrategie, in de veronderstelling dat alle actoren die betrokken zijn bij toeristische activiteiten, moeten worden geïntegreerd. Het Instituut doet voor al zijn activiteiten een beroep op ondernemingen uit de sector: hotels, restaurants, reisbureaus, vervoerders, organisaties voor plattelandstoerisme, golfclubs, badplaatsen, gemeenten en provincies. Momenteel wordt door meer dan 250 ondernemersverenigingen, overheidsinstellingen, autonome gemeenschappen en stadsbesturen en meer dan 3000 toeristische ondernemingen (die technische assistentie krijgen) en 463 ondernemingen met een kwaliteitscertificaat, deelgenomen aan het zgn. „geïntegreerd systeem voor de kwaliteit van Spaanse toeristische bestemmingen”. Net als in het geval van Barcelona, is het ICTE een geslaagd voorbeeld van publiek-private samenwerking bij het streven naar geïntegreerde kwaliteit, als essentieel element van toeristische activiteiten.

8.1.3 Andere ervaringen die tijdens de hoorzitting in Sevilla werden gepresenteerd, zijn: het publiek-private samenwerkingsmodel van Andalusië, dat al zo'n twintig jaar bestaat en dat zich heeft vertaald in de ondertekening van vijf samenwerkingsovereenkomsten, waarbij alle productiesectoren, inclusief de toerismesector, betrokken zijn. Dit model is gebaseerd op de participatie van het bestuur van de autonome gemeenschap Andalusië, de Confederatie van Andalusische ondernemers en de belangrijkste Andalusische vakbonden, de UGT (Unión General de Trabajadores) en de CC.OO. (Comisiones Obreras), en heeft een klimaat van vertrouwen en stabiliteit gecreëerd, dat noodzakelijk is voor iedere toeristische activiteit.

8.2 Als voorbeeld van lokaal beleid, acht het EESC het positief dat in het kader van zijn hoorzitting in Sevilla over publiek-private samenwerking, de burgemeester van deze stad de sociaal-economische actoren en de toerismesector in het algemeen heeft opgeroepen een Pact uit te werken om ervoor te zorgen dat iedere belanghebbende wordt betrokken bij het ontwerpen, uitwerken, plannen, uitvoeren en beoordelen van het toerismebeleid. Dit initiatief kan een voorbeeld worden, naast andere initiatieven die reeds zijn opgestart, voor grote steden en gemeenten van uiteenlopende omvang, om de samenwerking op lokaal niveau aan te moedigen.

8.3 Ook zijn er verschillende voorbeelden van geslaagde samenwerking op het gebied van sociaal toerisme, dat erop gericht is zoveel mogelijk mensen de mogelijkheid te geven met vakantie te gaan en aan toerisme te doen. Men denke bijvoorbeeld aan de vakantiecheques, die in Frankrijk worden uitgegeven en beheerd door de „Agence nationale pour les Chèques-Vacances” (ANCV) en in Hongarije door de nationale vereniging voor vrijetijdsbesteding. Daarnaast zijn er de programma's voor toerisme voor senioren van het Portugese „Instituto Nacional para o Aproveitamento do Tempo Livre dos Trabalhadores” (INATEL), het programma Toerisme voor ouderen van het Spaanse „Instituto Nacional de Servicios Soci-

ales” (INSERSO), de ondersteuning van Brusselse jeugdherbergen door de Commission Communautaire Française (COCOF) en openbare programma's voor de oprichting en hulp bij renovatie van vakantiecentra die zijn verbonden aan verenigingen zoals het Italiaanse „Centro Turistico Giovanile” (CTG).

8.4 Zowel in Europa als de rest van de wereld zijn er ongetwijfeld tal van voorbeelden van succesvolle publiek-private samenwerking, zoals die welke worden beschreven in de uitstekende publicatie van de Wereldorganisatie voor Toerisme en de Canadese toerismedienst, „**Co-operation and Partnerships in Tourism - A Global Perspective**” (Samenwerking en partnerschap in het toerisme: een mondiaal perspectief) uit 2003. Hierin worden 18 succesvolle voorbeelden van samenwerking in het toerisme op mondiaal niveau genoemd, die als goede praktijkvoorbeelden kunnen worden gebruikt.

## 9. Bevordering van de samenwerking op Europees niveau

9.1 De uitgebreide Europese Unie is een zeer dynamische omgeving, in alle sectoren maar met name ook de toeristische sector, waarin zich tal van veranderingen voltrekken, zowel aan de aanbod- als aan de vraagzijde. De Top van Lissabon heeft zich de strategische uitdaging gesteld om de komende jaren de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te worden, gebaseerd op duurzame groei en meer en betere banen en een grotere sociale samenhang. Voor de verwezenlijking van deze ambitieuze doelstelling is een brede samenwerking noodzakelijk, zowel op het niveau van de instellingen als op het niveau van de publieke en private sector, ten einde consensus te bereiken over de wijze waarop deze uitdaging moet worden aangepakt. In het verleden is al gebleken dat de toeristische sector veel werkgelegenheid en welvaart creëert, en dit moet ook in het Europa met 25 lidstaten en na de volgende uitbreiding zo blijven. Het EESC stelt voor dat de Commissie de oprichting van een **Europees toerisme-adviesraad** overweegt, als een concreet platform voor de ontwikkeling van de Europese samenwerking op dit gebied.

9.2 Deze adviesraad zou kunnen zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de Europese instellingen (Commissie, Parlement, Europees Economisch en Sociaal Comité en Comité van de Regio's), de Europese Jongerenraad, de lidstaten, werkgeversorganisaties en vakbonden (in gelijke aantallen), evenals vertegenwoordigers van Europese consumenten-, milieu- en gehandicaptenorganisaties, het sociaal toerisme, universiteiten en erkende deskundigen.

9.3 De voorgestelde Europese toerisme-adviesraad zou de volgende taken kunnen krijgen: verzamelen en analyseren van gegevens over de voorbije en toekomstige ontwikkeling van het toerisme; voorstellen van maatregelen voor de ondersteuning van en deelname aan de activiteiten van de Commissie; ontwerpen van een samenwerkingsmodel, nader uit te werken door de verschillende actoren in andere relevante sectoren van de Unie; plannen van de bijeenkomsten van het Europees Forum voor Toerisme; en het monitoren van de in dit kader gemaakte afspraken.

9.4 Indien de Commissie dit voorstel geschikt acht, is het EESC bereid mee te werken aan de oprichting van een dergelijke adviesraad, zodat deze tijdens het Europees Forum voor Toerisme van 2005 volledig operationeel zal kunnen zijn.

## 10. Conclusies

10.1 Wij leven in een geglobaliseerde en tevens gespecialiseerde wereld, die maakt dat wij de geldende modellen voor onze sociaal-economische activiteiten, ruimtelijke ordening en stedenbouw voortdurend moeten bijstellen. Het toerisme ontsnapt niet aan deze noodzaak, en plaatst alle betrokken actoren voor tal van uitdagingen op het stuk van kwaliteit, duurzaamheid en concurrentievermogen.

10.2 Wij zijn van mening dat deze lastige uitdagingen, waarmee alle menselijke activiteiten te maken krijgen maar vooral het toerisme – vanwege zijn strategische karakter, zijn overwegend dienstverlenende rol en zijn essentiële belang voor de culturele uitwisseling – uitsluitend kunnen worden gerealiseerd indien de verschillende publieke en private actoren fundamenteel tot samenwerking bereid zijn.

10.3 De publiek-private samenwerking wint steeds meer aan belang voor een pro-actief optreden in de toerismesector. Deze vooruitgang moet op zoveel mogelijk manieren worden aangevoerd, omdat alleen zó de doelstellingen van de sector kunnen worden verwezenlijkt. Het is aan de betrokken actoren om zich deze houding eigen te maken teneinde het hoofd te bieden aan de grote veranderingen die zich voltrekken in de wereld waarin wij leven.

10.4 Het EESC volgt met instemming het initiatief van de Europese Commissie om jaarlijks een Europees Forum voor Toerisme te organiseren, als een soort platform waar, met de medewerking van actoren uit de sector – met name sociaal-economische actoren, overheden en andere instellingen – Euro-

pese richtsnoeren en criteria worden gedefinieerd, met de bedoeling dat deze initiatieven navolging krijgen op nationaal, regionaal of lokaal niveau, en zelfs tussen sectoren en territoriale eenheden van de Europese Unie.

10.5 Het EESC wenst bij te dragen tot de samenwerking in de toerismesector, door de ontmoeting, dialoog en overeenkomsten met vertegenwoordigers van het toerisme te bevorderen; bij vertegenwoordigers denkt het met name aan sociaal-economische actoren, nationale, regionale en lokale overheden, evenals organisaties en verenigingen die zich inzetten voor een duurzaam toerisme, zoals consumenten- en milieuorganisaties, de sociale economie en gehandicaptenorganisaties. Bovendien zal het EESC blijven samenwerken met de Wereldorganisatie voor Toerisme en het Internationaal Bureau voor Sociaal Toerisme. Het EESC hernieuwt in dat verband zijn aanbod om te fungeren als ontmoetingsplaats voor zij die toerisme zien als een mensenrecht, die het toerisme niet alleen beschouwen als een industrie en een economische activiteit, maar tevens als een factor van persoonlijke en menselijke ontwikkeling en wederzijds begrip, verzoening en vrede tussen mensen en volkeren.

10.6 Het EESC zal jaarlijks een verklaring uitbrengen, ter ondersteuning van de door de Wereldorganisatie voor Toerisme georganiseerde „Wereldtoerismedag”. Het onderhavige advies, dat kan worden beschouwd als de „Verklaring van Sevilla over het toerismebeleid en de samenwerking tussen de publieke en de private sector”, is de bijdrage van het EESC tot de viering van deze dag en tot het Europees Forum voor Toerisme van 2004 in Boedapest.

Brussel, 15 september 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

Roger BRIESCH

---



**Advies het van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen inzake herbruikbaarheid, recycleerbaarheid en mogelijke nuttige toepassing, en tot wijziging van Richtlijn 70/156/EEG van de Raad”**

(COM(2004) 162 def. - 2004/0053 (COD))

(2005/C 74/03)

De Raad heeft op 30 maart 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 juli 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Ranocchiari**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 september 2004 gehouden 411e zitting (vergadering van 15 september 2004) onderstaand advies met 125 stemmen vóór en 4 tegen, bij 7 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 Elk jaar worden in Europa ongeveer 16 miljoen personenwagens en lichte bedrijfsvoertuigen op de markt gebracht en komen er meer dan 9 miljoen aan het einde van hun levenscyclus, wat goed is voor meer dan 8 miljoen ton afval per jaar.

1.2 De lidstaten gingen in het verleden op uiteenlopende wijze om met deze aanzienlijke berg voertuigafval, waarbij ze niet altijd genoeg oog hadden voor nuttige toepassing en recycling van de verschillende materialen.

1.3 Sinds het begin van de jaren negentig echter hebben alle lidstaten - dankzij het vele werk van milieuorganisaties - regels opgesteld voor de verwerking van autowrakken, waardoor de milieuvervuiling door afgedankte voertuigen een stuk is afgenomen. Die regels werden vervat in nationale wetgeving of in door de sector zelf vrijwillig opgestelde convenanten.

1.4 Op 18 september 2000 hebben het Europees Parlement en de Raad Richtlijn 2000/53/EG<sup>(1)</sup> aangenomen, die niet alleen regels bevat voor de inzameling en verwerking van autowrakken, maar waarin ook door de lidstaten te realiseren doelstellingen zijn geformuleerd t.a.v. hergebruik en nuttige toepassing van voertuigafval. Doel van deze Richtlijn was de uiteenlopende nationale wetgeving op dit vlak te harmoniseren en daarmee verstoring van de concurrentieverhoudingen tegen te gaan, en - nog belangrijker - de milieuvervuiling door afgedankte voertuigen verder te verminderen. Twee belangrijke doelstellingen uit deze Richtlijn zijn:

- a) uiterlijk op 1 januari 2006 moet hergebruik en nuttige toepassing voor alle autowrakken ten minste 85 % bedragen van het gemiddelde voertuiggewicht op jaarbasis; op die datum moet hergebruik en recycling ten minste 80 % bedragen van het gemiddelde voertuiggewicht op jaarbasis;
- b) uiterlijk op 1 januari 2015 moet voor alle autowrakken hergebruik en nuttige toepassing ten minste 95 % en hergebruik en recycling ten minste 85 % bedragen van het gemiddelde voertuiggewicht op jaarbasis.

1.5 Opgemerkt zij dat Richtlijn 2000/53/EG (die in het communautaire jargon de „End of Life Vehicles (ELV)-directive” wordt genoemd) pas werd goedgekeurd na uitvoerige discussies en veel kritiek heeft gekregen, die soms niet onterecht was en die ook is terug te vinden in het destijds door het EESC uitgebrachte advies<sup>(2)</sup>. Overigens wordt erkend dat deze Richtlijn heeft gezorgd voor een veel sneller - maar niet gemakkelijker - verloop van een deugdzame ontwikkeling, waartoe (zoals reeds opgemerkt) op nationaal niveau de aanzet was gegeven, vaak via afspraken met de automobielfabrikanten en de autodemonstagesector.

## 2. Het Commissievoorstel

2.1 Het Commissievoorstel waarover het EESC zich in onderhavig advies uitsprekt en dat, om nog eens het communautaire jargon te gebruiken, al bekend staat als de „Triple R-directive”, vindt zijn oorsprong in artikel 7, lid 4, van de „End of life”-richtlijn, waarin reeds wordt gesproken over de invoering van typegoedkeuringsvereisten inzake hergebruik, recycleerbaarheid en nuttige toepassing.

2.2 In de nu voorgestelde richtlijn wordt bepaald dat voertuigen van de categorieën M1 en N1, om een typegoedkeuring te krijgen, zo moeten worden ontworpen dat aan de in de „End of life”-richtlijn vastgestelde percentages voor hergebruik, recycleerbaarheid en nuttige toepassing kan worden voldaan.

2.3 Na goedkeuring van de „Triple R”-richtlijn zullen de bepalingen daaruit deel gaan uitmaken van het communautaire typegoedkeuringsstelsel, wat een wijziging impliceert van Richtlijn 70/156/EEG<sup>(3)</sup>, de basis van dat stelsel.

2.4 Een voertuigtype krijgt typegoedkeuring als de typegoedkeuringsinstantie heeft vastgesteld dat het aan de vereisten uit alle in de bijlage bij Richtlijn 70/156/EEG genoemde richtlijnen voldoet. De „Triple R”-richtlijn zal na goedkeuring in die bijlage worden opgenomen en dan zal dus elk voertuigtype, om een typegoedkeuring te krijgen, ook aan de vereisten uit deze richtlijn moeten voldoen.

(1) PB L 269 van 21 oktober 2000.

(2) PB C 129 van 27 april 1998.

(3) PB L 42 van 23 februari 1970.

2.5 In het Commissievoorstel wordt de hele procedure beschreven die de fabrikant in dit verband moet volgen om van de typegoedkeuringsinstantie voor een bepaald voertuigtype typegoedkeuring te krijgen. Die procedure is er volledig op gericht hem te laten aantonen dat het voertuigtype zo is ontworpen en gebouwd dat het aan de in de voorgestelde richtlijn vastgelegde drempels inzake recycleerbaarheid en nuttige toepassing voldoet.

2.6 Daartoe moet de fabrikant, tijdens een voorafgaande beoordeling, op speciale rekenformulieren de recycleerbaarheidspercentages berekenen, die vervolgens door de typegoedkeuringsinstantie zullen worden gevalideerd. Tegelijkertijd dient hij die instantie op de hoogte te stellen van de strategie die hij in gedachten heeft voor hergebruik en recyclage van auto-wrakken van het voertuigtype waarvoor hij typegoedkeuring wil krijgen. Dit moet gebeuren in het kader van de demontage-informatie die op grond van de „End of life”-richtlijn dient te worden verstrekt.

2.7 Omdat een auto een zeer complex product is dat uit meer dan 10 000 onderdelen kan bestaan, is het ondenkbaar dat voor alle voertuigtypen alle berekeningen tot in het kleinste detail worden gecontroleerd. Daarom worden - enkel in het kader van de typegoedkeuring - slechts één of een klein aantal „referentievoertuigen” aan grondige controles onderworpen. Die referentievoertuigen worden gekozen uit de versies van een voertuigtype die op het gebied van herbruikbaarheid, recycleerbaarheid en mogelijke nuttige toepassing de meeste problemen opleveren.

2.8 Daarnaast is het hergebruik van onderdelen die uit veiligheids- of milieuoogpunt gevaar kunnen opleveren, verboden. Dergelijke onderdelen, waarvan een speciale lijst is opgesteld, mogen niet opnieuw worden gebruikt bij de constructie van nieuwe voertuigen.

2.9 Tot slot is in een aantal vrijstellingen van de voorgestelde richtlijn voorzien voor voertuigen die voor speciale doeleinden zijn ontworpen (ambulances, kampeerwagens e.d.), voor in kleine series gebouwde voertuigen (max. 500 stuks per jaar) en voor lichte bedrijfsvoertuigen die in meerdere fasen worden gebouwd, d.w.z. bedrijfsvoertuigen waarvan de fabrikant bij het ontwerp niet kan weten welk soort koetswerk later op het chassis zal worden gemonteerd.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Ook wat onderhavig voorstel betreft, is erkenning op zijn plaats voor de grote inspanningen die de Commissie levert om afvalbeheer voortdurend te verbeteren. Daartoe stelt ze hier een methode voor die alleen maar kan worden toegejuicht, aangezien ze daarmee beoogt de verwijdering van voertuigafval zoveel mogelijk te vermijden. Via bepalingen t.a.v. hergebruik, recyclage en nuttige toepassing zorgt ze ervoor dat een aanvankelijk (afval)probleem uiteindelijk leidt tot milieu- en mogelijk ook economische voordelen.

3.2 Erkenning is tevens op zijn plaats voor de beslissende rol die de automobielfabrikanten in dit verband hebben gespeeld, waardoor de vastgestelde doelstellingen nu kunnen worden gerealiseerd. Zij hebben nl. reeds jarenlang geïnvesteerd in onderzoek naar manieren om voertuigen te ontwerpen waarbij zoveel mogelijk materiaal kan worden gerecycled, zonder dat ze echter andere prioriteiten uit het oog verloren die daarbij in het gedrang hadden kunnen komen.

3.3 Dankzij het „virtuoze” samenspel tussen de prikkels van de Commissie, de inspanningen van de automobielfabrikanten en de wetgeving van veel lidstaten wordt nu al bijna aan de doelstellingen uit de „End of life”-richtlijn voldaan. Dat valt o.a. op te maken uit een recent verschenen rapport van de ACEA over de tenuitvoerlegging van die richtlijn in de vijftien oude lidstaten en Noorwegen.

### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 De keuze van de Commissie om concreet invulling te geven aan artikel 7, lid 4, van de „End of life”-richtlijn m.b.v. een nieuwe richtlijn (die onderwerp is van onderhavig advies) en niet op andere manieren (die er wel waren), is vanuit technisch oogpunt correct en wordt door het EESC hier dan ook zeker niet ter discussie gesteld.

4.2 Bij de praktische uitwerking van die nieuwe richtlijn vallen echter wel enkele kanttekeningen te maken. De automobielfabrikanten worden nl. geconfronteerd met hogere kosten en de technische diensten en typegoedkeuringsinstanties dreigen de enorme hoeveelheid te controleren gegevens (zie bijlage II bij het Commissievoorstel) niet meer te kunnen verhapstukken. Een aantal daarvan lijkt trouwens irrelevant gezien het doel van de richtlijn (bijv. gegevens over aantal en opstelling van de cilinders en cilinderinhoud).

4.3 Om dergelijke negatieve consequenties van de nieuwe richtlijn zoveel mogelijk te beperken, lijkt een aantal wijzigingen nodig. Daarmee zouden volgens het EESC de nieuwe bepalingen effectiever en doelmatiger kunnen worden toegepast zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan geest en doelstellingen van het Commissievoorstel. In het bijzonder zouden de volgende artikelen moeten worden herzien:

**Artikel 4, lid 5:** Het referentievoertuig - het voertuig dat in het kader van typegoedkeuring aan verschillende tests wordt onderworpen - wordt gedefinieerd als „de versie van een voertuigtype die volgens de goedkeuringsinstantie op het gebied van herbruikbaarheid, recycleerbaarheid en mogelijke nuttige toepassing de meeste problemen oplevert”. Omdat dezelfde voertuigtypen in het algemeen op veel verschillende manieren worden afgewerkt, is de selectie van een referentievoertuig echter niet altijd eenvoudig. Daarom zou, ter voorkoming van misverstanden tussen betrokkenen en verlies van kostbare tijd, expliciet moeten worden vermeld dat *met algemene instemming van fabrikant en goedkeuringsinstantie* als referentievoertuig het voertuig wordt gekozen dat op het gebied van herbruikbaarheid, recycleerbaarheid en mogelijke nuttige toepassing de meeste problemen oplevert.

**Artikel 5, lid 3:** In paragraaf 6.2.2 van de toelichting die aan de voorgestelde richtlijn voorafgaat, valt te lezen dat de prototypen van de voertuigen waarvoor typegoedkeuring wordt gevraagd, aan fysieke controles worden onderworpen ter verificatie van de informatie die de fabrikant en zijn leveranciers hebben verstrekt over markeringen, aard van de materialen, massa van de onderdelen enz. In artikel 5, lid 3, wordt bepaald dat fysiek moet worden gecontroleerd of de onderdelen van polymeren of elastomeren zijn gemarkeerd. In werkelijkheid echter wordt die controle dus uitgevoerd op prototypen, waarvan het materiaal „preserie” en derhalve niet gemarkeerd is. Exacte naleving van dit artikel zou betekenen dat alleen voor deze controle speciale prototypen moeten worden gebouwd, wat extra kosten met zich meebrengt, die bovenop de al hoge kosten zouden komen waarmee de naleving van de andere bepalingen uit de voorgestelde richtlijn gepaard gaat. Een goedkope oplossing zou zijn om *artikel 5, lid 3, te wijzigen en daarin te bepalen dat de goedkeuringsinstantie nagaat of de fabrikant maatregelen heeft getroffen om tijdens de serieproductie van een bepaald voertuigtype de onderdelen van polymeren of elastomeren volgens de voorschriften te markeren. Fysieke controles zouden altijd nog voordat het betreffende voertuigtype op de markt wordt gebracht, kunnen worden uitgevoerd op de voertuigen die tijdens de typegoedkeuringsprocedure worden gebouwd en worden gebruikt voor verschillende tests (bijv. controle van het remsysteem, geluidsmetingen en veiligheidsproeven), of - nog beter - op de voertuigen die worden gebruikt voor de controles van de overeenstemming van de productie.*

**Artikel 10, lid 3:** Hierin wordt bepaald dat de lidstaten zich vanaf 36 maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn moeten houden aan de voorgeschreven verplichtingen, zowel t.a.v. voertuigen waarvoor voor het eerst typegoedkeuring is verleend (nieuwe voertuigtypen), als voor voertuigen die voor het eerst worden geregistreerd (de hele productie). Die termijn staat in schril contrast met de overgangperiode die in soortgelijke gevallen gebruikelijk is. Dergelijke verplichtingen worden nl. normaliter t.a.v. voertuigen die voor het eerst worden geregistreerd twee of drie jaar later van kracht dan t.a.v. voertuigen waarvoor voor het eerst typegoedkeuring is verleend, ten einde de fabrikanten in de gelegenheid te stellen de voertuigen die reeds in productie zijn, aan de nieuwe voorschriften aan te passen. Eén datum voor het van kracht worden van de hier bedoelde verplichtingen zou de fabrikanten in grote moeilijkheden brengen, niet alleen omdat ze dan al hun voertuigen in korte tijd moeten aanpassen, maar ook omdat ze dan in korte tijd voor al hun modellen een typegoedkeuring moeten krijgen, wat vaak technisch niet mogelijk is. Daarbij mag niet worden vergeten dat behalve de fabrikanten ook de technische diensten en goedkeuringsinstanties bij de typegoedkeuring zijn betrokken. Ook zij zouden in de problemen kunnen komen als ze in korte tijd een groot aantal voertuigtypen zouden moeten goedkeuren. Dit gezegd zijnde, maar zonder het standpunt in te nemen dat reeds in productie zijnde voertuigen van de voorgestelde richtlijn moeten worden vrijgesteld, vindt het EESC het noodzakelijk artikel 10, lid 3, te wijzigen en daarin te bepalen dat de lidstaten zich t.a.v. voertuigen die voor het eerst worden geregistreerd, pas na een langere termijn (48 of 60 maanden) dan de aanvankelijk voorgestelde 36 maanden aan de in hetzelfde lid beschreven verplichtingen moeten gaan houden.

**Bijlage I, par. 9:** Hierin wordt bepaald dat de fabrikant in het kader van de controle van de materialen en de massa van de onderdelen aan de typegoedkeuringsinstantie voor elk type carrosserie alle representatieve voertuigen en onderdelen ter beschikking stelt. Ook deze eis betekent aanzienlijk meer werk voor de fabrikanten en typegoedkeuringsinstanties, maar lijkt voor een correcte typegoedkeuringsprocedure niet absoluut noodzakelijk. Zo is het volgens het EESC niet nodig elk type carrosserie te testen (driedeurs-, vijfdeurs-, stationuitvoering e.d.), wanneer het ook voor dit onderdeel van de typegoedkeuring eenvoudiger is de versie van een voertuigtype te gebruiken die op het gebied van recycleerbaarheid de meeste problemen oplevert.

## 5. Samenvatting en conclusies

5.1 Het EESC staat zeer positief tegenover het werk dat de Commissie de afgelopen jaren heeft verzet om ervoor te zorgen dat voertuigafval op een correcte en intelligente manier wordt beheerd.

5.2 Met name dankzij Richtlijn 2000/53 („End of life-directive”) is de wetgeving die de lidstaten al hadden opgesteld voor de inzameling en verwerking van autowrakken uiteindelijk op Europees niveau geharmoniseerd. In deze richtlijn zijn ook minimumdoelstellingen vastgesteld voor hergebruik en nuttige toepassing van voertuigafval en termijnen waarbinnen die doelstellingen moeten worden gerealiseerd.

5.3 Het EESC maakt van de gelegenheid gebruik om de lidstaten op het hart te drukken goed in de gaten te blijven houden en te controleren of afgedankte onderdelen en reservestukken (bijv. accu's en banden) van nog in gebruik zijnde voertuigen ook correct worden verwerkt, omdat dergelijk afval eveneens een bron van milieuvuiling is.

5.4 Het EESC kan zich volledig vinden in de gedachtengang achter onderhavig Commissievoorstel, waarin wordt bepaald dat voertuigtypen, om een communautaire typegoedkeuring te krijgen, zo moeten worden ontworpen dat aan de in de „End of life”-richtlijn reeds vastgestelde percentages voor hergebruik en nuttige toepassing kan worden voldaan.

5.5 Het EESC is wel verbaasd over het instrument - nl. een nieuwe richtlijn - waarvoor de Commissie heeft gekozen om ervoor te zorgen dat aan zojuist genoemde percentages kan worden voldaan, omdat er ook een andere, eenvoudigere en snellere manier was om die doelstelling te bereiken. De Commissie had alleen maar in bijlage X van Richtlijn 70/156/EEG (die in het voorafgaande al is aangemerkt als de basis van het typegoedkeuringsstelsel) bepalingen omtrent een extra „assessment of manufacturers' capability” (een beoordeling van de bekwaamheid van de fabrikant) hoeven op te nemen, naar analogie van de bepalingen waarmee de bekwaamheid van de fabrikant wordt vastgesteld om voertuigen te produceren die gelijk zijn aan de voertuigen waarvoor typegoedkeuring is verleend.

5.6 Niettemin is, zoals reeds werd opgemerkt, de keuze van de Commissie voor een nieuwe richtlijn technisch correct. Die keuze mag hier dan ook zeker niet ter discussie worden gesteld, ook al wordt daarmee niet bijgedragen aan de vereenvoudiging van de Europese regelgeving, waarop steeds vaker door steeds meer mensen wordt aangedrongen.

5.7 In dat verband hoopt het EESC dat de Commissie de in onderhavig advies voorgestelde wijzigingen op de ontwerp-richtlijn in overweging wil nemen. Die wijzigingen, die geen afbreuk doen aan de geest en de doelstellingen ervan, maken de nieuwe uitgebreide typegoedkeuringsprocedure minder ingewikkeld en belastend voor de fabrikanten, voor technische diensten en typegoedkeuringsinstanties, en niet in de laatste plaats voor de consument, die uiteindelijk altijd de gevolgen ondervindt (in dit geval langere levertijden en hogere kosten) van regelgeving die complexer is dan strikt noodzakelijk.

Brussel, 15 september 2004

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad over cinematografisch erfgoed en het concurrentievermogen van verwante industriële activiteiten”**

(COM(2004) 171 def. - 2004/0066 (COD))

(2005/C 74/04)

De Raad heeft op 26 maart 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 157 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 juli 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer **BRAGHIN**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 september 2004 gehouden 411e zitting (vergadering van 15 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 129 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen is goedgekeurd:

## 1. Inleiding

1.1 Het Commissiedocument bestaat uit twee delen: een **mededeling** over de uitbreiding tot 30 juni 2007 van de specifieke compatibiliteitscriteria voor steun aan cinematografische en televisieproducties die tot juni 2004 van kracht waren, en een **aanbeveling** over cinematografisch erfgoed en het concurrentievermogen van verwante industriële activiteiten.

1.2 De aanbeveling is toegespitst op alle aspecten van het cinematografisch erfgoed (verzamelen, catalogiseren, opzetten van databases, bewaren, restaureren, gebruik voor educatieve, academische, culturele en onderzoeksdoeleinden en samenwerking tussen de op Europees niveau verantwoordelijke instellingen). Het wettelijk depot van cinematografische werken wordt beschouwd als instrument om het Europese audiovisuele erfgoed te conserveren en in stand te houden. Over dit document wordt het Comité geraadpleegd.

1.3 Het Comité wordt enkel over de aanbeveling geraadpleegd. Wat de mededeling betreft is het EESC ingenomen met de aanpak van de Commissie, die bereid is, „ten laatste bij gelegenheid van de volgende herziening van de mededeling, hogere bedragen voor steunverlening toe te staan indien de steunregelingen voldoen aan de voorwaarden van algemene wettelijkheid overeenkomstig het Verdrag en in het bijzonder indien de belemmeringen voor het vrije verkeer van werknemers, diensten en goederen in de Gemeenschap in deze sector worden teruggebracht”. Het EESC behoudt zich voor de resultaten van de studie van de effecten van de bestaande steunregelingen van de overheid te analyseren om de economische en culturele gevolgen te kunnen inschatten en na te gaan of de bestaande mechanismen efficiënt zijn, of dat er andere mechanismen en instrumenten gezocht dienen te worden.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 Het EESC is het ermee eens dat de voorwaarden voor het concurrentievermogen van de industriële activiteiten op het gebied van het cinematografische erfgoed moeten worden

verbeterd, vooral door een beter gebruik van technologische ontwikkelingen, zoals digitalisering. Daarom wordt als rechtsgrond van de aanbeveling artikel 157 van het EG-Verdrag voorgesteld.

2.1.1 Het EESC is het eens met de keuze van het Europees Parlement en de Raad voor een aanbeveling, omdat zo de samenwerking tussen lidstaten efficiënter kan worden gemaakt, en ook om het politieke debat over een thema van een dergelijk cultureel belang uit te breiden.

2.1.2 Het EESC zou overigens willen dat de Commissie de informatie over de maatregelen die de lidstaten genomen hebben naar aanleiding van deze aanbeveling en waar ze elke twee jaar om verzocht worden, grondig analyseert, en dat zij onderzoekt welke, eventueel juridische, maatregelen geschikt zijn om de nodige samenwerking en coördinatie, met het oog op een efficiënte bescherming van het audiovisueel erfgoed en van de economische waarde ervan, tot stand te brengen.

2.2 Ook het EESC vindt dat de bezitsoverdracht van cinematografische werken aan archieven niet betekent dat ook de verwante auteursrechten aan deze instanties worden overgedragen. Overigens kunnen de lidstaten, in de zin van richtlijn 2001/29/EG<sup>(1)</sup>, in een uitzondering of een beperking voorzien voor specifieke reproductieactiviteiten door openbare bibliotheken of archieven indien deze niet met het oog op direct of indirect economisch of commercieel voordeel worden gedaan. Het EESC staat tevens achter de aanbeveling om de reproductie van gedeponeerde cinematografische werken toe te staan voor restauratiedoeleinden (punt 9 van de aanbeveling).

2.3 De juridische vraagstukken die auteursrechten, specifieke reproductieactiviteiten door openbare bibliotheken of archieven, en reproductie voor restauratiedoeleinden met zich meebrengen dienen dringend aangepakt en opgelost te worden. Het EESC stelt voor dat er aan een groep op hoog niveau een expliciet mandaat terzake wordt gegeven, eventueel door het netwerk van reeds geraadpleegde deskundigen die rol op zich te laten nemen.

<sup>(1)</sup> Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij, PB L 167 van 22.6.2001.

2.4 Het EESC dringt aan op een kortere periode waarbinnen het depot moet gebeuren na het ter beschikking stellen van het publiek, en op mechanismen om het depot van cinematografische en audiovisuele werken die het nationale audiovisuele erfgoed vormen, te bevorderen. Deze mechanismen zijn de voorlopers van de vaste depotverplichting zoals die in de aanbeveling wordt beschreven.

2.5 Het EESC is van oordeel dat de cinematografische en audiovisuele werken tegelijk een industrieel en een cultureel product zijn, dat moet worden beschermd als gemeenschappelijk Europees erfgoed, bevorderd als een factor van pluralisme en op het economische vlak naar waarde moet worden geschat. Daarom is het wenselijk dat ook specifieke soorten televisieproducties van nationale omroepen verplicht moeten worden gedeponeerd, aangezien ze de uitdrukking zijn van een dynamische cultuur en veel meer verbonden zijn met de socio-culturele actualiteit dan een cinematografisch werk. Het EESC is er zich van bewust dat de omroepen geen voorstanders zijn van zo'n verplicht depot, maar verzoekt de Commissie toch dit aspect door middel van sectorale studies uit te werken, om in te schatten of tenminste televisieprogramma's die van socio-cultureel belang zijn niet verplicht dienen te worden gedeponeerd als cultureel audiovisueel erfgoed.

2.6 Het EESC is het eens met de bewering dat de filmindustrie veel mogelijkheden biedt voor het scheppen van banen, ook op het gebied van de bescherming van het cinematografisch erfgoed. Dit geldt echter des te meer voor de audiovisuele sector in ruime zin, indien rekening wordt gehouden met de verscheidenheid aan media en transmissiemiddelen, en met de mogelijkheden van de digitale omroep. Het dringt er derhalve op aan dat elke vorm van steun uitgebreid wordt tot alle audiovisuele werken, en vooral gericht wordt op het concurrentievermogen van de sector in al zijn vormen, en dat de opleidingsmogelijkheden niet beperkt worden tot of hoofdzakelijk gecreëerd worden in de cinematografische sector, maar dat ze betrekking hebben op een zo breed mogelijk opgevatte audiovisuele sector.

2.7 Ook het EESC is overtuigd van de noodzaak van een systeem van vrijwillig depot voor hulp- en publicitair materiaal, bewegend beeldmateriaal en cinematografische werken uit het verleden, aangezien die een belangrijke component zijn van het Europese audiovisuele erfgoed. Het benadrukt het belang van geschikte stimulansen voor een dergelijke inzameling en van voldoende fondsen voor de verantwoordelijke instellingen om binnen een redelijke termijn een systematische getuigenis van de rijkdom aan culturele identiteiten en van de verscheidenheid van de Europese volkeren te kunnen opbouwen.

### 3. Conclusies

3.1 Om de voornaamste vermelde doelstellingen te bereiken acht het EESC het essentieel dat de Commissie nu al een proactieve rol begint te spelen in de geest van onderhavig document, en dat ze in het bijzonder:

- de depotsystemen definieert om de nationale systemen onderling te kunnen verbinden en hen interoperabel te maken, en zo een Europese standaardisering op het gebied van catalogisering te bevorderen;
- de technische en juridische voorwaarden vastlegt om voldoende beschermde en regelmatig geactualiseerde on-line depots mogelijk te maken die aan de basis kunnen liggen van een toekomstige „Europese” databank;
- een Europese standaardovereenkomst tussen de aangewezen instanties, deponerende en, eventueel, de houders van rechten voorstelt, onverminderd de bepalingen van richtlijn 2001/29/EG, die de restauratie makkelijker maakt, alsook het ter beschikking stellen aan onderzoekers en voor pedagogische doeleinden;
- in samenwerking met de betrokken instellingen de criteria vastlegt om de gedeponeerde werken toegankelijk te maken voor het publiek;
- de samenwerking tussen de nationale en/of regionale instellingen bevordert, ook door middel van, indien nodig, gepaste structuren en speciale financieringsmaatregelen;
- *benchmarking* van de beste praktijken bevordert, en de geboekte vooruitgang evalueert via de voorziene regelmatige verslaglegging.

3.2 Het EESC is overigens van mening dat de Commissie, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, de sector actief moet ondersteunen met gepaste financiële en menselijke middelen, om de volgende doelstellingen te verwezenlijken:

- de samenstelling van een Europese audiovisuele filmografie en de productie van gemeenschappelijke educatieve en onderzoeksprojecten, aangezien een samenwerking op vrijwillige basis moeilijk tot afdoende resultaten kan leiden omwille van de enorme verschillen in middelen en culturele tradities in de 25 lidstaten;

- het depot van de werken uit het verleden van de nieuwe lidstaten, die over een belangrijk cinematografisch erfgoed beschikken dat getuigt van de geschiedenis, cultuur, leefstijlen, gewoontes en gebruiken die verloren zouden kunnen gaan, maar die daarvoor slechts over beperkte economische middelen beschikken;

- het opzetten van een speciale structuur voor de exploitatie van de archieven van nationale en/of regionale instellingen, door de verspreiding op Europees en internationaal niveau te bevorderen door middel van de modernste multimedia-instrumenten (bijvoorbeeld DVD, waarop archiefmateriaal met ondertiteling in meerdere Europese talen kan worden bewaard, hetgeen ook voor werken uit het verleden economische winst kan opleveren), vooral als het gaat om werken waarin EU-thema's en -beleid (bijvoorbeeld de bescherming van minderjarigen of de waardigheid van de vrouw) of specifieke tradities (bijvoorbeeld animatiefilms, kinderfilms, documentaires) aan bod komen;
- de exploitatie van de werken die de diverse regionale of lokale themafestivals worden voorgesteld, om onafhankelijke producties en regisseurs buiten de commerciële kanalen een duwtje in de rug te geven, indien mogelijk ook via het verplichte depot;
- beroepsopleidingen op het gebied van conservatie en restauratie, die vakkundigheid en nieuwe technieken met

zich meebrengen, door deze te ondersteunen met voldoende communautaire middelen, bij voorkeur in het kader van het vernieuwde MEDIA-Opleidingsprogramma.

3.3 Het EESC wenst evenzo dat er in de inmiddels op gang gekomen discussie over het nieuwe MEDIA-Opleidingsprogramma meer rekening wordt gehouden met de opleidingsactiviteiten waarin nieuwe technologieën en de nieuwe vereisten op het gebied van het verzamelen, catalogiseren, bewaren en restaureren van cinematografische en televisieproducties, en bewegend beeldmateriaal in het algemeen, aan bod komen. In het bijzonder zou er een uitbreiding moeten komen van de opleidingen waarin het gebruik en de kennis van de nieuwe archiveringstechnieken en -methodes, het beheer van databanken en de standaardmethodes om beelden in digitaal formaat en met hoge kwaliteit op te slaan worden aangeleerd, dit in combinatie met bijscholingscursussen voor de operateurs, om het werk beschikbaar te maken voor een zo breed mogelijk publiek, en in het bijzonder voor onderzoekers en lesgevers.

Brussel, 15 september 2004

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Roger BRIESCH

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (herschikking)”**

(COM(2004) 246 def. - 2004/0079 (CNS))

(2005/C 74/05)

De Raad van de Europese Unie heeft op 30 april 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de bepalingen van artikel 262 van het Verdrag van de Europese Gemeenschap te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 juli 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **BURANI**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 september 2004 gehouden 411 zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 147 stemmen vóór en zes stemmen tegen, bij tien onthoudingen is goedgekeurd:

## 1. Inleiding

1.1 Onderhavig Commissievoorstel<sup>(1)</sup> wijkt af van de gebruikelijke gang van zaken bij de codificatie van EU-wetgeving. De Commissie heeft vastgesteld dat drastisch orde op zaken moet worden gesteld in de **bepalingen betreffende de belasting op de toegevoegde waarde** (die oorspronkelijk in de Zesde Richtlijn 77/388/EEG van de Raad zijn opgenomen en daarna meerdere malen zijn gewijzigd). Deze bepalingen zijn in de loop der jaren steeds weer herzien, gecorrigeerd en verruimd, met als onvermijdelijk gevolg dat er herhalingen zijn ingeslopen en dat sommige ervan onduidelijk zijn geworden en elkaar zijn gaan overlappen. Er moeten dus **wijzigingen** in worden aangebracht om de tekst ervan duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder dat betekenis en draagwijdte worden veranderd. Kortom, wat moet gebeuren, **gaat verder dan alleen maar een codificatie**.

1.2 Met datzelfde doel voor ogen zijn er bovendien wijzigingen ingevoerd om de tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie overeengekomen beginselen van **kwali-teitswetgeving** toe te passen. De nieuwe tekst wordt de Raad en het Europees Parlement ter goedkeuring voorgelegd: als het daarbij om louter formele wijzigingen gaat, is geen sprake van codificatie, maar van **herschikking**. Herschikking is een methode om, overeenkomstig het interinstitutioneel akkoord van 2001<sup>(2)</sup>, wetteksten in één enkele wettekst te wijzigen en te codificeren.

1.3 De tekst van dit voorstel, waarvoor de Commissie enorm veel werk heeft verzet, **komt in de plaats van de Zesde BTW-Richtlijn**, die komt te vervallen. Alle artikelen van die richtlijn zijn herzien om de teksten ervan minder lang en langdradig te maken. Uiteindelijk zijn er van de 402 artikelen nog maar 53 over. Ten slotte wordt de nieuwe tekst voorafgegaan door een **inhoudsopgave**, waardoor het gemakkelijker is geworden om er snel een onderwerp in terug te vinden. Ook die laatste vernieuwing is zeer welkom.

## 2. Opmerkingen

2.1 Aangezien het hier om een herschikking gaat, en niet om een nieuwe richtlijn, zou het Comité zich ertoe kunnen beperken om **kennis te nemen** van het uitstekende werk dat door de Commissiediensten is verricht, waarna een prijzend

woord voor het resultaat ervan op zijn plaats zou zijn: betrokkenen en instanties kunnen hier alleen maar voordeel van hebben, omdat het voortaan minder tijd kost om een onderwerp in de richtlijn op te zoeken en de interpretatie van de tekst ondubbelzinniger is geworden. Verder kan de rapporteur de uitspraak van de Commissie dat **de nieuwe tekst qua draagwijdte aansluit bij de vigerende wetteksten**, alleen maar voor goede munt aannemen, omdat de juistheid ervan onmogelijk precies kan worden nagegaan en die toetsing al is gedaan door nationale deskundigen en belanghebbenden, die hierover naar behoren zijn geraadpleegd.

2.2 Wel kan - in een minder oppervlakkige, maar **inhoudelijke** analyse - worden stilgestaan bij het **BTW-beleid** zelf en, meer in het algemeen, bij elk belastingbeleid **waarvan het officiële doel is de voorwaarden voor de werking van de interne markt te harmoniseren**. In verband daarmee staat in de vijfde overweging van dit Commissievoorstel: „Een BTW-stelsel verkrijgt de grootste mate van eenvoud en neutraliteit wanneer de belasting **zo algemeen mogelijk wordt geheven** [...]. Het is derhalve in het belang van de gemeenschappelijke markt en van de lidstaten **een gemeenschappelijk stelsel** te aanvaarden...”.

2.3 In beide daarop volgende overwegingen maant de Commissie echter aan tot voorzichtigheid: volgens de zesde overweging is het noodzakelijk „...etappegewijs te werk te gaan, **omdat de harmonisatie van de omzetbelastingen in de lidstaten tot wijzigingen in hun belastingstructuur leidt...**” en volgens de zevende overweging moet het BTW-stelsel „... - zelfs indien de tarieven en vrijstellingen niet volledig worden geharmoniseerd - leiden tot **neutraliteit ten aanzien van de mededinging** ... binnen elke lidstaat ...”.

2.4 Het Comité stelt vast dat die opmerkingen **uit de oorspronkelijke tekst** van de Zesde Richtlijn **zijn overgenomen**. Kennelijk is het nodig om die opmerkingen bijna veertig jaar na dato weer uit de kast te halen: de Europese Unie is sindsdien dus nog geen stap verder gekomen of in ieder geval nog maar nauwelijks opgeschoten. **Alles wijst erop dat de harmonisatie pas op de plaats maakt**. Andere signalen - waarop hieronder zal worden ingegaan - zijn evenmin hoopgevend.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 246 def. - 2004/0079 (CNS)

<sup>(2)</sup> PB C 77 van 28 maart 2002

2.5 Eens te meer zij erop gewezen dat het met de Zesde Richtlijn ingevoerde en nog steeds van kracht zijnde BTW-stelsel „**voorlopig**” is en dat er geen tekenen zijn van een vastberaden wil om de knoop door te hakken en er een „definitief” stelsel van te maken. Hieruit kan worden afgeleid dat onzekerheid bestaat over de geschiktheid van het stelsel, waarop het Comité in zijn advies over „De plaats van levering van diensten”<sup>(1)</sup> is ingegaan en waarvoor het suggesties heeft aangedragen.

2.6 Ook de **uitzonderingsbepalingen** vragen om commentaar. De toegestane uitzonderingen zouden, als ze al nodig zijn, in ieder geval **van tijdelijke aard** moeten zijn, omdat het uiteindelijke doel een interne markt is. Het meest recent zijn de uitzonderingen die aan de tien **nieuwe EU-lidstaten** zijn toegestaan: soms is daarbij een tijdslimiet gegeven, maar soms ook niet. **Andere uitzonderingen**, die destijds aan de „**tweede golf**” van toetredende landen (Oostenrijk, Griekenland, Finland, Portugal, Spanje en Zweden) zijn toegekend, zijn nog steeds van kracht. Waarbij moet worden aangetekend dat voor sommige van die uitzonderingen richtlijnen houdende wijziging van de Zesde Richtlijn zijn goedgekeurd, maar dat de meeste ervan in de toetredingsverdragen zijn „verstoppt”. Het is een verdienste van dit Commissievoorstel dat daarin **alle uitzonderingen** worden genoemd, ongeacht hoe ze zijn toegekend.

2.7 Niets wijst erop dat de bereidheid zou bestaan om die uitzonderingen, met het oog op een uiteindelijke opheffing, te analyseren, zelfs niet in het geval van uitzonderingen die al heel lang van kracht zijn. Ook **de lidstaten van het eerste uur** lijken er weinig voor te voelen om die kwestie aan te kaarten: ook zij hebben bij de oprichting van de Europese Gemeenschap uitzonderingen genoten, waar ze nu wel voor oppassen om die op losse schroeven te zetten (ten minste niet zolang de overgangsregeling nog van toepassing is). Dat geldt bijvoorbeeld voor het overbekende **nultarief** dat oorspronkelijk aan twee landen werd toegekend en inmiddels - in plaats van te zijn opgeheven! - **ook aan diverse andere lidstaten is toegestaan**.

2.8 Toegegeven moet worden dat er voor sommige van die uitzonderingen goede redenen waren. Er waren er bij die **een permanent karakter** hadden en waren toegekend voor overzeese gebieden, eilanden en ultraperifere regio's die op het tijdstip waarop hiertoe is besloten, onderontwikkeld waren. **Thans zou de lijst van territoriale uitzonderingen echter opnieuw in ogenschouw moeten worden genomen**, omdat de tijden zijn veranderd en bekeken moet worden of de voorwaarden die oorspronkelijk tot een uitzondering hebben doen besluiten, nog steeds bestaan.

2.9 Verder zijn er vrij significante uitzonderingen toegekend aan **kleine ondernemingen**: zestien lidstaten (dwz. de tien nieuwe lidstaten en de zes landen van de „tweede golf”) mogen die ondernemingen **BTW-vrijstelling** geven, ook als hun omzet boven de daarvoor in de Zesde Richtlijn vastgestelde

grenswaarden uitkomt. Het Comité plaatst daar grote vraagtekens bij: wellicht is die uitzondering gerechtvaardigd in het geval van de tien nieuwe lidstaten, maar **het ziet niet in waarom deze uitzondering in stand zou moeten worden gehouden** voor landen die twaalf jaar geleden tot de Europese Gemeenschap zijn toetreden.

2.10 De in de vorige paragraaf bedoelde BTW-vrijstelling kan volgen het Comité worden opgevat als **een scheeftrekking van de concurrentie**, hoe gering de draagwijdte ervan waarschijnlijk ook is. De lidstaten en de Commissie zouden deze kwestie verder moeten onderzoeken.

### 3. Conclusies

3.1 Het Comité is bijzonder goed te spreken over het monnikenwerk dat door de Commissie is verzet, dat uitblinkt door zorgvuldigheid en precisie, maar waarbij vooral naar **transparantie** is gestreefd. Zonder die transparantie zou het niet gemakkelijk zijn geweest om zich een voorstelling te maken van de mate waarin alle **voorschriften** - die in beginsel algemeen van toepassing zijn - mettertijd doorspekt zijn geraakt van **uitzonderingen, vrijstellingen en andere onderscheidende kenmerken**. Het spreekt voor zich dat afwijkingen van een beginsel niet per definitie ongerechtvaardigd zijn. Dat neemt niet weg dat de lidstaten de handen aan de ploeg zouden moeten slaan om opnieuw te gaan onderhandelen over alle inmiddels ongegrond geworden uitzonderingen en om die, waar mogelijk, op te heffen.

3.2 Kennelijk staan de lidstaten niet te trappelen om daartoe over te gaan. Integendeel: één van de grotere lidstaten heeft al een „**algemeen voorbehoud**” aangetekend, waardoor zelfs de goedkeuring van dit Commissievoorstel in gevaar kan komen. De toekomst ziet er niet rooskleurig uit: het is al voorgekomen dat een **mededeling van de Commissie van 1996**, voorzien van een werkprogramma en een voorstel om de tarieven te harmoniseren, bij de Raad is aanbeland zonder dat daar ooit een discussie is gewijd. **De mededeling van 2000** over een nieuwe BTW-strategie lijkt hetzelfde lot te zijn beschoren, te oordelen naar de feiten.

3.3 Het Comité wil met dit advies geen kritiek leveren op het BTW-beleid van de lidstaten, omdat het maar al te goed beseft dat er nog te veel interne factoren van economische en/of politieke aard bepalend zijn voor besluiten op dit gebied. Wel hoopt het dat **deze hele materie** binnen afzienbare tijd **opnieuw wordt onderzocht om een definitieve regeling** te kunnen treffen. Zo kan er voor worden gezorgd dat een van de meest in het oog springende **obstakels die de verwezenlijking van de** op gemeenschappelijk regels gebaseerde **interne markt** nog steeds in de weg staan, wordt afgezwakt of zelfs uit de wereld wordt geholpen.

Brussel, 15 september 2004

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> PB C 117 van 30 april 2004



## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een betere economische governance in de EU”

(2005/C 74/06)

Op 29 januari 2004 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde besloten een advies op te stellen over „Een betere economische governance in de EU”.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie - economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 juli 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer van IERSEL.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 411e zitting (vergadering van 15 september 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 130 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd:

### SAMENVATTING

Er breekt een nieuwe stadium voor de Europese Unie aan. 2004 is het jaar van de toetreding van tien nieuwe lidstaten, van een nieuwe Commissie, van een nieuw Europees Parlement, en hopelijk ook het jaar van de Constitutie. In dit jaar wordt de Midterm Review van de Lissabonstrategie voor 2005 voorbereid. De analyses van de Commissie, onder andere die in de *Broad Economic Policy Guidelines*, leggen tekortkomingen in de voortgang van de integratie bloot. Deels zijn die te wijten aan de zwakke economische conjunctuur, maar deels ook aan onvoldoende bereidheid van de lidstaten om strak de hand te houden aan door henzelf overeengekomen doelstellingen en afspraken. Het is van groot belang de economische groei te activeren en de strategie van Lissabon nieuw leven in te blazen. In dit rapport wordt de nadruk gelegd op de regie van dit strategisch concept, die onontbeerlijk is voor de geloofwaardigheid en de slagkracht van de Unie. Er is dringend behoefte aan een vertrouwenwekkend institutioneel kader met het oog op de juiste toedeling van taken binnen de Unie – wie is verantwoordelijk voor wat en wanneer? – en met het oog op de uitvoering en de implementatie in de lidstaten van doelstellingen en richtlijnen, waartoe de Europese Raad en de vakraden hebben besloten. Er zijn succesvolle voorbeelden voor een Lissabonstrategie „nieuwe stijl”, zoals „Europa '92” en de Economische en Monetaire Unie. Er wordt een krachtig pleidooi gevoerd voor de communautaire methode. Een integrale aanpak op basis van een tevoren overeengekomen stappenplan is nodig.

### 1. Inleiding

1.1 De Europese Unie bevindt zich in een kritische fase. De Unie staat voor ingrijpende uitdagingen: de uitbreiding, het geven van positieve impulsen voor economische groei en concurrentiekracht, de ontwerpgrondwet en het leveren van een afdoend antwoord op afnemend vertrouwen in de Unie. Deze zware opgaven vereisen doeltreffend en samenhangend beleid alsmede een adequate uitvoering. Naar aanleiding van de *Broad Economic Guidelines 2003-2005* heeft het EESC hierover afgelopen jaar twee rapporten uitgebracht <sup>(1)</sup>.

1.2 Maar verdergaande bezinning is vereist. Effectief beleid en integratie is niet denkbaar zonder een helder en geloofwaardig institutioneel kader, dat de follow-up van Europese afspraken veilig stelt.

1.3 De analyse van de Commissie, met name die in haar Mededeling van 21 januari 2004 <sup>(2)</sup> en de 2004 Update van 7 april jl. <sup>(3)</sup>, bevestigt de trends van 2003. Hetzelfde geldt voor de urgentie van haar aanbevelingen. Daarom gaat het EESC in dit rapport expliciet in op institutionele en bestuurlijke randvoorwaarden, dus op *good governance*. De regie is het centrale thema voor de EU-25. <sup>(4)</sup>

1.4 Velen delen de zorgen van het EESC. Achtereenvolgende voorzitterschappen - Ierland, Nederland - leggen in navolging van de Commissie en van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zeer zwaar de nadruk op concrete actie en implementatie. Plechtige verklaringen zonder follow-up werken contraproductief. Implementatie is een cruciale doelstelling. <sup>(5)</sup>

1.5 De *Broad Economic Policy Guidelines* beoordelen het macro-economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten, het werkgelegenheidsbeleid en voortgang van de interne markt. Zij leveren daarmee een concrete illustratie zowel van de verschillende verantwoordelijkheden tussen de EU en de nationale beleidsniveaus als van de uiteenlopende werkelijkheid in de lidstaten.

1.6 De bescheidenheid van de economische groei en het niet nakomen door de lidstaten van de afspraken waartoe de Europese raad zichzelf heeft verbonden, leveren het volgende beeld op:

— begrotingsbeleid: geleidelijk aan verdere achteruitgang van discipline;

<sup>(2)</sup> Mededeling van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid voor de periode 2003-2005, COM(2004) 20 def.

<sup>(3)</sup> Actualisering 2004 van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid voor de periode 2003-2005, COM(2004) 238 def.

<sup>(4)</sup> Het EESC heeft hierover in 2002 een eerste rapport uitgebracht – zie PB C 221 van 17.9.2002

<sup>(5)</sup> Parallel hieraan komt er ook steeds meer nadruk op betere EU-regelgeving, zie hiervoor het *Better Regulation Action Plan, 2003*, en de *Conclusies van de Raad voor het Concurrentievermogen van 17 en 18 mei 2004*.

<sup>(1)</sup> PB C 133 van 6.6.2003  
PB C 80 van 30.3.2004

- achterblijvende versterking van concurrentiekracht door kenniseconomie;
- onvoldoende productiviteitsverhogende investeringen in ICT en in kennis en scholing;
- onzeker investeringsklimaat;;
- verplaatsing van bepaalde investeringen naar regio's buiten de Unie;
- druk op werkgelegenheid;
- arbeidsmarktbeleid: onvoldoende hervormingen en aanpassingen.

1.7 Het economisch beeld in Europa ziet er inmiddels wat positiever uit, maar de opleving blijft fragiel. De VS hebben een hogere economische groei. Ondertussen komen vooral China en ook India steeds verrassender in beeld.

1.8 Er is een globalisering van financiële stromen en investeringen, maar binnen de globalisering bestaan er ingrijpende sociaal-economische en politieke verschillen tussen de wereldregio's. Dat geheel is het referentiekader voor Europa.

1.9 Dit jaar is een verdere bezinning binnen Commissie en Raad nodig over aanpak en instrumenten:

- De EU gaat een geheel nieuwe fase in: 10 nieuwe lidstaten, een nieuw EP, een nieuwe Commissie, geleidelijke aanpassing van het Commissieapparaat aan de nieuwe verhoudingen. Dit alles zonder dat de Grondwet vooralsnog is aanvaard.
- De uitbreiding is kwantitatief omvangrijk, maar ook kwalitatief komt de Unie in een nieuw vaarwater. De diversiteit binnen de Unie wordt aanzienlijk groter.
- Wereldwijde ontwikkelingen op producten- en dienstenmarkten en blijvende nervositeit op de financiële markten noodzaken de lidstaten steeds meer tot dezelfde beleidsuitgangspunten en tot effectieve integratie.

## 2. De analyse 2004

2.1 De *Broad Economic Policy Guidelines 2003-2005* beogen een integrale benadering van:

- macro-economisch beleid, gerichte groei en stabiliteit;

- versterking van het groeipotentieel in Europa door economische hervormingen;

- versterking van het duurzame karakter van de groei.

2.2 Het Groei- en Stabiliteitspact heeft jarenlang een vaste basis en vertrouwen tussen de lidstaten opgeleverd. Tegenvalend economisch tij ondermijnt de overeengekomen discipline. De procedureregels zijn duidelijk genoeg. Maar het gebrek aan effectieve afdwingbaarheid van gemaakte afspraken blijkt een probleem. Dit laat onverlet dat een groot aantal lidstaten in (en buiten) de eurozone er nog steeds naar streven om de vereiste begrotingsdiscipline in acht nemen. Met name de Scandinavische lidstaten zijn daarin succesvol.

2.3 Meningsverschillen over de procedures rond het GSP noopten de Commissie afgelopen november tot een procedure tegen de Raad bij het Europees Hof van Justitie (<sup>1</sup>). Zij meent door de Raad tekort te zijn gedaan met betrekking tot haar toegemeten bevoegdheden. Een dergelijk diepgaand meningsverschil is niet bevorderlijk voor het overleg tussen partners in de Ecofin.

2.4 De Commissie constateert dat de bewegingsruimte van de regeringen danig is afgenomen. Slechts vijf lidstaten bleken in 2003 een begrotingsevenwicht of -overschot te hebben, andere daarentegen hadden een hardnekkig en toenemend begrotingstekort. Uit de rapportage van de Commissie van 7 april jl., de 2004 Update, blijkt dat de begrotingssituatie in meerdere lidstaten in snel tempo is verslechterd, wat leidt tot hogere niveaus van staatsschuld. Deze leiden tot noodzakelijke schuldsanering, die ten koste gaat van investeringen voor groei en werkgelegenheid.

2.5 De Commissie richt speciale aanbevelingen tot deze lidstaten. Ondanks een gelijke conjuncturele ontwikkeling lopen de budgettaire doelstellingen van de lidstaten sterk uiteen. Dit leidt tot een breed spectrum van aanbevelingen.

2.6 De Commissie blijkt niet te beschikken over een instrumentarium om de kwaliteit van de overheidsuitgaven in de lidstaten bevredigend in te kunnen schatten. Daardoor is het niet goed mogelijk deze te toetsen aan het overeengekomen begrotingskader.

2.7 Het jaarrapport gaat in op de sociale zekerheid, de arbeidsmarkt, de interne markt en het Lissabonproces. Het is een pallet met heel veel kleine en grote doelstellingen. De realisatie hiervan berust maar ten dele bij de communautaire besluitvorming. Veel beleidsonderdelen zijn voorbehouden aan de lidstaten. Daarnaast zijn er nog onderwerpen waarop centrale overheden zelf maar marginaal invloed hebben, zoals intensivering van „kennis”.

(<sup>1</sup>) zie de uitspraak van het Hof van Justitie van 13 juli 2004 (C-27/04)

2.8 De communautaire bevoegdheden concentreren zich op de interne markt. Ten aanzien van arbeidsmarkt, sociale zekerheid, pensioenen, budgettair beleid, R&D, fiscaliteit en infrastructuur zijn voornamelijk de lidstaten aan zet, zij het dat in sommige gevallen door „Brussel” beperkingen zijn gesteld aan de beleidsvrijheid van de lidstaten. Wel doet de Commissie ook in die gevallen vaak richtinggevende aanbevelingen. Maar de mate waarin daaraan wordt voldaan, verschilt van land tot land.

2.9 De arbeidsmarkten bestaan uit verschillende segmenten, waartussen maar in beperkte mate doorstroming plaats vindt. Dit leidt de Commissie tot de constatering, dat er naast het scheppen van miljoenen nieuwe banen de laatste jaren ook sprake is van een forse stijging van de werkloosheid. Er is nog steeds een laag percentage oudere werknemers en er zijn blijvende belemmeringen voor vrouwen op de arbeidsmarkt. Inactiviteit heeft ook de nodige schadelijke gevolgen voor de nationale begrotingen.

2.10 De werkgelegenheidsgraad zal in 2005 64,5 % belopen voor de hele Unie, terwijl er ondertussen forse verschillen tussen de lidstaten bestaan. De werkgelegenheid ontwikkelt zich beter in die landen, waar de sociale partners het eens zijn over methoden voor flexibilisering van de arbeidsmarkt en de werktijd. De Commissie stelt dat het halen van de werkgelegenheidsdoelstelling van 70 % in 2010 wezenlijk (Eng. „crucially”) zal afhangen van het doorvoeren van verdere hervormingen van de arbeidsmarkt<sup>(1)</sup>. Vandaar haar krachtige pleidooi voor uitvoering van de aanbevelingen van de *Task Force* Kok<sup>(2)</sup>.

2.11 Naast aanpassingen van de sociale zekerheid bepleit de Commissie grotere differentiatie in de loonvorming, meer flexibiliteit van de arbeidsmarkt met behoud van voldoende arbeidsbescherming, en meer mobiliteit. Als gevolg van uiteenlopende wetgevingstrajecten en resultaten van sociaal-economisch overleg zijn er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. Dit uit zich onder meer in het aantal effectief gewerkte uren en in de arbeidsproductiviteit. Dit verklaart deels het verschil in groei tussen de EU en de VS.

2.12 De Commissie stelt vast dat de trend van lagere productiviteitsgroei in Europa sinds 1995 voortgaat. Ook hier ziet men weer substantiële verschillen tussen de lidstaten. In Europa houden Finland, Zweden en Ierland gelijke tred met de VS. Achterblijvende productiviteitsstijging is onder meer het gevolg van verschillen van invoer van ICT en innovatie in het bedrijfsleven in het algemeen. Nieuwe productiviteitsverhogende investeringen worden in Europa trager ingevoerd. Dit

heeft met name gevolgen voor achterblijvende investeringen in de zogenaamde „nieuwe high tech-sectoren”.

2.13 De demografische ontwikkeling en de vergrijzing baren steeds meer zorgen zowel wegens de druk op de begrotingen als wegens het (drukkend) effect op de groei. Sommige landen hebben kansrijke trajecten van pensioenhervorming gestart, die neerkomen op feitelijke verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd.

2.14 Er is onvoldoende concurrentie op producten- en dienstenmarkten. Nationale bescherming blijft bestaan. De interne markt is nooit af. In het concurrentiebeleid zijn nieuwe voorstellen gelanceerd. De wetgevende arbeid in de sector „financiële diensten” vordert behoorlijk: 36 van de 42 voorziene maatregelen zijn definitief vastgesteld. Ook verbeteren de fiscale maatregelen voor particuliere investeringen.

2.15 De verwerking van communautaire richtlijnen in nationale wetgeving is steeds meer onderhevig aan slordigheid. De termijnen worden onvoldoende in acht genomen en de „vertaling” van richtlijnen in wetgeving krijgt vaak een nationale invulling. Dit doet zich onder meer voor, wanneer lidstaten in Brussel concessies hebben gedaan met het oog op een compromis in de Raad, die later worden betreurd. Het toezicht hierop wordt steeds moeilijker.

2.16 In kennis en innovatie zijn er zonder twijfel positieve signalen, maar als gevolg van onvoldoende risicokapitaal, R&D, octrooien en ICT blijven de resultaten achter bij de verwachtingen. Van de doelstelling van tenminste 3 % R&D-uitgaven van het BNP, zoals op de Top van Barcelona overeengekomen, komt in de meeste lidstaten weinig terecht. De Scandinaviërs blijken het meest succesvol. Met het oog op de 3 %-doelstelling was een verdeling tussen overheden en bedrijfsleven voorzien van 1/3 en 2/3. Het blijkt dat in de meerderheid van de gevallen noch de overheden noch het bedrijfsleven de voorziene doelstelling halen.

2.17 De duurzaamheid van de economie blijft ook in een tijd van economische stagnatie onverminderd om aandacht en om gerichte wetgeving vragen. Duurzaamheid heeft verschillende kanten. De sector energie is illustratief. De Commissie benadrukt terecht de milieu-aspecten, waarbij in het bijzonder wordt gewezen op de ongunstige situatie in de nieuwe lidstaten. De Commissie toetst de ontwikkeling aan mondiale afspraken. Maar energie kan ook een bedreiging vormen voor duurzame groei door de prijsstijging van olie als gevolg van de vraag (China) en door de politieke afhankelijkheid van energiebronnen.

<sup>(1)</sup> Economic Forecast, Spring 2004, pag. 31

<sup>(2)</sup> Jobs, Jobs, Jobs – Creating more employment in Europe – Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, 26 November 2003

2.18 Om het vertrouwen in ondernemingen en op de aandelenmarkten te herstellen na de financiële schandalen in een aantal ondernemingen worden voorstellen uitgewerkt voor een Europese variant van „corporate governance”.

2.19 Dit eerste voortgangsrapport in een meerjarig kader (2003-2006) levert een gemengd beeld op. In haar eindoordeel constateert de Commissie een zekere vooruitgang ten aanzien van de arbeidsmarkt, het concurrentiebeleid, de omgeving van de onderneming, nieuwe technologieën, het onderwijs en de pensioenen. Minder goed loopt het met de integratie van de markten, met R&D, en met sociale en milieupolitieke aanpassingen. De snelle verslechtering van de begrotingssituatie van meerdere lidstaten en het gebrek aan politieke wil om hieraan iets te doen kwalificeert de Commissie als ronduit zorgelijk. Zij concludeert dat het in 2006 bereiken van het overeengekomen resultaat een illusie is indien het tempo van de hervormingen niet wordt opgevoerd. Dat is evenzeer schadelijk voor de uitkomst van het Lissabonproces in 2010.

2.20 De Commissie oordeelt in de Update 2004 dat de nieuwe lidstaten vergelijkbare problemen hebben als de EU-15 voor wat betreft hun begrotingssituatie, schuldenposities en de werkgelegenheid. De Tien hebben tot dusver bewonderenswaardige vooruitgang gemaakt, wat zich onder meer vertaalt in een hogere economische groei dan in de EU-15, zij het dat ook tussen de Tien forse verschillen van ontwikkeling bestaan. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat er nog een enorme kloof te overbruggen is tussen de Tien en de EU-15.

2.21 „Vergelijkbare problemen” betekent naar de mening van het EESC ondertussen niet, dat de nieuwe lidstaten hetzelfde patroon vertonen als de EU-15. Een vergelijking met de zogenaamde „cohesielanden” gaat maar ten dele op. De nieuwe lidstaten zijn „emerging markets”. De werkloosheid is in sommige landen, en in het bijzonder in een aantal regio's, zeer hoog. Een industriële herstructurering is in volle gang. Deze leidt tot hoge percentages van frictiewerkloosheid. Er is een grote afhankelijkheid van buitenlandse investeringen.

2.22 De aanpassing van wetgeving en van maatschappelijke en economische praktijk aan het hoogontwikkelde niveau van de EU-15 kan met schokken gepaard gaan. De stabiliteit, die onmisbaar is om het stijgende niveau van binnenlandse en buitenlandse investeringen te handhaven, veronderstelt effectief

financieel en monetair toezicht en voldoende voorspelbaarheid van de wetgevingstrajecten. Het scheppen van een dergelijk stabiel klimaat is niet gegarandeerd en heeft derhalve een hoge prioriteit. Het EESC is het eens met de Commissie dat met het oog op stabiele ontwikkelingen in de Tien voor deze landen een separaat tijdspad wenselijk is voor het bereiken van financieel-economische doelstellingen.

2.23 Er ontstaat inderdaad een besef van urgentie in de Unie. Gemeenschappelijke oriëntaties komen met regelmaat terug in conclusies van de Commissie, in die van de vakraden en in die van de Europese Raad. Van recente datum zijn er brieven van regeringsleiders, waaraan dezelfde zorgen ten grondslag liggen<sup>(1)</sup>. In principe tekent zich een gemeenschappelijke marsroute zich af, maar het is niet duidelijk, wie op welk moment verantwoordelijk kan worden gehouden voor de regie en de uitvoering.

### 3. Interne markt, werkgelegenheid en Lissabonproces

3.1 Ten aanzien van de Interne markt bepleit de Commissie voor het komend jaar urgente actie op twee fronten<sup>(2)</sup>.

- nieuwe inspanningen op sleutelgebieden zoals het communautair octrooi, de richtlijn intellectuele eigendom, de richtlijn inzake de erkenning van beroepskwalificaties en het Actieplan Financiële Diensten, onmisbaar voor groei en werkgelegenheid. Verder uitstel zou een domino-effect kunnen veroorzaken.
- de lidstaten worden opgeroepen tot „better governance”, d.i. effectieve samenwerking tussen de lidstaten en daadwerkelijke implementatie.

3.2 Beide zijn nodig voor „Lissabon” en als fundament van een „uitgebreide” interne markt. Meer intra-handel en concurrentie dwingen ondernemingen tot grotere efficiency en hogere productiviteit, die in een relatief hoge-lonengebied als de EU de sleutel zijn tot concurrentiekracht en langetermijnweldvaart.

3.3 In de praktijk loopt de intra-handel ondertussen terug, terwijl de prijzen binnen de Unie eerder divergeren dan convergeren. Het saldo van EU-investeringen in de wereld en die van de buitenlandse investeringen in de EU valt voor de Unie negatief uit.

<sup>(1)</sup> Brief van premier Blair, president Chirac en bondskanselier Schröder van 18 februari 2004, én de „Joint Contribution to the Spring Council 2004” van de regeringsleiders Aznar (Spanje), Balkenende (Nederland), Berlusconi (Italië), Durão Barroso (Portugal), Miller (Polen) en Parts (Estland).

<sup>(2)</sup> Report on the implementation of the Internal Market Strategy (2003-2006) van 21 januari 2004 – COM(2004) 22 final

3.4 Ten aanzien van de Interne markt presenteert de Commissie het volgende beeld. Er wordt nu gewerkt aan de zogenaamde „*new approach*”-richtlijnen. Er is nog steeds geen echte interne markt voor diensten. De diensten vormen meer dan 50 % van het Europese BNP en zij zorgen voor 60 % van de werkgelegenheid. Vandaar de prioriteit van de onlangs ingediende richtlijn Vrij verkeer van diensten. De liberalisering van netwerkindustrieën (energie, transport en telecommunicatie) is gaande, maar we weten met hoeveel problemen en blokkades deze gepaard gaat. Het gebrek aan harmonisatie van sommige belastingen blijft de interne markt danig parten spelen. Maar de opheffing van fiscale distorsies is op de goede weg. Zo ook het Actieplan financiële diensten. De Commissie gaat ervan uit, dat het niet toepassen door de overheden van de regels inzake openbare aanbestedingen een aanzienlijk prijsopdrijvend effect heeft. Dit onderwerp komt opnieuw op de agenda. In verband met de vergrijzing wil de Commissie ook de internationale toegang tot gezondheidsdiensten gaan bevorderen. Het vertragsproces rond het Europees octrooi blijft een slepende zaak.

3.5 De vereenvoudiging van de regelgeving wordt aangepakt op grond van het „*Better Regulation Action Plan*”. Maar er is nog een lange weg te gaan. Een aantal lidstaten voert de overeengekomen *impact assessments* niet uit.

3.6 De implementatie is een ernstig probleem. De interne markt is gebouwd op vertrouwen. In verband met de uitbreiding zal dit vertrouwen juist moeten worden versterkt. Voor de nieuwe fase van de Unie is de volgende uitspraak tekenend: „*Voor daadwerkelijk succes op een interne markt van 28 landen is evenwel een andere houding en zijn andere werkrelaties vereist. De lidstaten moeten hun interne markt als hun bezit gaan beschouwen en met elkaar en met de Commissie in een partnership samenwerken om ervoor te zorgen dat de interne markt in de praktijk werkt.*”<sup>(1)</sup>

3.7 Er wordt ook gewerkt aan de *Employment Strategy*. De verantwoordelijkheid hiervoor berust hoofdzakelijk bij de lidstaten. Maar ook op Europees niveau staan de sociale stelsels op de agenda. In de eerste plaats wegens het te voeren nationale begrotingsbeleid binnen de vastgestelde Europese kaders. In de tweede plaats in verband met de hervormingen van de arbeidsmarkten en de vergrijzing.

3.8 Aanpak en uitvoering van de aanbevelingen van de Task Force Kok zijn afhankelijk van nationale besluitvorming. Deze aanbevelingen vormen een forse ondersteuning van het Lissabonproces. Het betreft brede terreinen: meer flexibiliteit ter bevordering van ondernemerschap en innovatie, verhoging van arbeidsparticipatie en activerende sociale zekerheid, investeren in onderwijs en scholing en partnerschap met het oog op

<sup>(1)</sup> Report on the Implementation of the Internal Market Strategy (2003-2006) van 21 januari 2004 – COM(2004) 22 final COM(2004) 22 final

verandering, dat wil zeggen actieve betrokkenheid van alle partners die gebaat zijn bij en deelnemen aan veranderingsprocessen. Het geheel is nauwelijks beter samen te vatten dan in de zinsnede: „*Europe needs more people in work, working more productively.*” In een onlangs verschenen advies heeft ook het EESC zich met kritische kanttekeningen in grote lijnen akkoord verklaard met genoemde aanbevelingen van de *Task Force Kok* (?).

3.9 Het verband tussen het overkoepelende Lissabonproces en stabiel begrotingsbeleid is evident. De rapportage voor de Voorjaarsstop<sup>(3)</sup> noemt het gebrek aan voortgang van het Lissabonproces een kostbare zaak voor Europa, als gevolg van minder groei, van onvoldoende groei van de werkgelegenheid en van achterstand in opleidingen en in R&D.

3.10 Het Voorjaarsrapport gaat in op hierboven reeds genoemde ontwikkelingen van de interne markt en van de werkgelegenheid. Wat betreft kennis, bepleit de Commissie meer investeringen in netwerken en kennisdragers, waaronder R&D, onderwijs en beroepsopleidingen.

3.11 Er blijft een gebrek aan interactie tussen universiteiten en ondernemingen, die te ver uit elkaar liggen. Dit correspondeert niet met de ambitie van een kennis-economie. Interactie – zoals in de VS – zou juist productiviteitsverhogend werken en ondernemingen versterken. Veel van die toegevoegde waarde ontbreekt nu. Aparte vermelding verdient de *brain drain* vanuit Europa: het saldo van binnenkomende en vertrekkende kenniswerkers blijft negatief<sup>(4)</sup> en het stijgt.

3.12 In lijn met andere rapporten doet de Commissie in haar Voorjaarsrapport een aantal heldere voorstellen, gebaseerd op de „*triptiek*” investeringen, concurrentiekracht, hervormingen.

3.13 De *policy guidelines* en de rapportages over interne markt, werkgelegenheidsstrategie en Lissabonproces zijn vergelijkbaar naar thema's en beoordeling. De Commissie plaatst Overheidsfinanciën en tal van sociaal-economische onderwerpen in elkaars perspectief. Hierdoor worden de problemen bij de verschuiving van publieke consumptieve uitgaven naar productieve uitgaven goed zichtbaar.

#### 4. Het institutionele raamwerk

4.1 Het EESC stelt vast dat de situatie nu vereist, dat

— onder moeilijke economische omstandigheden een ingrijpende overgang van een Unie van 15 naar 25 leden zo evenwichtig mogelijk verloopt,

<sup>(2)</sup> Advies „Werkgelegenheidsbevorderende maatregelen” – PB C 110 van 30-4-2004 (SÖC/159)

<sup>(3)</sup> Verslag van de Commissie voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad „Lissabon” waarmaken – hervormingen voor de uitgebreide Unie - COM (2004) 29 definitief/2

<sup>(4)</sup> „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Onderzoekers in de Europese onderzoekruimte: een beroep, meerdere loopbanen”- PB C 110 van 30-4-2004 (INT/216) en „Mededeling van de Commissie: Europa en fundamenteel onderzoek” – PB C 110 van 30-4-2004 (INT/229)

— tegelijkertijd achterstanden ten aanzien van eerder door de Europese Raad vastgelegde afspraken, die niets aan actualiteit hebben ingeboet, worden weggewerkt en

— ook tempo wordt gehouden en nieuwe impulsen worden gegeven.

4.2 Dit alles is voor het EESC niet alleen een zaak van het formuleren van beleid. Evenzeer spelen organisatorische, vooral controle en toezicht, en politiek-culturele factoren een rol. Tegen deze achtergrond heeft het EESC met instemming kennis genomen van de analyses en conclusies van de Commissie in de Mededeling van 21 januari jl. en in de Update van 7 april jl. De Conclusies van de Raad voor het Concurrentievermogen van 17 en 18 mei zijn helaas te algemeen en weinig concreet <sup>(1)</sup>.

4.3 Uitbreiding van de Unie vraagt om nog meer zorg voor een goede institutionele inbedding en voor een zorgvuldige afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zonder welke meer gebrek aan discipline en verwatering dreigt <sup>(2)</sup>.

4.4 In de loop der jaren is een staalkaart ontstaan van uiteenlopende communautaire en intergouvernementele verantwoordelijkheden en besluitvorming. Ook de ontwerpgrondwet gaat er duidelijk van uit dat een Unie van 25 landen onmogelijk op dezelfde manier kan functioneren als een Unie van 15 lidstaten.

4.5 De invoering van de euro had naast een goed functionerend Groei- en Stabiliteitspact tot grotere convergentie in het economisch beleid moeten leiden. Maar er zijn te veel afspraken en besluiten zonder verplichtend karakter.

4.6 Ingevolge het uitblijven van effectieve resultaten bij de overeengekomen afspraken wordt de spankracht van de Europese Unie danig op de proef gesteld.

4.7 Er blijkt in de Europese Raad overeenstemming over doelstellingen, hoewel zij vaak te algemeen en onvoldoende precies zijn gedefinieerd. Maar politiek goed bedoelde intenties worden niet omgezet in goed hanteerbare wet- en regelgeving waaraan daadwerkelijk de hand wordt gehouden.

4.8 Er is de laatste jaren veel hoop gevestigd op beleidsconcurrentie, op *naming and shaming* en op de open-coördinatiemethode. Maar in een minder gunstig economisch tijdsverloop die niet afdoende. In de praktijk spreken de lidstaten elkaar niet of onvoldoende aan op elkaars tekortkomingen. In dat geval is de handelingsruimte van de Commissie zelf beperkt. Er is geen bevredigend alternatief voor de communautaire methode.

4.9 De interne markt baart zorgen. Doelstellingen en afspraken over vrij verkeer en een *level playing field* worden niet of onvoldoende waar gemaakt. De landenscores tonen aan dat in de nationale verwerking van interne-marktrichtlijnen de discipline afneemt, soms in ernstige mate <sup>(3)</sup>.

4.10 Subsidiariteit is een positief beginsel. Maar een onderbelicht aspect is dat een onjuist beroep op subsidiariteit nogal eens leidt tot uiteenlopende interpretaties van Europese regelgeving in de lidstaten.

4.11 Er zijn ook meerdere snelheden, zoals in het geval van de EMU. Tegenover 12 deelnemers komen nu 13 niet-leden. Een EMU van 12 deelnemers met 3 niet-deelnemers is een andere realiteit dan een EMU van 12 met 13 niet-deelnemers, ook al voegen de tien nieuwe lidstaten een nieuw economisch perspectief toe. De hand zal moeten worden gehouden aan het vereiste van de begrotingsdiscipline, zoals voorzien in het Verdrag.

4.12 De euro zal moeten worden geschraagd door het macro-economisch beleid van de landen en door de verdere verwezenlijking en verdieping van de hele integratie.

4.13 Het rechtstatelijke karakter van de Unie moet onder alle omstandigheden worden gewaarborgd.

4.14 Dus moet een methode worden gevonden om te voorkomen dat Commissie en Raad zich niet meer beperken tot het signaleren van de tekortkomingen of tot het doen van een dringend appèl op de lidstaten, waarna wordt overgegaan tot de orde van de dag. „Lissabon” en de substantiële uitbreiding nopen simpelweg tot een strakkere regie.

4.15 De strategie van Lissabon is een strategisch concept. In die zin is zij vergelijkbaar met eerdere strategische concepten, die de integratie op ingrijpende wijze verder hebben gebracht. In die gevallen was er sprake van een planning met een tijdshorizon en een strak geregisseerd stappenplan in nauwe samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten. Eind jaren zestig was dit het geval met de in het Verdrag verankerde douane-unie. Het succes van „Europa '92” was eveneens het resultaat van een soortgelijke planning. Door 279 ontwerprijlijnen in één schema onder te brengen op basis van de Eenheidsakte van 1987 werd stagnatie overwonnen en werden flinke stappen in de Interne markt vooruit gezet. De monetaire unie is een volgend geslaagd voorbeeld. Vanaf 1993 daalden bij alle aspirant-deelnemers de begrotingstekorten gestaag. Zo ook de inflatie en daarmee de rentevoeten. Volgens plan konden vervolgens de euro en een monetair beleid, gewaarborgd door een onafhankelijke Centrale Bank, tot stand komen.

<sup>(1)</sup> Conclusies van de Raad voor het Concurrentievermogen van 17 en 18 mei 2004

<sup>(2)</sup> Het EESC heeft hierover in 2002 een rapport uitgebracht – zie PB C 221 van 17.9.2002

<sup>(3)</sup> zie het scorebord voor de interne markt, nr. 13, van 13 juli 2004. [http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/score/docs/score13/score13-printed\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/score/docs/score13/score13-printed_en.pdf)

4.16 In genoemde gevallen werd ófwel de communautaire methode met succes gehanteerd, zoals bij de douane-unie en Europa '92, ófwel een positief meewerken van de lidstaten leverde hen een dringend gewenst resultaat op, namelijk deelname aan de EMU. De complicatie is dat geen van deze beide situaties zich thans voordoet. Bevredigende voortgang hangt nu écht helemaal van de politieke wil af.

4.17 De Europese Raad van 27 en 28 maart jl. onderschrijft in feite de analyse en conclusies van de Commissie. Hij onderstreept het belang van begrotingsevenwichten, zelfs dat van begrotingsoverschotten, en van prijsstabiliteit en hij dringt aan op het respecteren van het GSP. Met inachtneming van de sociale cohesie en duurzaamheid ziet de Raad drie prioriteiten voor de Raad van het Concurrentievermogen: concurrentiekracht, dynamisering van de interne markt en betere wetgeving. Over de hele linie moet worden geïnvesteerd in kennis. Voor het arbeidsmarktbeleid spreekt de Europese Raad zich uit voor uitwerking van het rapport van de *Task Force* Kok.

## 5. Europa opnieuw op een kruispunt

5.1 Europa staat opnieuw op een kruispunt. Het economisch herstel is nog broos. De verwachtingen van het Lissabonproces worden niet waargemaakt. De Europese Unie komt in een nieuwe fase met een bevolkingsstijging van 20 % en vergroting van de heterogeniteit. Tegelijkertijd ontstaan er als gevolg van de uitbreiding nieuwe impulsen en een nieuw perspectief van groei en welvaart.

5.2 Het gaat om de geloofwaardigheid van de Unie. Het belang van de publieke opinie en van verminderende steun voor het integratieproces moet daarbij in aanmerking worden genomen.

5.3 De uitbreiding mag niet leiden tot naarbinnengerichtheid van de Unie. De wereld is het speelveld. Het EESC is van mening dat de positionering van de Unie in de wereld een ijkpunt bij uitstek is. Het gaat niet alleen om de Verenigde Staten, maar om het totaalbeeld, inclusief zich snel ontwikkelende en omvangrijke *emerging markets* als China, Zuidoost-Azië en India, die hun eigen plaats in de globalisering opeisen.

5.4 De analyses en aanbevelingen van Commissie en Raadsvoorzitterschap voor de Voorjaarstop ademen van jaar op jaar eenzelfde geest. Er bestaat tussen de Instellingen nauwelijks verschil van mening over wat de Unie en de lidstaten te doen staat. Concurrentievermogen komt steeds meer centraal te staan. Maar keer op keer blijken de lidstaten af te wijken van aanbevelingen, en overeengekomen besluiten worden niet of onvolledig uitgevoerd. Uitvoering en implementatie vormen een hoofdprobleem.

5.5 Om al deze redenen is een effectieve doorstart van het Lissabonproces heel belangrijk. Het EESC onderschrijft de grote betekenis van dit langetermijnperspectief. Het onderschrijft de focus van de Commissie en van de Europese Raad en een gezamenlijke marsroute voor oude én nieuwe lidstaten.

5.6 Deze marsroute kan niet anders beogen dan verdieping van de integratie. Zonder verdieping zal een Unie van 25 lidstaten niet verder kunnen komen dan een vrijhandelszone. In het krachtenspel in de wereld van morgen is dat een onwenselijke optie voor de Europese economie, voor de bedrijven en voor de burgers.

5.7 Het op het niveau van de Unie vorm geven aan een Lissabonproces „nieuwe stijl” – versterking van het concurrentievermogen en kennisintensiteit van de economie, bevordering van de duurzaamheid en sociale consultatie en sociale dialoog – kan ook gunstige effecten hebben op het zelfstandig beleid van de lidstaten.

5.8 De *policy guidelines* tonen aan dat gezonde overheidsfinanciën en publieke en private investeringen een samenhangend, transparant en vertrouwenwekkend kader vereisen, waarvoor Raad en Commissie borg moeten staan. De Unie heeft dringend slagkracht nodig. Europa staat weer op een kruispunt

## 6. Aanbevelingen en conclusies

6.1 In dit proces baseert het EESC zich op de volgende uitgangspunten:

- een scherp onderscheid in analyse en in doelstellingen, wat in de besluitvorming is voorbehouden aan „Brussel” en wat aan de lidstaten?;
- teneinde geloofwaardigheid te behouden en frustraties te vermijden, alleen doelstellingen hanteren die ook in redelijkheid vallen waar te maken;
- in deze doelstellingen dienen economische groei en „Lissabon nieuwe stijl” een centrale plaats te hebben zowel ter versterking van de concurrentiekracht als ter ondersteuning van structurele aanpassingen;
- lidstaten mogen „Brussel” geen verwijten maken over Europese doelstellingen waartoe zij gezamenlijk hebben besloten.

6.2 Transparantie vraagt om de nodige aandacht voor de institutionele dimensie. De uiteenlopende verdeling van verantwoordelijkheden tussen lidstaten en Unie is onvoldoende onderwerp van gedegen overleg. Vrijblijvendheid is niet aan burgers en bedrijven uit te leggen.

6.3 Meer gebondenheid biedt bovendien houvast voor de lidstaten en voor het naar binnen en naar buiten functioneren van de Commissie. De Commissie zal immers in de uitgebreide Unie een stevige verankering moeten krijgen.

6.4 De lidstaten dienen de discipline ten aanzien van de overheidsbegroting en het macro-economisch beleid, die zichzelf in het Groei- en Stabiliteitspact overeenkomen, in acht te nemen.

6.5 De intergouvernementele reflexen neigen sterker te worden. Het EESC waarschuwt zeer voor deze tendens. Geen enkele lidstaat of groep lidstaten is in staat de specifieke rol van de Commissie over te nemen. Iedere lidstaat redeneert immers vanuit de eigen situatie en legt eigen politieke accenten, ook als distantie, objectivering en subtiele monitoring geboden zijn.

6.6 Het Constitutionele Verdrag beoogt een betere beleidsregie in de Unie van 25 lidstaten. In deze cruciale periode zal verbreding van de gekwalificeerde meerderheid positief uitwerken. Zonder deze zullen onwenselijke blokkades blijven bestaan. Het bedrijfsleven, de sociale partners en andere maatschappelijke actoren (universiteiten, researchinstellingen e.a.) kunnen positief op deze verbeterde beleidsregie inspelen.

6.7 Steeds dreigt fragmentatie. Het EESC pleit voor een integrale benadering. Die kan worden bereikt door een hogere effectiviteit van de Raad voor het Concurrentievermogen in samenwerking met de ECOFIN en door een betere publicitaire begeleiding. De conclusies van de Europese Raad gaan in dezelfde richting, evenals de argumentatie die ten grondslag ligt aan het pleidooi van Regeringsleiders<sup>(1)</sup> voor een supercommissaris voor het economisch beleid.

6.8 Van zijn kant pleit het EESC in ieder geval voor meer zichtbaarheid van de Raad voor het Concurrentievermogen. Hierin ligt een concreet aanknopingspunt om de regie te verbeteren. Deze Raad is er niet mee gediend dat meerdere commissarissen samen met een steeds wisselend gezelschap van bewindslieden uit de lidstaten voor uiteenlopende beleidsgebieden de vergaderzaal bevolken. In de eerste plaats zal de Commissie zorg moeten dragen dat de coördinatie voor de Raad voor het Concurrentievermogen transparant is en een duidelijk gezicht heeft naar de publieke opinie. Wegens het belang van de Lissabonagenda ligt hier juist ook een taak voor de voorzitter van de Commissie zelf. In de tweede plaats zal een betere organisatie van de Raad voor het Concurrentievermogen en stroomlijning op het niveau van de EU ook moeten gaan leiden tot een internationaal herkenbaarder patroon van verantwoordelijkheden van de nationale bewindslieden. Dit zal de overtuigingskracht naar de publieke opinie en de wederzijdse verantwoordelijkheid van het gemeenschappelijk gedragen beleid ten goede komen.

6.9 Voor meerdere snelheden bestaat geen formele definitie waarmee de Unie echt uit de voeten kan. Voorbeelden als de EMU en het Verdrag van Schengen zijn succesvol. Maar uiteenlopende situaties en aanpak in de lidstaten, gepresenteerd in de *policy guidelines*, bieden geen aantrekkelijk perspectief voor slecht gedefinieerde „meerdere snelheden”, die een bron vormen voor concurrentievervalsing. De voorziene procedure in de ontwerpconstitutie biedt positieve aanknopingspunten.

6.10 Voor de interne markt – nog altijd het hart van de integratie – zijn „meerdere snelheden” een onaantrekkelijke optie, omdat dat op onderdelen zou gaan leiden tot wisselende coalities en omdat het weigerachtige lidstaten een te gemakkelijke uitweg uit dilemma's zou bieden.

6.11 Op gebieden die voorbehouden zijn aan de lidstaten, kan moeilijk een algemeen menu aan maatregelen en aanpassingen worden aangeboden. De wijze waarop dit nu wordt ondervangen, namelijk door precieze beschrijvingen van nationale situaties en *best practices*, verdient alle steun. Verdere verfijning van deze methodiek, met name waar het vergelijkbaar cijfermateriaal betreft, moet worden nagestreefd. De Commissie moet ook gaan beschikken over een instrumentarium om de kwaliteit van de overheidsuitgaven beter te kunnen inschatten.

6.12 Het EESC blijft voorstander van beleidsconcurrentie en de open-coördinatiemethode voor nauw omschreven beleidsgebieden, waarvoor de communautaire methode niet geldt. Maar zulks wel in het duidelijk besef dat zij (zeker op de korte termijn) beperkte resultaten zullen opleveren, omdat de lidstaten elkaar immers de maat niet nemen. Sommige lidstaten brengen behoorlijke beleidsaanpassingen aan, bijvoorbeeld ten aanzien van pensioenen en de arbeidsmarkt. De publicitaire begeleiding hiervan naar buiten moet verbeteren.

6.13 De Europese Raad neemt er akte van dat de Commissie een „Road Map” gaat maken voor versteviging en daadwerkelijke uitvoering van de strategie van Lissabon. „Better governance” is een centraal uitgangspunt. Vertrouwen en stabiliteit vereisen een helder institutioneel kader.

6.14 Het EESC bepleit dat in „Lissabon nieuwe stijl” wordt aangehaakt bij de succesvolle methodiek van Europa „92”. Voortbouwend op bestaande praktijk houdt dit in dat de rapporten inzake de *policy guidelines*, de interne markt, de werkgelegenheid en het Lissabonproces in één duidelijk stappenplan met tijdschema worden samengevat en dat daarin duidelijk wordt gemaakt, op grond van welke besluitvorming welke actie van wie (Commissie, Raad, Europees Parlement, lidstaten) op welke termijn verwacht wordt. In dit verband onderstreept het EESC het belang van de rol van de Commissie en van de communautaire methode, die beide borg hebben gestaan voor het succes van „Europa '92”. Jaarlijks presenteert de Commissie een voortgangsrapportage. Op grond hiervan bepalen de ECOFIN en de Raad voor het concurrentievermogen, na raadpleging van het Europees Parlement, de prioriteiten die de Commissie als richtsnoer voor haar voorstellen hanteert.

6.15 De enige echte vooruitgang in het Lissabonproces wordt geboekt in de Interne markt, althans voor wat betreft wet- en regelgeving. Aan de implementatie schort het immers regelmatig. Vooruitgang is een direct resultaat van de communautaire methode. Het EESC pleit ervoor om alle interne markt-onderwerpen samen te voegen in een heldere tijdsgebonden planning:

— alle openstaande onderdelen van het Actieplan Interne markt;

(1) Brief van premier Blair, president Chirac en bondskanselier Schröder van 18 februari 2004



- de openstaande onderdelen van het Actieplan Financiële Diensten;
- onderdelen van de kennissector, die onder communautaire besluitvorming vallen;
- heroverweging en versoepeling van te rigide en te veel in detail gaande regelgeving;
- implementatie en uitvoering.

6.16 Voor de hoofdstukken die afhankelijk zijn van nationale besluitvorming, zoals sociale zekerheid, arbeidsmarkt (Task Force Kok) en belastingen, bepleit het EESC, dat de Raad op voorstel van de Commissie – in aansluiting op beleidsconcurrentie en open coördinatie - eveneens besluit tot doelen en tot uitvoering. Maar tegelijkertijd zal in de voortgangsbewaking van deze nationale processen in dit stappenplan moeten worden voorzien. Op deze gebieden is de regie het moeilijkst. Maar afspraken zonder implementatie hebben nu eenmaal weinig zin.

6.17 Ook andere onderwerpen, niet afhankelijk van regelgeving en soms maar ten dele van overheidsregie, maar wel gerelateerd aan concurrentievermogen, kennis en economische capaciteit, verdienen eveneens een plaats in „Lissabon nieuwe stijl”, onder andere:

- industriepolitiek in sectoren, die in onderlinge afstemming tussen bedrijfsleven (inclusief het sociaal overleg), Commissie en Raad tot stand komt <sup>(1)</sup>;
- de output van EU-technologieprogramma's en -platforms, meer grensoverschrijdende samenwerking tussen kennisinstellingen en kennisdragers in de Unie en bevordering van samenwerking tussen universiteiten en marktpartijen;

- regionaal beleid, waarin speciaal nadruk wordt gelegd op kennis en vernieuwing.

6.18 Commissie en Europese Raad zijn voorstander van een „partnerschap voor verandering” (*Partnership for Change*). Het EESC onderschrijft dit streven geheel. Het kan een dragend begrip worden. De strategie van Lissabon is nooit gezien als een louter top-downproces. Haar succes: de formulering van het beleid en de uitvoering en implementatie zijn van veel actoren afhankelijk: bestuurders (Europees, nationaal en regionaal), sociale partners op alle niveaus, ondernemingen, universiteiten en vele andere maatschappelijke organisaties, de civil society. Een heldere presentatie van doelstellingen, waarin voor alle politieke en maatschappelijke actoren duidelijk is wat van hen wordt verwacht, kan nieuwe, zeer nodige inspiratie opleveren.

6.19 *Partnership for Change* bergt grote mogelijkheden in zich, mits het op de juiste wijze wordt gepresenteerd. Het kan leiden tot een nieuwe communicatie en tot nieuwe allianties tussen de vele betrokkenen in het Europese integratieproces. Ook dit is een onderdeel van *good governance*.

6.20 De Europese Raad heeft de Commissie uitgenodigd een *High Level Group* samen te stellen, die vóór 1 november aanstaande aan de Commissie rapporteert over de verdere aanpak van het Lissabonproces. De rapportage en de visie van deze *High Level Group* zal een belangrijke rol vervullen met het oog op de *Midterm Review* van de Lissabonstrategie op de Voorjaarstop 2005. De Europese Raad heeft ook het EESC uitgenodigd om gelijktijdig aanbevelingen voor deze *Midterm Review* te doen.

Brussel, 15 september 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

Roger BRIESCH

---

<sup>(1)</sup> zie Conclusies van de Raad voor het Concurrentievermogen van 26 en 27 november 2003

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité 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.)

(2005/C 74/07)

De Europese Commissie heeft op 18 maart 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 13 juli 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer DASSIS.

Het Comité heeft tijdens zijn 411e zitting op 15 en 16 september 2004 (vergadering van 15 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 143 stemmen vóór en 26 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Achtergrond

1.1 Op 1 mei 2004 heeft de Europese Unie een belangrijke stap vooruit gezet ter verwezenlijking van de droom van de stichters van de Europese Gemeenschap in 1952 - een droom die zij deelden met degenen die oorlog, vernieling en onheil hebben gekend en in armoede en ellende hebben geleefd. De weg naar de reële Europese eenmaking is thans niet zo lang meer. Het Europa van 25 landen is voortaan een realiteit en er is reeds beslist dat er ook een Europa van 27 komt.

1.1.1 Dit betekent evenwel niet dat achteruitgang, met alle onvoorziene gevolgen vandien, voortaan onmogelijk is. De gemeenschappelijke Europese constructie vergt een solide basis. Deze kan het best worden verzekerd als de Europese burgers het gevoel hebben dat zij er integrerend deel van uitmaken en er trots op zijn te behoren tot een groot geografisch geheel, waar democratie, vrede en respect voor de menselijke waardigheid worden beschermd en gegarandeerd, alsmede welzijn voor allen wordt nagestreefd. Als zij voelen dat Europa hun vaderland is en er trots op zijn dat zij in Europa wonen.

1.2 Om dit waar te maken moet de Europese Unie de bestaande communautaire maatregelen consolideren en moet zij via democratische procedures verder gestaag werk maken van de uitstippeling en toepassing van alle andere maatregelen die er nog moeten komen om van de Unie niet alleen een Economische en Monetaire Unie maar vooral ook een sociale en politieke eenheid te maken.

1.3 De uitstippeling en toepassing van deze maatregelen gaat uiteraard ook gepaard met bepaalde kosten die billijk over burgers en lidstaten moeten worden verdeeld naar gelang van hun economische draagkracht.

1.4 Het EESC wil bijdragen aan de discussie over de opstelling van de begroting voor de nieuwe programmeringsperiode 2007-2013 en werd door de Commissie gevraagd een

desbetreffend advies uit te brengen, waarbij het ook met de mededeling van de Commissie „Derde verslag over de economische en sociale cohesie”rekening heeft gehouden <sup>(1)</sup>.

1.5 Het Comité beperkt zich evenwel niet tot een kritische beschouwing van de betreffende documenten maar waagt zich ook aan thema's, kwesties en beleidslijnen die daarin niet aan bod komen ondanks hun grote betekenis voor de verzekering van de gemeenschappelijke Europese toekomst en/of de financiële werking van de Unie tijdens de vermelde programmeringsperiode.

1.6 Het EESC heeft hiermee, en met name met de mededeling van de Commissie over de financiële vooruitzichten voor 2007-2013, rekening gehouden. Gezien zijn aard en samenstelling kan het zich niet beperken tot een kritische beschouwing ervan, maar wil het ook aandacht schenken aan thema's, kwesties en beleidslijnen die in de mededeling niet aan bod komen.

1.7 Het moet zich m.a.w. in zijn advies niet alleen (positief of negatief) uitspreken over de verschillende standpunten en voorstellen van de Europese Commissie, maar er tevens toe bijdragen de dialoog over de gemeenschappelijke Europese toekomst verder aan te zwengelen door andere, daaraan gerelateerde aspecten in het licht te stellen.

## 2. Overzicht van de Commissiemededeling

2.1 In haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement <sup>(2)</sup> presenteert de Europese Commissie haar visie op de Europese Unie en de komende budgettaire programmering voor de periode 2007-2013.

2.2 Teneinde ten volle van de uitbreiding te profiteren en de welvaart van Europa te bevorderen worden drie prioriteiten naar voren geschoven: duurzame ontwikkeling, de belangen van de burger en de vergroting van de rol van de Unie op het wereldtoneel.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 107 def.

<sup>(2)</sup> COM(2004) 101 def. van 10 februari 2004

### 2.3 *Duurzame ontwikkeling: economische groei, samenhang en werkgelegenheid*

2.3.1 Tijdens de Europese Raad van Lissabon in 2000 hebben de staatshoofden en regeringsleiders een programma uitgestippeld dat erop gericht is „van Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”.

2.4 De Europese Commissie is van mening dat dit proces nieuw leven moet worden ingeblazen en dat zowel op nationaal als op EU-niveau geloofwaardige en operationele doelstellingen moeten worden vastgesteld. Het is zaak het concurrentievermogen van de ondernemingen op de interne markt te stimuleren, onderzoek en ontwikkeling te verbeteren, Europa via netwerken te verbinden, kwaliteit van onderwijs en opleiding te bevorderen, de Agenda voor het sociaal beleid te versterken, en de samenleving te helpen anticiperen op sociale veranderingen en deze in goede banen te leiden.

2.5 Het streven naar groei en meer concurrentiekracht zal ook centraal staan binnen de volgende generatie maatregelen **in het kader van het regionale en cohesiebeleid**, met speciale aandacht voor kansarme regio's. Groei en cohesie moeten elkaar meer nog dan vroeger aanvullen.

2.6 Het cohesiebeleid moet het probleem van het ontoereikende concurrentievermogen in de toekomst systematisch aanpakken, zodat meer regio's in de Unie tot groei en werkgelegenheid kunnen bijdragen.

2.7 In haar voorstellen vermeldt de Commissie overigens expliciet de in 2003 genomen besluiten van de Raad inzake de hervorming van het **gemeenschappelijk landbouwbeleid** en de vastlegging van de landbouwuitgaven tot 2013 voor de marktmaatregelen en directe betalingen. Via deze hervorming wordt het landbouwbeleid van de EU grondig geheroriënteerd en op duurzame ontwikkeling gericht, en wordt steunverlening losgekoppeld van productie. **Het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid**, dat binnen één instrument zal worden gereorganiseerd, zal bijdragen tot een meer concurrerende landbouw, een betere milieubescherming en een grotere diversiteit van landelijke gebieden. Er zullen extra middelen worden vrijgemaakt, via gedeeltelijke overdracht van middelen van directe betalingen aan landbouwers, teneinde programma's voor plattelandsontwikkeling te ondersteunen.

2.8 Het **nieuwe, herziene gemeenschappelijke visserijbeleid** zal toegespitst blijven op duurzaam beheer van de visbestanden. Het **milieubeleid** wordt zó gevoerd dat de verwachtingen van de burgers worden ingelost wat levenskwaliteit, solidariteit tussen generaties en internationale verbintenissen betreft, terwijl tegelijkertijd ook de efficiëntie en het concurrentievermogen worden bevorderd.

### 2.9 *Burgerschap*

2.9.1 Met het Verdrag van Amsterdam is de Gemeenschap bevoegd geworden voor het merendeel van de beleidsmaatregelen inzake vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Thans wordt algemeen erkend dat de uitdagingen op het vlak van migratie, asiel, misdaad- en terreurbestrijding, niet meer

afdoende kunnen worden aangepakt via maatregelen die alleen op nationaal niveau worden genomen. Hetzelfde geldt voor bescherming tegen natuurrampen, crisissen op gezondheids- en milieugebied, toegang tot openbare diensten en maatregelen in het kader van het consumenten- en gezondheidsbeleid.

2.10 Een en ander zal slechts haalbaar zijn als hiervoor betere instrumenten en voldoende middelen ter beschikking worden gesteld.

### 2.11 *De Europese Unie in de wereld*

2.11.1 De uitgebreide Unie moet een belangrijkere rol spelen als regionale voortrekker en mondiale partner. Om aan deze verwachtingen tegemoet te komen moet de EU een politiek verantwoordelijke speler worden die zich kan laten gelden.

2.12 De Unie moet tevens ten volle haar rol spelen in de wereldpolitiek en de veiligheidsstrategie. Haar rol moet erop gericht zijn de burgers te beschermen tegen dreigingen, hun veiligheid te verzekeren en hen voor allerhande gevaren te behoeden.

### 2.13 *Financiële behoeften*

2.13.1 Deze doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt in een Unie met 27 lidstaten zonder het huidige uitgavenplafond te verhogen.

2.14 Om bovengenoemde uitdaging het hoofd te kunnen bieden, en met name een geloofwaardig beleidsplan te kunnen uitwerken, moeten de nodige middelen voor de realisatie ervan ter beschikking worden gesteld. Voor de periode in kwestie is de Commissie uitgegaan van een gemiddeld uitgavenpeil van 1,14 %. Binnen de begroting van de EU moet naar een nieuw evenwicht worden gezocht om de nieuwe prioriteiten te kunnen ondersteunen. In het begin zal het uitgavenniveau ten gevolge van de uitbreiding stijgen maar op het eind van de betreffende periode zal het beginpeil weer worden benaderd. De betalingen zullen lager liggen dan het aanvankelijke plafond van 1,24 % van het BNI.

2.15 De Commissie stelt voor de mogelijkheden na te gaan om in de toekomst een algemeen correctiemechanisme in te stellen waarbij een transparante en objectieve methode wordt gehanteerd om voor elk land de financiële lasten naar gelang van zijn relatieve welvaart bij te sturen.

2.16 De Commissie zal in 2004 desbetreffende wetgevingsvoorstellen voorbereiden, alsmede een concrete routekaart voor de verwezenlijking van de doelstellingen.

## 3. **Opmerkingen van het EESC over het document en de voorstellen van de Commissie**

3.1 Het EESC is over het algemeen ingenomen met de mededeling van de Europese Commissie. De tekst wordt gekenmerkt door:

- samenhang: de verschillende onderdelen ervan zijn coherent opgebouwd en vormen één geheel, zonder contradicties, haperingen of lacunes;

- een stevige en toekomstgerichte politieke onderbouw: de politieke grondslag wordt adequaat, volledig en met de nodige visie vertaald in doelstellingen, die het nastreven van een gemeenschappelijke toekomst rechtvaardigen;
- duidelijke en consequente praktische beleidskeuzes en -prioriteiten: er worden acties voorgesteld en maatregelen die aansluiten bij de politieke doelstellingen;
- evenwicht: zonder compromissen te schuwen en door het creëren van nieuwe evenwichten en combinaties wordt getracht de beschikbare financiële middelen in de concrete beleidspraktijk aan te wenden voor de behoeften die voortvloeien uit het nastreven van de politieke doelstellingen.

3.2 Het EESC verwelkomt en onderschrijft eveneens een aantal opties en standpunten die in de tekst worden uiteengezet, met name:

3.2.1 Het concept en de inhoud van duurzame ontwikkeling en de daarmee samenhangende koppeling van economische, sociale en milieuaspecten.

3.2.1.1 Aansluitend bij het standpunt van de Europese Commissie wijst het EESC erop dat duurzame ontwikkeling een complex begrip is dat het volgende omvat:

- bescherming van de natuurlijke hulpbronnen van de Unie (milieuaspect);
- het scheppen van een klimaat dat bijdraagt tot
  - 1) verbetering van het concurrentievermogen (economisch – kwantitatief aspect)
  - 2) opvoering van de solidariteit (sociaal – kwalitatief aspect), met bijzondere aandacht voor de burgers die met maatschappelijke uitsluiting bedreigd worden; de verzekering van meer welvaart en veiligheid voor alle Europeanen.

3.2.1.2 Het begrip duurzame ontwikkeling beperkt zich dus niet tot kwantitatieve gegevens van economische aard maar omvat ook kwalitatieve aspecten (op maatschappelijk en milieugebied).

3.2.1.3 Het EESC is niet te spreken over het feit dat in andere teksten de term „duurzame economische groei” met duurzame ontwikkeling wordt verward. In zijn advies „Evaluatie van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling”<sup>(1)</sup> stelt het EESC dat de financiële vooruitzichten van de EU voor de periode 2007-2013 de gelegenheid hadden kunnen bieden om duurzame ontwikkeling een beslissende impuls te geven. Ook is het volgens het Comité geen oplossing om beleidsmaatregelen waarvan is gebleken dat zij duurzame ontwikkeling niet ten goede komen, onveranderd onder het kopje „duurzame groei” voort te zetten. „Duurzame groei” en „duurzame ontwikkeling” zijn twee verschillende aangelegenheden die ook met elkaar kunnen botsen.

3.2.1.4 Het EESC herhaalt zijn standpunt dat er voor de concrete totstandbrenging van duurzame ontwikkeling dringend meer middelen moeten worden uitgetrokken dan thans het geval is en volgens de financiële vooruitzichten voor 2007-2013 wordt gepland. Gelet op dit gebrek aan middelen, en aangezien het milieu een collectief grensoverschrijdend goed, alsmede een wezenlijk onderdeel van de strategie voor duurzame ontwikkeling is, vraagt het EESC zich bovendien af in hoeverre het geen goede zaak zou zijn investeringen i.v.m. de berekening van het begrotingsdeficit waarvan in het kader van het stabiliteits- en ontwikkelingspact wordt uitgegaan<sup>(2)</sup>, uit te sluiten.

3.2.1.5 Europa kan in de geglobaliseerde economie een belangrijke rol spelen en de ontwikkelingen meer in de richting van duurzame ontwikkeling sturen. De financiële middelen die daarvoor ter beschikking worden gesteld, zijn evenwel ontoereikend. De Europese Unie moet met één stem spreken. Ongeacht hun grootte of belang kunnen de afzonderlijke lidstaten de ontwikkelingen op wereldvlak slechts in geringe mate beïnvloeden. Hun inspanningen moeten dan ook dringend worden afgestemd op het nastreven van de gemeenschappelijke doelstellingen van de Europese Unie.

3.2.2 Het economische voordeel van sociale samenhang en de duidelijke vaststelling dat het streven naar samenhang niet alleen een maatschappelijke rol speelt en de verschillen vermindert, maar ook kwantitatieve verbeteringen oplevert m.b.t. bepaalde aspecten van de economische groei.

3.3 Het hele programma voor het nastreven en verwezenlijken van het algemene beleidsplan is op het basisconcept van duurzame ontwikkeling gebaseerd, zoals dit binnen het complexe kader van zijn economische, sociale en ecologische dimensie is omschreven.

3.4 In aansluiting op de desbetreffende analyses in het „Derde verslag over de economische en sociale samenhang” vindt de Commissie dat de organisatie van de interregionale samenwerking en de vraag hoe deze kan worden bevorderd, aan de orde gesteld en besproken moeten worden.

3.4.1 Voorgesteld wordt de aanvullingen op de programmering van de communautaire bestekken en de communautaire bestekken zelf als beheersinstrumenten af te schaffen en ze te vervangen door een soortgelijk strategisch document over de samenhang, dat op communautair niveau evenwichtig is opgebouwd.

3.4.2 Daar vastgesteld werd dat de tot dusver gehanteerde methode op basis van 60 à 70 prioriteiten niet doeltreffend werkt, wordt voorts voorgesteld voor elk land drie à vier specifieke prioriteiten naar voren te schuiven, samen met de gemeenschappelijke prioriteit de governance te verbeteren. Om beter met de specifieke situatie in de lidstaten rekening te houden zou de Europese Unie overigens meer flexibele en gedecentraliseerde beheersmethoden kunnen gebruiken, zonder evenwel aan de eis van volledige transparantie en discipline te tornen.

<sup>(1)</sup> CESE 661/2004 van 28 april 2004

<sup>(2)</sup> EESC-advies „Begrotingsbeleid en de juiste investeringen”, PB C 110 van 30 april 2004, blz. 111.

3.4.3 Het voorstel tot aanpassing van de methode voor toezicht op het financieel en economisch beheer lijkt bijzonder belangrijk. I.p.v. een controle die project per project zou worden uitgevoerd, wordt voorgesteld vooraf een vertrouwenspact te laten ondertekenen waarin de beheersvoorschriften zijn vastgelegd. Het controleproces verloopt in dat geval binnen een homogeen kader, dat door alle betrokken instanties is goedgekeurd.

3.4.4 Het EESC maakt zich overigens zorgen over de groeiende kloof tussen aangegane betalingsverplichtingen en betalingen. Op het eind van de programmeringsperiode 2007-2013 zal het verschil zo'n 188 miljard euro bedragen, ofwel de begroting van één jaar. Het Comité is dan ook van mening dat de financiële vooruitzichten soepeler moeten worden opgesteld. Het verlenen van de mogelijkheid om de betalingsperiode van de in het kader van de structuurfondsen aangegane verbintenissen met één jaar te verlengen (wijziging van de regel n+2 in n+3) zou ertoe bijdragen dat de beschikbare middelen gemakkelijker, zonder tijdsdruk en bijgevolg ook rationeler en efficiënter kunnen worden aangewend.

3.5 Bij het voeren van de discussie moet worden erkend dat de communautaire begroting en de economische middelen van de EU rechtstreeks afhankelijk zijn van de graad van economische ontwikkeling en het niveau van het BNP van de afzonderlijke lidstaten.

3.5.1 Door bij te dragen tot de bevordering van de economische groei in de 10 nieuwe lidstaten schept de EU-begroting bijgevolg de voorwaarden voor toekomstige versterking en verruiming van de basis waarop ook die begrotingsinkomsten worden berekend. De ondersteuning van de nationale capaciteit en de verbetering van het BNP zullen immers ook bijdragen tot gestage consolidering van de communautaire begroting, via hogere bijdragen van de lidstaten (procentuele berekening op verruimde basis).

3.5.2 Overigens zij opgemerkt dat de integratie van de markten van de nieuwe landen in de Europese interne markt een garantie is voor betere groeivoorzichten voor de 15 oude lidstaten van de EU. Het is dan ook niet moeilijk een raming te maken van de omvang van de extra groei die iedere lidstaat van EU15 mag verwachten als een van de vele gevolgen van de ontwikkeling van de nieuwe landen en de integratie van hun markten in de Europese interne markt. Deze verwachte extra groei in de landen van EU15 zal hoe dan ook extra middelen voor de communautaire begroting opleveren.

3.5.3 Om ervoor te zorgen dat de EU-middelen zó worden verdeeld dat de centrale convergentiedoelstelling wordt verwezenlijkt, moet volgens het EESC daarenboven prioriteit worden gegeven aan de behoeften van de nieuwe lidstaten, waar zich de meeste regio's met een ontwikkelingsachterstand bevinden en waar het integratieproces nog niet helemaal is voltooid.

3.5.4 Volgens het EESC moet niet alleen bijzondere aandacht worden geschonken aan het vaststellen van een maximumbedrag voor de Europese begroting, maar ook aan de projecties waarop deze is gestoeld. De begroting is immers gebaseerd op het bruto communautair inkomen, waarvan alleen maar een raming kan worden gemaakt aan de hand van werkhypothese over de economische groei, de koers van de euro t.o.v. de dollar, de prijs van ruwe aardolie, enz. Er zijn

bijgevolg veel onzekere factoren die de algemene financiële middelen beïnvloeden. Het EESC zou dan ook graag zien dat de Europese Commissie alternatieve scenario's uitwerkt op basis van zowel optimistische als pessimistische hypothesen, zodat er een bandbreedte wordt aangegeven waarbinnen de jaarlijkse begrotingen voor de jaren 2007-2013 kunnen worden gesitueerd.

3.6 Om een antwoord te geven op de vraag hoe de economische kosten van de ambitieuze politieke doelstellingen met de (ontoereikende) beschikbare middelen kunnen worden verzoend, moet er naar de mening van het Comité worden nagegaan in hoeverre de ter beschikking gestelde middelen volstaan om de doelstellingen te bereiken.

3.7 Wanneer men probeert deze grootheden op elkaar af te stemmen, ontstaat er een dilemma: door de druk die wordt uitgeoefend om een compromis te vinden, worden ofwel de politieke doelstellingen en de daarbij horende verwachtingen afgezwakt tot ze op basis van de beschikbare middelen realistisch zijn, ofwel moet er naar een verhoging van middelen worden gestreefd zodat aan de ambitieuze doelstellingen niet hoeft te worden getornd. Dit dilemma hoeft alleen maar in theorie te bestaan als op realistische en efficiënte wijze naar voldoende beschikbare middelen wordt gestreefd.

3.8 Daar deze doelstellingen noodzakelijk worden geacht om de gemeenschappelijke Europese toekomst doeltreffend vorm te geven, kan er van een „uitverkoop” op dit gebied geen sprake zijn. In die zin worden de inspanningen van de Europese Commissie om een nieuw evenwicht te creëren niet gemakkelijk aanvaard en evenmin goed begrepen, daar een en ander een afzwakking van haar politieke doelstellingen tot gevolg heeft.

#### **4. Alternatieve benaderingen voor het plafonneren van de financiering**

4.1 Zoals uit de mededeling blijkt, heeft de Europese Commissie, vooraleer tot een compromisvoorstel te komen, drie mogelijke opties afgewogen wat het plafonneren van de financiering van de communautaire begroting betreft; daarbij heeft ze ook met de meest recente ontwikkelingen op dit gebied rekening gehouden.

4.2 Eerste optie: vastleggen van de maximale financiering op 1 % van het BNI, conform de eerder geuite wens van bepaalde lidstaten. De Europese Commissie zegt daarover onomwonden dat een dergelijke financiering van de communautaire begroting absoluut ontoereikend is.

4.3 Tweede optie: vastleggen van de maximale financiering op 1,30 % van het BNI. Volgens de Europese Commissie kan een dergelijk, niet overdreven hoog percentage, de Unie in staat stellen beter werk te maken van al haar politieke doelstellingen.

4.4 Derde optie: vastleggen van de maximale financiering op 1,24 % van het BNI, m.a.w. het huidige financiële kader behouden. De Commissie is in dit geval echter van mening dat wanneer definitief voor 1,24 % van het BNI wordt gekozen, er herstructureringen van de EU-begroting nodig zullen zijn om te verzekeren dat er nog een speelruimte aanwezig is voor de financiering van nieuwe prioriteiten.

4.5 De EU koos uiteindelijk voor de derde optie, die begrijpelijkerwijze een aantal gevolgen heeft:

4.5.1 Ten eerste, het behoud van het huidige financiële kader doet de vraag rijzen of het eigenlijk wel mogelijk is ook nieuwe prioriteiten aan te pakken en te financieren met dezelfde financiële middelen, die tot dusver voor minder prioriteiten werden aangewend. Opgemerkt zij dat het ontwikkelingsniveau van het merendeel van de 10 (en straks 12) nieuwe lidstaten beduidend lager ligt dan dat in EU15; een doeltreffende financiële ondersteuning van de ontwikkeling van de nieuwe landen zal dan ook meer middelen vergen. In het Commissiedocument wordt er in dit verband op gewezen dat „in de uitgebreide Unie het gemiddelde BBP per hoofd 12 % lager zal liggen dan in EU15, terwijl de totale inkomensongelijkheid zal verdubbelen”.

4.5.2 Ten tweede, herstructurerings- en het creëren van een nieuw evenwicht binnen de communautaire begroting: hierbij rijst de vraag of deze noodzakelijke herstructurerings- en nieuwe evenwichten ook gepaard zullen gaan met een overeenkomstige „uitverkoop” van politieke doelstellingen waarover de Commissie het in haar mededeling heeft, en die tot gevolg kan hebben dat de basis voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke Europese toekomst wordt uitgehold.

4.5.3 Ten derde, met de goedkeuring en inwerkingtreding van het constitutioneel verdrag zal de structuur en werking van de EU meer federaal worden; zo zal de subsidiariteit vermindern en zullen de gemeenschappelijke Europese beleidsmaatregelen worden uitgebreid en versterkt, zoals ook de middelen zullen toenemen die daarvoor nodig zijn.

4.5.4 Het EESC wijst met nadruk op enkele specifieke passages in de tekst van de mededeling van de Commissie, die laten uitschijnen dat er in de loop van de programmeringsperiode 2007-2013 mogelijk een tekort aan financiële middelen kan ontstaan, met als gevolg dat de politieke vooruitzichten moeten worden gewijzigd en dat het voorgestelde politieke programma op geen enkele manier nog waargemaakt kan worden.

4.5.5 Ondanks het verzoenende, gematigde en evenwichtige karakter van de tekst laat de Commissie niet na te beklemtonen dat „aangezien de uitbreiding een asymmetrisch effect op de gemeenschappelijke begroting zal hebben – de uitgaven meer zullen stijgen dan de inkomsten – alleen al het behoud van het „acquis” een grotere financiële inspanning vereist” (Inleiding). Deze voorzichtig geformuleerde opmerking laat er geen twijfel over bestaan dat de Unie niet in staat is het communautaire „acquis” te behouden (laat staan te verbeteren) als de financiering niet wordt opgetrokken.

4.5.6 De Commissie zet haar standpunt nog meer kracht bij door te verwijzen naar het gapende gat tussen de ambitieuze doelen waartoe men zich op het hoogste politieke niveau verplicht en de praktische uitvoering ervan, alsmede naar het feit dat de Unie op vele van de nieuwe belangrijke gebieden wordt verlamd door een gebrek aan politieke daadkracht en door een gebrek aan middelen, zodat haar beloften op niets uitdraaien (Inleiding).

4.5.7 Soortgelijke toespelingen kunnen overigens ook op andere plekken in de tekst van de mededeling worden terugge-

vonden. Zo wordt er in hoofdstuk II op gewezen dat „de kloof tussen de eisen die aan de Unie worden gesteld en de middelen die ze krijgt, te groot is geworden”; meteen daarna volgt dan de waarschuwing dat „de Unie opzadelen met doelstellingen en haar tegelijk de nodige middelen ontzeggen onvermijdelijk aanleiding geeft tot gegronde kritiek van de burgers die hun gerechtvaardigde verwachtingen niet vervuld zien”.

4.5.8 Volgens het EESC is het van nut te wijzen op de verklaring van de Commissie dat als we het niet eens worden over de doelstellingen die de komende jaren voor het uitgebreide Europa moeten worden nagestreefd en als de middelen voor de verwezenlijking ervan niet worden verschaft, „alle lidstaten daarvan de schade zullen ondervinden”.

4.5.9 Deze overwegingen moeten worden aangevuld met de vaststelling dat het Europees ontwikkelingsfonds tijdens de nieuwe programmeringsperiode 2007-2013 in de communautaire begroting zal worden opgenomen, zodat deze laatste niet op dezelfde peil zal blijven maar in feite minder zal bedragen.

4.5.10 In de loop van de nieuwe programmeringsperiode 2007-2013 zouden de Europese gemeenschappelijke beleidsterreinen versterkt worden, terwijl de desbetreffende nationale beleidsterreinen ingeperkt zouden worden. Deze ontwikkeling is gerechtvaardigd omdat de Europese Unie niet alleen maar de beheerder van nationale beleidsmaatregelen mag worden. Het is in het gemeenschappelijk belang dat er een gemeenschappelijk Europees beleid wordt uitgestippeld en toegepast.

4.5.11 De verhoging van de meerwaarde van de Unie mag evenwel niet aan het nationale beleid worden overgelaten. De Commissie maakt onomwonden duidelijk dat doeltreffendheid bij het bevorderen van de meerwaarde een grote kritische massa vereist die alleen op transnationaal niveau haalbaar is en dus het best via gemeenschappelijk beleid kan worden bereikt (zie blz. 4).

4.5.12 Het probleem wordt bijgevolg verkeerd voorgesteld als wordt beweerd dat het alleen om een herverdeling van middelen onder de lidstaten gaat. Het gaat daarentegen wel om een maximalisering van het effect van het gemeenschappelijk beleid, zodat de meerwaarde van de communautaire middelen die terzake ter beschikking worden gesteld, verder wordt vergroot (zie blz. 4).

4.5.13 De Commissie wijst voorts in haar opsomming van positieve punten op het belang van het communautaire optreden en op de meerwaarde die bijgevolg wordt gecreëerd voor elke euro die via de communautaire begroting wordt uitgegeven.

4.5.14 Dergelijke verwijzingen kunnen op de volgende plaatsen in het Commissiedocument worden teruggevonden:

- in de „Inleiding” waarin wordt gesteld dat „doel moet zijn om de openbare gelden zo efficiënt mogelijk te besteden en om ervoor te zorgen dat nationale en Europese inspanningen samen meer zijn dan de som van hun delen”;
- in punt I. A. 1. e), waarin wordt gesteld dat EU-maatregelen ook een katalyserende werking hebben met het oog op de tenuitvoerlegging door de lidstaten van de agenda voor het sociaal beleid die integrerend deel uitmaakt van de strategie van Lissabon;

- in punt I. A. 2, waarin de meerwaarde van het cohesiebeleid wordt geanalyseerd;
- in punt I. A. 3, waarin de gevolgen voor de meerwaarde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden aangegeven;
- in punt I. C, waarin wordt gesteld dat „samenhangende buitenlandse betrekkingen haar invloed ver kunnen doen uitstijgen boven de invloed van de lidstaten afzonderlijk, zelfs als ze op één lijn zitten”;
- in punt I. C. 2, dat zegt: „Zo'n eenvormige aanwezigheid in organen van het multilaterale mondiale economische bestuur, met name de Wereldbank, het IMF en de economische agentschappen van de VN, zou het effect van de Europese financiële bijstand en bilaterale handelspreferenties en het rendement van elke gespenderde euro aanzienlijk doen toenemen”;
- in punt I. C. 3, waarin de meerwaarde van de bijstand die de EU aan derde landen verleent, wordt geanalyseerd (comparatief voordeel van de gemeenschappelijke EU-aanpak bij crisissen buiten de Unie);
- in punt III. B, waarin de meerwaarde van de totstandbrenging en toepassing van het voorgestelde „nieuw nabuurschapsinstrument” wordt uiteengezet.

4.5.15 Het EESC wijst erop dat het zinloos is naar méér Europa te streven als er tegelijkertijd minder middelen ter beschikking worden gesteld. Als de eigen middelen overigens tot 1 % van het BNI worden beperkt, zal dit uiteindelijk tot besnoeiingen in de financiering van het structuur- en cohesiebeleid leiden. Gelet op het financieringskader voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid tot 2013, zullen alle verdere besnoeiingen die uit een vermindering van de communautaire begroting voortvloeien, gevolgen hebben voor het cohesiebeleid, hetgeen ook nefast zal zijn ten aanzien van de uitdagingen en de behoeften die met de uitbreiding van de EU samenhangen. Meer nog: een dergelijke ontwikkeling zal ieder ontwikkelingsinitiatief of iedere aansporing in die zin, inhouds- en waardeloos maken.

4.5.16 Op basis van deze overwegingen is het EESC van mening dat het voorbehoud dat de Commissie maakt, terzijde moet worden geschoven en dat er moet worden gekozen voor een verhoging van de eigen middelen van de communautaire begroting voor de nieuwe programmeringsperiode 2007-2013 tot maximaal 1,30 % van het BNI, m.a.w. méér dan in het huidige financiële kader ter beschikking wordt gesteld. Daarbij moet er wel op gelet worden dat de jaarlijkse vaststelling van het plafond geen al te grote verschillen oplevert.

4.5.17 Dit standpunt wordt nog kracht bijgezet door het feit dat een deel van de via de structuurfondsen ter beschikking gestelde middelen via de uitvoer weer terecht komt bij de landen die een nettobijdrage aan de communautaire begroting leveren. Deze kwestie is reeds voor de EU15 bestudeerd en verwacht wordt dat een en ander ook voor EU25 zal blijven gelden. Een aanzienlijk deel van de middelen die ter beschikking zullen worden gesteld voor de ontwikkeling van de 10 nieuwe

lidstaten, zal bijgevolg ook terugkeren naar de „nettobetalers” (markt voor technologische of elektronische uitrusting, gespecialiseerde dienstverlening, overdracht van knowhow, enz.). Dit aspect mag bij het opstellen van de nieuwe EU-begroting niet worden verwaarloosd. Opgemerkt zij nog dat de Commissie in haar mededeling niet verzuimt naar deze specifieke problematiek te verwijzen; zij merkt op dat door de internemarktregels ook op het cohesiebeleid toe te passen er een kwantificeerbare meerwaarde wordt gecreëerd dankzij de toename van de intracommunautaire handel tussen minder ontwikkelde landen en regio's en de rest van de EU. Deze toename van de intracommunautaire handel is te danken aan het feit dat „circa een kwart van het geld dat in het kader van de programma's voor deze gebieden wordt uitgegeven in de vorm van een grotere uitvoer weer aan de rest van de Unie ten goede komt”.

4.6 Het EESC onderschrijft volledig de opmerkingen van de Commissie over de gevolgen van het verwerven van de status van Europese burger. De daaraan verbonden voordelen mogen zich immers niet beperken tot economische vrijheden; het gaat er ook om dat gezorgd wordt voor vrijheid, rechtvaardigheid en veiligheid en dat essentiële diensten voor iedereen toegankelijk zijn. De Commissie merkt terecht op dat „de voordelen van een Europa zonder grenzen voor iedereen in gelijke mate beschikbaar en toegankelijk moeten zijn”. De Unie moet de desbetreffende inspanningen van de lidstaten aanvullen, maar hier hangt natuurlijk een prijskaartje aan.

4.7 Voorts is het Comité het met de Commissie eens dat er niet alleen instrumenten nodig zijn, maar ook middelen om die instrumenten optimaal te kunnen benutten, wil Europa een voortrekkersrol spelen (op het gebied van ontwikkelingshulp, het handelsbeleid, het buitenlands en veiligheidsbeleid of de externe aspecten van ander beleid - zie blz. 5).

4.7.1 Op basis van de bepalingen van het grondwetsverdrag van de Europese Unie mag de bescherming van de Europese burger, die de Unie zich ten doel heeft gesteld, bovendien niet beperkt blijven tot erkenning van dat burgerschap, maar moet de EU daarbij ook wettelijke verantwoordelijkheid krijgen voor de verzekering ervan, en moet bijgevolg worden voorzien in verbintenissen en verplichtingen tot schadeloosstelling (bv. van personen die het slachtoffer zijn geworden van terroristische aanslagen of natuurrampen).

4.8 Het EESC is ingenomen met de vooruitgang die werd geboekt m.b.t. bepaalde begrotingsposten. Deze procentuele veranderingen zijn evenwel slechts relatief. Voor „burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” is voor de periode 2007-2013 een verhoging van 162 % gepland; dit betekent evenwel slechts 2,239 miljard euro. Tegelijkertijd zullen de uitgaven voor landbouw met 3 % (1,442 miljard euro) worden verminderd. Op het eind van de bewuste periode zullen de uitgaven voor deze twee begrotingslijnen resp. 2 % en 26 % van de begroting bedragen. Wat de landbouwmiddelen betreft, zij opgemerkt dat het GLB door de EU-uitbreiding en de verdere herziening van gemeenschappelijke marktordeningen met nieuwe grote uitdagingen wordt geconfronteerd.

## 5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Een kwestie die niet in de mededeling en evenmin in het derde verslag over de economische en sociale samenhang aan bod komt maar naar verwachting toch gevolgen voor de communautaire begroting en het beheer ervan zal hebben, is de kwestie van het vrije verkeer van werknemers van de 10 nieuwe lidstaten op de arbeidsmarkten van de 15 „oude” lidstaten, alsmede het hanteren van een twee-, vijf- of zevenjarige overgangperiode. Er moet worden nagegaan in hoeverre de werkgelegenheidsbeperkingen in de EU15 voor werknemers uit de 10 nieuwe lidstaten gevolgen zullen hebben voor de verwachte economische en sociale ontwikkeling van laatstgenoemde landen.

5.2 Ook kan er een discussie worden gelanceerd over het verband tussen de Europese financiering en de mate waarin de verbintenissen die de 10 nieuwe lidstaten reeds zijn aangegaan, worden uitgevoerd en bevorderd.

5.3 Bij het nagaan van de economische vooruitzichten voor een bepaalde periode moet er afzonderlijk onderzoek worden verricht naar eigen middelen en begrotingsuitgaven. Dit gebeurt ook in de mededeling van de Commissie: in hoofdstuk IV wordt het nieuwe financiële kader onder de loep genomen met bijzondere aandacht voor de uitgaven, terwijl de overwegingen m.b.t. het financieringsstelsel in hoofdstuk V zijn opgenomen.

5.4 In het onderhavige advies ligt de klemtoon op het onderzoek van de uitgaven, daar het EESC zich het recht voorbehoudt op het thema van de eigen middelen terug te komen na de presentatie van het desbetreffende verslag van de Commissie aan de Raad.

5.5 Op dit moment vindt het Comité het van nut zijn standpunten over de volgende twee punten uiteen te zetten:

- De invoering van een communautaire belasting (waarmee de Europese burgers rechtstreeks zouden worden belast en die de communautaire begroting moet financieren) is een positief en zeer interessant voorstel. De heffing ervan moet evenwel met bijzondere omzichtigheid gebeuren om geen anti-Europese reacties uit te lokken.
- Het zou een goede zaak zijn als er een nieuwe bijdrageregeling komt die rechtvaardiger is dan het huidige systeem. Bij een onderzoek naar de bijdragen van en opbrengsten voor de lidstaten, blijkt duidelijk dat de hoogte van het inkomen pro capita in iedere lidstaat – die toch een betrouwbare indicator van de relatieve welvaart van de burgers van een land is – voor de communautaire bijdrageregeling niet in aanmerking wordt genomen.

5.5.1 Het EESC maakt evenwel ernstig voorbehoud bij het algemeen correctiemechanisme, waarmee het beginsel van „evenredig rendement” („juste retour”) eigenlijk zou worden geïnstitutionaliseerd. Het gaat om een vorm van solidariteit van minder rijke met rijkere landen die onaanvaardbaar is. In een verslag uit 1998 <sup>(1)</sup> heeft de Commissie reeds simulaties verricht om de gevolgen van een dergelijke regeling te onderzoeken. In 1996

bleek dat indien het algemeen correctiemechanisme werd toegepast op 5 landen (UK, DE, NL, AT, SE; 48,7 % van het BBP) en zij van financiering van de correctie werden uitgesloten, de lasten zouden worden verdeeld over de 10 overige lidstaten die 48,9 % van het BNP van de EU vertegenwoordigen! De recente uitbreiding met landen die een lagere levensstandaard vertonen, zou deze onrechtvaardigheid nog vergroten.

5.5.2 Als een algemeen correctiemechanisme nodig mocht blijken, is het EESC hoe dan ook van mening dat er bij de correctie van onevenwichtigheden niet moet worden gekeken naar de uitgaven die in het kader van structuurmaatregelen zijn verricht, daar deze expliciet op herverdeling gericht zijn.

5.5.3 Het EESC vindt dat indien een algemeen correctiemechanisme wordt ingevoerd, de berekening van de begrotingsaldi uitsluitend gebaseerd moet zijn op de operationele uitgaven, zoals in 1999 in Berlijn werd overeengekomen. Zo worden de ongewenste bijwerkingen voorkómen die optreden wanneer de administratieve uitgaven van de Unie en de uitgaven voor het Gemeenschapsbeleid worden toegerekend aan het land waar deze uitgaven worden gedaan. Een en ander zou bovendien meer overeenstemmen met de zogenaamde „direct budgeting”-methode, die 1) inhoudt dat administratieve uitgaven worden gekoppeld aan de operationele uitgaven waar zij verband mee houden, en 2) ertoe leidt dat de middelen voor administratieve uitgaven over alle categorieën worden verdeeld.

5.6 Wat de sector van de indirecte belastingen betreft, herhaalt het EESC het voorstel dat het in zijn advies betreffende de algemene invoering en de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap <sup>(2)</sup> heeft geformuleerd, nl. om een Europees vervoersinfrastructuurfonds op te richten dat wordt gefinancierd uit een voor alle voertuigen geldende heffing van 1 cent op elke liter brandstof die wordt getankt.

5.7 Het EESC onderschrijft het voorstel van de Commissie om de begrotingsperiode gelijk te laten lopen met de mandaatsperiode van de Europese instellingen (Parlement en Commissie).

5.7.1 Het verheugt er zich ook over dat de financiële vooruitzichten in de grondwet zullen worden opgenomen. Dit zal het begrotingskader van de EU meer stabiliteit verlenen.

5.7.2 Het Comité betreurt evenwel dat de Europese Raad de voorstellen van de Europese Conventie om de financiële vooruitzichten op middellange termijn met gekwalificeerde meerderheid goed te keuren, niet heeft overgenomen. De Europese Raad gaf er de voorkeur aan hiervoor eenparigheid te blijven eisen; hij voegde er evenwel aan toe dat de mogelijkheid om tot stemming met gekwalificeerde meerderheid over te gaan, blijft bestaan, voor zover dit besluit door de Europese Raad met algemene stemmen wordt genomen. Het EESC vreest dat de Unie door aan eenparigheid vast te houden, in een ernstige constitutionele crisis verzeild raakt of dat de beleidsdoelstellingen van de Unie zullen worden afgezwakt.

<sup>(1)</sup> De financiering van de Europese Unie: verslag van de Commissie over de werking van het systeem van eigen middelen

<sup>(2)</sup> PB C 32 van 5 februari 2004, blz. 36, par. 4.1.



5.8 Het Comité stemt in met het voorstel waardoor het Europees Parlement tot de belangrijkste instantie voor de communautaire begroting uitroeit; dit voorstel komt erop neer dat het Parlement de verantwoordelijkheid krijgt voor het geheel (verplicht en niet-verplicht gedeelte) van de communautaire begroting.

5.9 Het EESC wenst er voorts ook op te wijzen dat, ondanks het feit dat de Lissabon-strategie duidelijke uitdagingen stelt en een aantal noodzakelijke initiatieven vergt, er in de tekst van de Commissie geen specifieke maatregelen worden voorgesteld die in de EU tot economische ontwikkelingsprojecten zouden kunnen leiden. Het enige concrete idee dat in de tekst naar voren wordt geschoven, betreft de oprichting van een speciaal fonds ter stimulering van de economische groei (IV. Nieuw

financieel kader; Flexibiliteit). De middelen die daarvoor worden uitgetrokken, zijn evenwel volkomen ontoereikend. Er zij aan herinnerd dat bij de toepassing van de Lissabon-strategie uitgegaan werd van een jaarlijkse gemiddelde groei van 3 %, terwijl de vooruitzichten voor de volgende jaren niet meer dan 2,3 % voor de EU 27 bedragen. De zwakke economische groei sinds 2000 maakt het bovendien onmogelijk dit „economische groei-deficit” goed te maken.

5.10 Het is bijgevolg zaak de begrotingsmiddelen naar boven toe bij te stellen, teneinde tegemoet te komen aan de basisvoorwaarde voor de bevordering en het welslagen van de Lissabon-strategie, nl. de aanpassing van het systeem m.b.t. investeringen in opleiding en onderzoek.

Brussel, 15 september 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

Roger BRIESCH

### **Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De rol van vrouwenorganisaties als niet-overheidsactoren bij de tenuitvoerlegging van de Cotonou-overeenkomst”**

(2005/C 74/08)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 juli 2003 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over „De rol van vrouwenorganisaties als niet-overheidsactoren bij de tenuitvoerlegging van de Cotonou-overeenkomst”.

De gespecialiseerde afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 juli 2004 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw **FLORIO**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 410e zitting (vergadering van 15 september 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 115 stemmen vóór en 8 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd:

#### **1. Inleiding**

1.1 In het kader van zijn werkzaamheden i.v.m. het communautaire beleid voor ontwikkelingsgebieden, en met name de ACS-landen, heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité de ontwikkeling van het samenwerkingsbeleid van de EU op de voet kunnen volgen. Deze ontwikkeling gaat steeds meer in de richting van een participatieve aanpak, waarbij m.a.w. de rol van niet-overheidsactoren (NOA's) wordt meegenomen en erkend bij de uitstippeling en tenuitvoerlegging van de beleidsmaatregelen. Instellingen en NOA's vullen elkaar aldus aan bij de acties ter versterking van de impact van ontwikkelingsprogramma's.

De Cotonou-overeenkomst is op dit ogenblik de enige overeenkomst waarbij deze participatie geïnstitutionaliseerd werd en aan de regeringen gevraagd werd de niet-overheidsactoren volledig bij de verschillende fases van de nationale ontwikkelingsstrategieën te betrekken.

1.2 Gelet op het voorgaande en op het feit dat het Comité zich reeds in een eerder advies over „De rol van het maatschappelijk middenveld in het Europese ontwikkelingsbeleid” (REX

097/2003) heeft uitgesproken, is het van belang dieper in te gaan op de participatie van vrouwen en op hun belangrijke en specifieke bijdrage aan de uitstippeling en tenuitvoerlegging van het ontwikkelingsbeleid in de ACS-landen die bij de Cotonou-overeenkomsten partij zijn. Het Comité is van mening dat het van nut is erop te wijzen hoe waardevol hun bijdrage wel kan zijn en hoe er optimaal gebruik van moet worden gemaakt in het kader van zowel de Cotonou-overeenkomsten als van elk ander ontwikkelingsbeleid.

1.3 Als communautaire instantie die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigt heeft het Comité reeds eerder gesteld dat „een fundamentele rol is weggelegd voor vrouwen, die een van de potentiële drijvende krachten achter het op gang te brengen ontwikkelingsproces moeten worden beschouwd. Daarom dient alles in het werk te worden gesteld om de vrouwen ertoe te brengen zich aaneen te sluiten en om hun een billijke vertegenwoordiging in de diverse advies- en besluitvormingsorganen te garanderen” (advies over het „Groenboek over de betrekkingen tussen de Europese Unie en de ACS-landen bij het aanbreken van de 21e eeuw - Uitdagingen en keuzen voor een nieuwe vorm van partnerschap” – rapporteur: de heer Malosse, EXT 152/1997).

Er is evenwel nog een lange weg te gaan vooraleer niet-overheidsactoren in het algemeen en vrouwenorganisaties in het bijzonder volledig aan het besluitvormingsproces kunnen deelnemen.

## 2. Algemene overwegingen

2.1 In het recentste verslag van de Wereldbank (World Development Report 2004) wordt erkend dat de mondiale markt niet meer in staat is te zorgen voor ontwikkeling op economisch, sociaal en werkgelegenheidsgebied en vooral niet in staat is de belemmeringen weg te werken die een billijke en duurzame groei voor alle landen in zowel de noordelijke als zuidelijke wereldhelft in de weg staan. In 2002 bedroeg het inkomen pro capita van 5/6 van de wereldbevolking nog geen 1.200 dollar, tegen gemiddeld meer dan 26.000 dollar voor het resterende zesde van die bevolking, die overigens voor de overgrote meerderheid in de rijkere landen leeft.

2.2 Tot dusver kan eigenlijk geen enkele van de internationale instellingen (IMF, Wereldbank, WTO, IAO, VN, enz.) als democratische en algemene „regelgever” fungeren; evenmin zijn zij in staat om alléén de verschillen op het gebied van economische ontwikkeling tussen landen en sociale klassen op te heffen.

2.3 Met name nu de economische groei in de meeste landen stagneert, zijn ontwikkelingslanden bovendien genoodzaakt een economisch beleid van structurele hervormingen te voeren dat door internationale instanties is voorgesteld of opgelegd, en maatregelen behelst die zware inspanningen vergen en vooral de arme bevolkingsgroepen treffen. Structurele veranderingen die niet gepaard gaan met passende maatregelen voor sociale bescherming zijn vaak oorzaak van grotere armoede, onzekerheid en onveiligheid bij de meest kansarmen (in zowel de noordelijke als de zuidelijke wereldhelft).

2.4 De laatste jaren is de kloof tussen formele globale economie en informele lokale economie bovendien nog gegroeid. De personen die in de informele economie werkzaam zijn, genieten niet dezelfde rechten en nemen officieel niet deel aan de economie, ook al dragen zij in de praktijk bij tot de economische groei van hun land.

2.5 In die betrokken bevolkingsgroep zijn vrouwen in de meerderheid, en het zijn dus vooral vrouwen die onder die situatie te lijden hebben. Vrouwen die in ontwikkelingslanden in armoede leven, hebben niet alleen geen toegang tot goederen en diensten maar zijn ook vaak het slachtoffer van ernstige schendingen van mensenrechten, sociale en economische rechten.

2.6 Vooral vrouwen worden getroffen door armoede, werkloosheid en tekort aan werkgelegenheid.

2.7 In het kader van verschillende door agentschappen en commissies van de VN georganiseerde conferenties zijn tal van initiatieven genomen waarbij beleidsmaatregelen, acties en projecten ten gunste van vrouwen werden uitgewerkt en voorgesteld. De laatste conferentie in de rij was deze over „Millennium Development Goals”, waarbij twee belangrijke documenten werden goedgekeurd. In beide documenten staan o.m. thema's centraal als het recht van vrouwen op gelijke toegang

tot en volledige deelname aan besluitvormingsprocessen, de noodzaak van ziektepreventie en gezondheidszorg.

## 3. De Europese instellingen en het mainstreamingsbeleid

3.1 In artikel 3 van het Verdrag is bepaald dat de EU in al haar activiteiten, met inbegrip van de ontwikkelingssamenwerking, ernaar moet streven alle vormen van ongelijkheid weg te werken en gelijke behandeling van vrouwen en mannen te bevorderen.

3.2 De EU en haar lidstaten hebben de verklaring en het actieplatform van de vierde wereldvrouwenconferentie (Peking 1995) ondertekend. In deze documenten wordt een effectieve, passende strategie gelanceerd voor het wegwerken van alle belemmeringen van gendergelijkheid en wordt het principe van „mainstreaming” ter bevordering van gelijke behandeling van mannen en vrouwen vastgesteld. In aansluiting op de te Peking aangegane verbintenis en de goedkeuring van het actieplatform werd ook Verordening (EG) nr. 2836/98 aangenomen betreffende de integratie van de genderproblematiek in de ontwikkelingssamenwerking.

3.3 Dit document, dat in december 2003 is vervallen, werd vervangen door een nieuwe verordening voor de periode 2004-2006 die in hoofdzaak de doelstellingen van de vorige verordening bevestigt en versterkt, m.a.w. de ondersteuning van *mainstreaming*, vergezeld van specifieke maatregelen ten gunste van vrouwen en de bevordering van gendergelijkheid als belangrijke bijdrage tot het terugdringen van de armoede. In het document wordt voorts de steun bevestigd aan zowel openbare als particuliere initiatieven in ontwikkelingslanden die gelijke behandeling van mannen en vrouwen nastreven.

3.4 *De verordening van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van gelijke behandeling van vrouwen en mannen in de ontwikkelingssamenwerking* kan als een belangrijk referentiepunt voor het samenwerkingsbeleid worden beschouwd. De actiegebieden die zijn aangewezen als prioritaire gebieden die aandacht vergen, hebben betrekking op de controle van middelen en diensten ten behoeve van vrouwen, met name op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid en deelname aan besluitvormingsprocessen. In het document wordt voorts gewezen op de noodzaak te kunnen beschikken over per sekse en leeftijd opgesplitste statistieken, zodat nieuwe actie-, analyse- en effectbeoordelingsmethoden kunnen worden vastgesteld en verspreid.

## 4. Cotonou: participatieve aanpak en genderproblematiek

4.1 De op 23 juni 2000 met de ACS-landen ondertekende Cotonou-overeenkomst vormt een scharniermoment in het ontwikkelings- en handelsbeleid van de EU, daar toen voor het eerst werd gesteld dat niet-overheidsactoren (NOA's) bij de vaststelling van **nationale ontwikkelingsstrategieën** moeten worden betrokken en een rol moeten vervullen die complementair is aan die van overheidsinstellingen. In de overeenkomst worden onder NOA's begrepen: de particuliere sector, de sociaal-economische partners met inbegrip van de vakbonden, de maatschappelijke organisaties, die per land kunnen verschillen.

4.2 In de tekst wordt bepaald dat de NOA's moeten worden geïnformeerd en geraadpleegd m.b.t. samenwerkingsmaatregelen en -strategieën, samenwerkingsprioriteiten voor de sector die hen rechtstreeks aanbelangt en de politieke dialoog. Zij zullen de financiële middelen krijgen om lokale ontwikkelingsprocessen te ondersteunen en moeten worden betrokken bij de tenuitvoerlegging van de projecten en de programma's op de gebieden of in de sectoren die hen aanbelangen. Ten slotte zullen zij ook steun ontvangen voor capaciteitsopbouw, met name wat betreft organisatie, vertegenwoordiging en toegang tot mechanismen voor raadpleging, uitwisseling en dialoog ter bevordering van strategische samenwerkingsverbanden.

4.3 Voorts wordt in de overeenkomst, volledig in overeenstemming met het EU-beleid, ook gewezen op de band tussen politiek, handel en ontwikkeling. De totstandbrenging van partnerschappen is immers gebaseerd op de onderlinge afhankelijkheid van vijf pijlers: de algemene politieke dimensie, de bevordering van de participatieve aanpak, de terugdringing van de armoede, de totstandbrenging van een nieuw kader voor economische en commerciële samenwerking, en ten slotte de hervorming van de financiële samenwerking.

4.4 Ontwikkelingsstrategieën zouden voorts ook systematisch rekening moeten houden met gendergelijkheid, die een van de drie horizontale thema's van de overeenkomst vormt (artt. 8 en 31).

4.5 In dit kader wordt met de Cotonou-overeenkomst de rol van het EESC als bevoorrechte gesprekspartner van de economische en sociale belangengroepen van de ACS-landen geïnstitutionaliseerd en wordt aan het Comité een expliciet mandaat gegeven om namens de maatschappelijke organisaties onderhandelingen te voeren.

## 5. Deelname van verenigingen, ngo's en vrouwenorganisaties

5.1 Gelet op de koers die de Unie volgt inzake participatie en genderproblematiek, alsmede op de door de overeenkomst aan het Comité toegedachte taak, is het zaak wat dieper in te gaan op de specifieke rol van vrouwen en hun deelname aan de civiele dialoog in het kader van de overeenkomst zelf.

5.2 Aangezien de ACS-landen een zeer grote groep landen vormen, die bovendien tot verschillende gebieden in de wereld behoren, kunnen de vrouwen van deze landen niet als een homogene groep worden beschouwd maar vertonen zij daarentegen zeer grote verschillen naar gelang van hun regio, culturele context, sociaal-economische categorie, inkomensniveau en de vraag of zij op het platteland dan wel in de stad leven. Ook al valt aan een zekere generalisering dus niet te ontkomen, het is van belang dat deze vrouwen echt kunnen worden betrokken bij de participatieprocessen die met de Cotonou-overeenkomst ten uitvoer worden gelegd.

5.3 Een eerste moeilijkheid komt voort uit het feit dat genderkwesties alleen terloops ter sprake komen in de richtsnoeren met beginselen en goede praktijken voor de deelname van NOA's aan de raadpleging en dialoog over ontwikkeling. Zo zijn er in de voorlopige evaluatie van de bepalingen van de

Cotonou-overeenkomst over de betrokkenheid van de NOA's bij het programmeringsproces (23-01-2004) ook nog *geen* kwantitatieve of kwalitatieve gegevens over de betrokkenheid van vrouwen opgenomen.

5.4 Op basis van de via verschillende fora en regionale seminars verzamelde getuigenissen lijkt de deelname van verenigingen, ngo's en vrouwenorganisaties aan processen ter vaststelling van nationale strategieën in de meeste gevallen zeer beperkt te zijn.

5.5 Er is een grote kloof tussen de in de overeenkomst opgenomen intenties en bepalingen en hun tenuitvoerlegging in de praktijk. Voorts lijken er ook zeer weinig acties en maatregelen te zijn gepland om de deelname van vrouwen te vergemakkelijken.

5.6 In contexten waar het reeds zeer moeilijk is om een dialoog met het maatschappelijk middenveld in het algemeen op te zetten en te structureren, is het uiteraard nog moeilijker om daarbij ook nog meer ruimte voor vrouwen te creëren. Bovendien is de toepassing van de bepalingen in de overeenkomst die betrekking hebben op de participatie een nog lopend proces. De Commissie speelt hierbij een hoofdrol – een rol die volgens ons van fundamenteel belang kan zijn – naast de regeringen en de NOA's zelf, wier potentiële mogelijkheden, bevoegdheden en mate van organisatie per regio variëren.

5.7 Er zijn tal van belemmeringen van uiteenlopende aard om een participatieve aanpak in het algemeen te hanteren. Zoals reeds eerder vermeld (<sup>1</sup>), hebben deze belemmeringen o.m. betrekking op de volgende punten:

- de grote weerstand van de meeste regeringen van derde landen om met NOA's in dialoog te treden;
- de zeer beperkte mogelijkheden van NOA's om zelfs daar waar gepland, in de praktijk invloed uit te oefenen op de uitstippeling van ontwikkelingsprogramma's en -strategieën;
- de grote mate van administratieve centralisering in die landen, waardoor niet alleen de deelname van NOA's in het algemeen wordt belemmerd maar ook slechts marginale aandacht wordt geschonken aan de lokale situatie van perifere en met name plattelandsgebieden, die moeilijk bereikbaar en vaak ook erg arm zijn;
- het gebrek aan precieze voorschriften en normen die de effectieve participatie van NOA's regelen;
- de vaak gebrekkige organisatie van het maatschappelijk middenveld in derde landen; het belangrijkste probleem is daarbij de ontwikkeling van de capaciteiten van de personen die aan het proces zouden moeten deelnemen;
- de toegang tot financiering, en nauw daarmee verbonden, de verspreiding van en toegang tot informatie. De NOA's van derde landen beklagen er zich niet alleen over dat er vaak geen enkel systeem voor verspreiding van informatie voorhanden is, maar ook, zoals ze zelf meermaals hebben aangetoond, dat de voorgeschreven procedures voor het verkrijgen van financiering in de meeste gevallen bijzonder geld verslindend en ingewikkeld zijn.

(<sup>1</sup>) „De rol van het maatschappelijk middenveld in het Europese ontwikkelingsbeleid” (REX 097/2003). R/CESE 587/2004 riv IT-PON/en.../...

5.8 Wat de participatie van vrouwen betreft, zijn er niet alleen de vermelde obstakels maar wordt de situatie nog verder bemoeilijkt door objectieve omstandigheden die verband houden met enerzijds sociaal-economische, culturele en religieuze factoren en anderzijds het feit dat vele regeringen weinig vertrouwd zijn met grondrechten in het algemeen en vrouwenrechten in het bijzonder.

5.9 In dit verband zullen uit hoofde van de Cotonou-overeenkomst, waarin eerbiediging van de mensenrechten, van de democratische principes en van de rechtsstaat een essentieel onderdeel van partnerschappen genoemd wordt, in geval van ernstige inbreuken hierop tegen de betrokken partijen maatregelen worden genomen. Zoals reeds in een eerder advies van het Comité (advies over „De partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de ACS-landen” (521/2002), rapporteur: de heer Baeza Sanjuán) werd aangegeven, was het beter geweest preciezere criteria vast te stellen om de eerbiediging van deze beginselen veilig te stellen.

## 6. Vrouwen in ontwikkelingsprocessen en prioritaire actiegebieden

6.1 Het thema van de deelname van vrouwenorganisaties is in feite nauw verbonden met de rol van vrouwen in de besluitvormingsprocessen en in het hele ontwikkelingsproces; het zou dan ook nuttig zijn het te behandelen thema in die zin te verruimen.

6.2 Vrouwen kunnen niet alleen een belangrijke bijdrage aan de ontwikkelingsprocessen leveren, maar moeten ook van de voordelen van die ontwikkeling en de daarbij geboden kansen kunnen genieten.

6.3 In ontwikkelingslanden en met name ACS-landen vormen vrouwen een zwakke groep binnen de samenleving en hebben zij meer te lijden onder armoede en ontbering omdat zij onvoldoende toegang hebben tot en controle hebben over middelen die hen zouden kunnen helpen hun levensvoorwaarden te verbeteren en aan de economische groei van hun land bij te dragen.

6.4 Toegang tot en controle over deze middelen is een absolute voorwaarde als men armoede echt wil bestrijden en processen van duurzame ontwikkeling op gang wil brengen.

Daar waar vrouwen bij economische activiteiten betrokken zijn, liggen deze activiteiten bovendien meestal in de informele sector, die juist nog kwetsbaarder is ingeval er macroeconomische herstructureringsmaatregelen worden genomen.

6.5 Ondanks de *Millennium Development Goals* die de Europese Unie heeft onderschreven met het doel tegen 2015 de armoede te halveren, bestaat het „gevaar” dat de onderhandelaars van beide partijen zich alleen met de gevolgen van de macroeconomische aspecten en maatregelen bezighouden en de ruimere doelstellingen, alsmede de impact van de overeengekomen maatregelen op verschillende bevolkingsgroepen uit het oog verliezen. Er moet dan ook steun worden verleend aan de acties van de Europese Commissie die erop gericht zijn instrumenten in het leven te roepen voor de monitoring van de gevolgen van dergelijke overeenkomsten.

6.6 Onder de thema's die aan bod komen in de documenten van de VN, de FAO en andere internationale organisaties, kan er een aantal prioritaire actieruimten worden aangewezen; dit betekent geenszins dat daarmee alle sectoren worden bestreken.

### — Onderwijs en opleiding

Het staat vast dat bevordering van onderwijs en opleiding niet alleen de levenskwaliteit van de betrokken individuen verbetert maar ook positieve gevolgen voor de plaatselijke gemeenschap heeft. Uit tal van studies, onderzoeken en statistieken is gebleken dat er een verband bestaat tussen onderwijs en andere economische en maatschappelijke sectoren en dat onderwijs de rol van vrouwen (met een opleiding) beïnvloedt. Het is dan ook van cruciaal belang dat er overal onderwijs- en opleidingsinstellingen komen, ook in de armste plattelandsgebieden van ontwikkelingslanden, en dat zowel aan vrouwen als aan mannen gratis toegang daartoe wordt verzekerd. Thans gaat wereldwijd 24 % van de meisjes op lagereschoollleeftijd niet naar school (tegen 16 % van de jongens). In de ontwikkelingslanden heeft 61 % van de mannelijke bevolking ten minste lagere school gelopen, tegen slechts 41 % van de vrouwen.

### — Toegang tot middelen

Toegang tot financiering en met name de mogelijkheid voor vrouwen om gemakkelijk gebruik te maken van bankleningen, microkredieten, spaarformules en verzekeringsdiensten moet als een prioritaair actiegebied worden beschouwd. Een mogelijke aanpak is informatie te verstrekken over dergelijke instrumenten. Door de VN werd reeds een aantal aanbevelingen in die zin, met name over een betere toegang van vrouwen tot financiële middelen, voorgesteld. Gelet op de snelle ontwikkelingen in de economie en op de wereldmarkt, zouden ook alle aspecten van ontwikkelingsinstrumenten vanuit het gezichtspunt van vrouwen moeten worden geanalyseerd. Door de verschillende behandeling van mannen en vrouwen wat de toegang tot en de controle over financiële middelen, openbare goederen en diensten, alsmede grondeigendom betreft, zijn vrouwen verstoken gebleven van grondrechten en economische mogelijkheden, zoals ook van de macht en de mogelijkheid om in politieke besluitvormingsprocessen een onafhankelijke stem te laten horen.

### — Werkgelegenheidsmaatregelen

Ondanks de voorzichtige vooruitgang wat de arbeidsdeelname van vrouwen betreft, is er in de ACS-landen nog steeds geen sprake van gelijke kansen op het gebied van toegang tot formele werkgelegenheid en gelijke beloning. In ontwikkelingslanden is de informele sector de belangrijkste bron van inkomsten en werkgelegenheid. Vooral vrouwen hebben geleden onder het verlies van werkgelegenheid dat vele ACS-landen heeft getroffen. Vrouwen zijn vaak werkloos geworden of in onbeschermde, informele of voorlopige baantjes terechtgekomen, met een loon dat ontoereikend is om zelfs maar te kunnen overleven. De toegang tot microkredieten, de bevordering van het micro-ondernemerschap van vrouwen en de mogelijkheid om grond te kunnen bezitten zijn cruciaal om zowel mannen als vrouwen een menswaardig bestaan te kunnen garanderen; volgens de FAO van de VN hebben vrouwen in veel ontwikkelingslanden dat recht in de praktijk evenwel niet. Uit een analyse van kredietsystemen in vijf Afrikaanse landen blijkt immers dat vrouwen slechts 10 % ontvangen van de kredieten die voor kleine landeigenaars ter beschikking worden gesteld; de overige 90 % gaat naar mannen.

— *Vrouwen en gezondheid*

Reproductieve gezondheid, en meer in het algemeen, het recht op gezondheid voor vrouwen zijn begrippen waarmee veel ontwikkelingslanden nog niet vertrouwd zijn; de gevolgen daarvan zijn niet alleen nefast voor vrouwen, wier leven aldus bedreigd kan zijn, maar ook voor de samenleving in het algemeen. Als typisch voorbeeld van een kritieke situatie, volstaat het te denken aan de moeilijkheden die worden ondervonden in het kader van AIDS/HIV-behandeling en -preventie en aan de invloed die de verspreiding van deze ziekten heeft op de economische en sociale systemen in tal van landen, met name in sub-Sahara Afrika.

De sekse- en biologische verschillen tussen mannen en vrouwen komen ook tot uiting in de gezondheidssector en de medische verzorging. De rol en status die aan vrouwen worden verleend, komen niet overeen met hun echte behoeften aan adequate gezondheidszorg en medicijnen, en houden evenmin rekening met hun verantwoordelijkheid in de samenleving. Er wordt heel weinig aandacht geschonken aan de eigen behoeften van vrouwen; de negatieve gevolgen daarvan laten zich dan ook gedurende hun hele leven gevoelen. De situatie is nog alarmerender als de sociaal-culturele context van dien aard is dat fysiek, psychologisch en seksueel misbruik van vrouwen gerechtvaardigd wordt.

— *Bestrijding van alle vormen van geweld tegen vrouwen*

Geweldpleging op vrouwen blijft een van de moeilijkste zaken om te bestrijden en in te schatten. Het volstaat te verwijzen naar geweld binnen het gezin, dat reeds in westerse samenlevingen moeilijk op te sporen is, alsmede naar genitale vermindering en naar mensenhandel, die nog voortdurend in opmars lijkt te zijn. De eerste slachtoffers van dit fenomeen, dat zich vertaalt in seksuele slavernij en andere vormen van dwangarbeid, alsmede in schending van de mensenrechten, zijn kinderen en vrouwen, met name wanneer zij in landen leven die door oorlog en conflicten geteisterd worden.

**7. Aanbevelingen**

7.1 Er is grotere duidelijkheid en vastbeslotenheid geboden bij het definiëren van de doelstellingen ter ondersteuning van vrouwen en de te nemen maatregelen, wil de Europese Unie werkelijk een positieve invloed op de levensomstandigheden van vrouwen en armen uitoefenen. Voorts moet er zeer voorzichtig worden omgesprongen met hervormingsmaatregelen, die negatief blijken uit te vallen voor vrouwen en, meer algemeen, de meest kansarmen in de samenleving, en moet ervoor worden gezorgd dat de voordelen ook voor deze sociale klassen duidelijk merkbaar zijn.

7.2 In die zin is het zaak bij de evaluatie van de handelsakkoorden van de EU met derde landen en met name ACS-landen ook specifiek na te gaan welke invloed deze akkoorden zullen hebben op de levensomstandigheden van de armste bevolkingsgroepen en op de genderproblematiek.

7.3 Investerings- en versterking van verenigingen en ngo's die werken aan gelijke kansen en *empowerment* van vrouwen, zijn absoluut noodzakelijk om de economische, sociale en poli-

tieke omstandigheden in de ontwikkelingslanden in het algemeen te verbeteren en om deze landen een sociale en economische groei te garanderen die samengaat met duurzame ontwikkeling.

7.4 Gelet op het voorgaande, gaat het dus niet alleen om de bevordering van een betere integratie van het maatschappelijk middenveld en met name zijn vrouwelijke leden, maar ook en vooral om het scheppen van de basisvoorwaarden voor reële participatie, waardering en ondersteuning, zodat vrouwen met het oog op de ontwikkeling van hun land dezelfde kansen krijgen als mannen. Een versterking van de rol van vrouwen in het participatieproces is dus van doorslaggevend belang voor hun deelname aan de besluitvorming.

7.5 De belangrijkste basisvoorwaarde is hoe dan ook de verzekering van gelijkheid wat betreft het recht op toegang tot onderwijs en opleiding voor vrouwen. In dit verband zouden alle programma's en projecten op dit gebied moeten worden bevorderd, gaande van de alfabetisering tot de ondersteuning van de informatisering en de netwerkvorming van vrouwenorganisaties, om zo de deelname van vrouwen aan de nationale ontwikkeling te garanderen.

7.6 In het kader van het door de Commissie gelanceerde decentralisatieproces krijgen de delegaties een cruciale rol toebedeeld, zoals in de richtsnoeren met beginselen en goede praktijken m.b.t. deelname van niet-overheidsactoren is uiteengezet (24/02/2004). Deze delegaties, die over ruime speelruimte beschikken om de meest geschikte middelen te kiezen, hebben tot taak een zo groot mogelijke betrokkenheid van niet-overheidsactoren te monitoren en te vergemakkelijken. Hoewel er in de richtsnoeren geen expliciete voorstellen zijn opgenomen m.b.t. de deelname en rol van vrouwenorganisaties, is het Comité van mening dat de delegaties er in belangrijke mate toe kunnen bijdragen dat deze organisaties gemakkelijker worden geïdentificeerd en bij de civiele dialoog worden betrokken, dat er netwerken worden opgezet en een specifiek op vrouwen toegespitste strategie voor *capacity building* wordt uitgestippeld.

Delegaties moeten specifieke verantwoordelijkheid krijgen op het gebied van *mainstreaming* van de genderproblematiek; met het oog daarop moet ten minste één van hun vertegenwoordigers een specifiek daarop gerichte opleiding krijgen.

7.7 Voorts moet bijzondere aandacht worden besteed aan het vaststellen van de reële situatie van vrouwenorganisaties en van hun specifieke kenmerken; in dit verband ontbreken immers vaak relevante gegevens.

Het Comité zelf kan bijdragen tot het identificeren van internationale en Europese verenigingen en organisaties die streven naar ondersteuning en deelname van vrouwen in ACS-landen.

7.8 De documenten m.b.t. nationale strategieën zouden expliciet moeten voorzien in de mogelijkheid tot deelname van vrouwen aan het opstellen ervan, alsmede in maatregelen en positieve acties die erop gericht zijn de activiteiten van vrouwenverenigingen te versterken. Opgemerkt zij dat de Commissie daarbij een zekere invloed kan uitoefenen.

Het Comité verzoekt de Commissie een specifieke financieringslijn voor vrouwenorganisaties van het maatschappelijk middenveld in de ACS-landen in het leven te roepen.

7.9 Meer in het algemeen is het van belang preferentiële kanalen voor vrouwenorganisaties te creëren wat zowel selectiecriteria voor niet-overheidsactoren als toegang tot financiering betreft.

7.10 Het opzetten van opleidingscursussen ter bevordering van activiteiten van vrouwenverenigingen en –organisaties die in het kader van de Cotonou-overeenkomsten op plaatselijk niveau werkzaam zijn, zou een nuttig instrument kunnen zijn voor de tenuitvoerlegging van die overeenkomsten.

7.11 Het Comité is van plan mee te werken aan de organisatie van seminars die thema's als *status* en deelname van vrouwen in ACS-landen op de agenda plaatsen en uitdiepen.

7.12 Het zal aandringen op een gelijke deelname van vrouwelijke delegaties aan deze seminars en zal ontmoetingen met vrouwen en hun verenigingen van zowel ACS-landen als derde landen in het algemeen bevorderen.

7.13 Het EESC is van plan om, uiterlijk het eerste halfjaar van 2005, met deze gesprekspartners een conferentie te organiseren. Doel daarvan zou zijn de rol van vrouwen in besluitvormingsprocessen terdege in aanmerking te nemen, obstakels te identificeren en strategieën uit te stippelen die gebaseerd zijn op het gezichtspunt van deze vrouwelijke hoofdrolspelers in ontwikkelingsprocessen.

Brussel, 15 september 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

Roger BRIESCH

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „In het vooruitzicht van het Zevende Kaderprogramma voor O&TO: de noodzaak van onderzoek naar demografische veranderingen - De kwaliteit van het bestaan van ouderen en technologische behoeften”**

(2005/C 74/09)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité besloot op 29 januari 2004 om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over het thema: „In het vooruitzicht van het Zevende Kaderprogramma voor O&TO: de noodzaak van onderzoek naar demografische veranderingen - De kwaliteit van het bestaan van ouderen en technologische behoeften”.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 juli 2004 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw **Heinisch**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 september 2004 gehouden 411e zitting (vergadering van 15 september 2004) onderstaand advies uitgebracht, dat met 144 stemmen vóór en één stem tegen, bij twee onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Samenvatting

*Motivering:*

1.1 In het licht van de huidige demografische veranderingen en de daaraan verbonden kansen en risico's voor de kwaliteit van het bestaan van het groeiende aantal ouderen in Europa dringt het EESC erop aan om:

- (a) in het zevende kaderprogramma voor O&TO een prioritaire actie t.a.v. deze thematiek op te nemen; en
- (b) begeleidende maatregelen te nemen om de grondslag te leggen voor een besluitvorming waardoor zowel op Europees als op nationaal niveau tijdig plannen kunnen worden gemaakt, besluiten kunnen worden genomen en beleid kan worden uitgevoerd.

Als het gaat over de thema's „ouderen” en „ouderdom” hangen biologische, psychologische, sociale, culturele, technologische, economische en organisatorische factoren nauw met elkaar samen. Daarbij komt dat mensen altijd ouder worden in een concrete ruimtelijke en maatschappelijke context, die in Europa bovendien wordt gekenmerkt door grote geografische en culturele tegenstellingen en verschillen in sociale structuur. Deze beide aspecten - de vele dimensies van het ouder worden en de uiteenlopende randvoorwaarden waaronder dat gebeurt - komen in de huidige onderzoeksprogramma's onvoldoende tot hun recht. Derhalve is breed en langdurig onderzoek vereist. Alleen daarmee kan de basis worden gelegd die nodig is voor beleids- en besluitvorming op de meest uiteenlopende maatschappelijke gebieden en alle bestuursniveaus, met betrekking tot de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking.

- Ad (a): er is vooral behoefte aan onderzoek
- naar het economisch en financieel beleid (par. 4.1);
  - op het gebied van werk en werkgelegenheid (par. 4.2);
  - naar het dagelijks leven van ouderen (par. 4.3);
  - naar de sociaalruimtelijke aspecten van de vergrijzing van de samenleving (par. 4.4);
  - op het gebied van levenslang leren (par. 4.5);
  - naar manieren om gezond te blijven en naar zorgbehoefte (par. 4.6);
  - op het gebied van de nieuwe technologieën (par. 4.7);
  - naar de verwerking, koppeling en aanvulling van bestaande gegevensbestanden (par. 4.8).

De vele dimensies van het ouder worden en de uiteenlopende culturele, economische en sociale randvoorwaarden waaronder dat gebeurt, vereisen dat onderzoek op dit gebied een multi- en interdisciplinair karakter heeft en zich over de lange termijn uitstrekt.

Ad (b): in het bijzonder zijn onderstaande begeleidende maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat artikel 85 uit de Europese grondwet wordt nageleefd. Volgens dat artikel hebben alle ouderen in de EU het recht om een waardig leven te leiden en actief aan het maatschappelijk leven en besluitvormingsprocessen deel te nemen.

- toepassing van de „open-coördinatiemethode”, teneinde overal op dezelfde manier om te gaan met de indicatoren voor het meten van de kwaliteit van het bestaan van ouderen in de lidstaten, één overzicht van die indicatoren op te stellen, mogelijkheden voor de uitwisseling van ervaringen te creëren, de lidstaten de kans te geven om elkaars beleid te vergelijken en van elkaar te leren, het overleg tussen vertegenwoordigers van de georganiseerde civiele samenleving en de bevoegde directoraten-generaal van de Commissie te bevorderen en overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke waarden t.a.v. de vergrijzende samenleving.
- oprichting van een gemeenschappelijke waarnemingspost (European Observatory), die op zijn beurt een Europees Agentschap voor Ouderen moet gaan oprichten evenals een databank voor de schepping, bundeling en overdracht van kennis, voor de verbetering van de open-coördinatiemethode en voor de formulering van vanuit praktisch en beleids oogpunt relevante conclusies.
- oprichting in het EESC van een categorie „Vergrijzende samenleving”.
- organisatie van workshops en conferenties om de kennis over de huidige demografische veranderingen te vergroten, op de noodzaak van snelle preventieve en begeleidende maatregelen te wijzen, het publiek van het belang van deze problemen te doordringen, zoveel mogelijk bekendheid aan onderzoeksresultaten te geven en de uitwisseling van ervaringen tussen de oude en de nieuwe lidstaten te stimuleren.

Doel:

Vergaring van veel (basis)kennis op de meest uiteenlopende terreinen

- teneinde beleidsmaatregelen te kunnen nemen om de kwaliteit van het bestaan van de huidige en toekomstige generaties ouderen in stand te houden en zo nodig te verhogen;
- ter bevordering van de economische ontwikkeling in de EU en ter versterking van de concurrentiepositie van Europa in

het licht van de mogelijkheden die demografische veranderingen met zich meebrengen.

## 2. Inleiding

2.1 De demografische verandering die de bevolkingsstructuur van Europa heeft ondergaan, is tegelijkertijd een groot historisch succes én een probleem van deze tijd. Nooit eerder konden hele generaties er terecht van uitgaan dat ze waarschijnlijk van een langdurige oude dag kunnen gaan genieten. Deze nieuwe extra levensfase biedt de kans om daaraan op uiteenlopende positieve manieren invulling te geven, maar brengt voor de betrokkenen zelf en de samenleving als geheel ook nieuwe verplichtingen met zich mee. In de meeste Europese landen beschikken veel ouderen over voldoende inkomen en de noodzakelijke lichamelijke en verstandelijke vermogens om aan hun extra levensjaren zelfstandig een bevredigende invulling te geven. Daaruit vloeien nieuwe mogelijkheden voor economische en maatschappelijke ontwikkeling voort. Naarmate mensen ouder worden, neemt echter het risico toe dat hun lichamelijke, zintuiglijke en verstandelijke vaardigheden minder groot worden, wat ten koste gaat van de mogelijkheden om zelfstandig te functioneren. Daarnaast hebben bepaalde groepen uit de bevolking onvoldoende geld, persoonlijke vaardigheden en sociale contacten om de laatste fase van hun leven in waardigheid te kunnen doorbrengen. Het betreft hier met name veel alleenstaande vrouwen. Tussen de Europese landen bestaan in dat opzicht grote verschillen, maar de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking noopt overal tot een herverdeling van de beschikbare middelen en een aanpassing van de gezondheidszorg en sociale-zekerheidsstelsels. De vergrijzing van de bevolking gaat alle lidstaten van de Europese Unie aan, ook al gaat dat proces niet overal even snel. De toenmalig voorzitter van het EESC schreef in zijn verslag over de activiteiten van het EESC in de periode 2000-2002 (blz. 44):

2.2 „In een ander advies heeft het Comité de aandacht gevestigd op zorgwekkende demografische vooruitzichten, met name op het gebied van werkgelegenheid, volksgezondheid en pensioenstelsels.”

2.3 Deze ontwikkeling ligt ten grondslag aan onderhavig initiatiefadvies over *de noodzaak van onderzoek naar demografische veranderingen in het licht van de kwaliteit van het bestaan van ouderen en technologische behoeften*. Doel van dit advies is te bewerkstelligen dat in het zevende Kaderprogramma voor O&TO een prioritaire actie t.a.v. demografische veranderingen wordt opgenomen. Als wordt gesproken over demografische veranderingen spelen twee verschillende, maar nauw met elkaar verbonden aspecten een rol. Enerzijds de veranderende bevolkingssamenstelling op zich, die wordt veroorzaakt door het teruglopende geboortecijfer, daarmee gepaard gaande veranderingen in de samenstelling van gezinnen en een steeds langere gemiddelde levensduur. Anderzijds ouder worden en de „oude dag” als op zichzelf staande levensfase, die veel mogelijkheden biedt voor sociale, culturele, organisatorische, technologische en economische vernieuwingen, maar ook risico's met zich meebrengt. Op beide gebieden is onderzoek noodzakelijk, niet alleen naar de maatschappelijke gevolgen van die ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende behoefte aan beleid (macro-niveau), maar ook naar de gevolgen van die ontwikkelingen voor de levensomstandigheden van ouderen en de daaruit voortvloeiende noodzaak hun een behoorlijke kwaliteit van het bestaan te garanderen, waarbij steeds moet worden gelet op verschillen tussen de levenssituatie van mannen en van vrouwen (microniveau).

### 3. Achtergrond en motivering van het initiatiefadvies

3.1 De huidige demografische ontwikkelingen zijn historisch gezien uniek en leiden tot veranderingen in de samenstelling van de bevolking en in de structuur van de samenleving. Daarom bestaat er een grote behoefte aan kennis waarmee de maatschappelijke gevolgen van deze veranderingen kunnen worden beoordeeld en aan de hand waarvan op nationaal en Europees niveau de grondslag kan worden gelegd voor een besluitvorming waardoor tijdig plannen kunnen worden gemaakt, besluiten kunnen worden genomen en beleid kan worden uitgevoerd. Eerdere adviezen van het EESC en Mededelingen van de Commissie over o.m. werkgelegenheidsbeleid<sup>(1)</sup>, sociale integratie<sup>(2)</sup>, gezondheidszorg en levenslang leren<sup>(3)</sup> hebben dezelfde strekking.

3.2 Kennis is ook een voorwaarde voor sociale, culturele, organisatorische, economische en technologische vernieuwingen, waarmee de levensomstandigheden van ouderen op peil kunnen worden gehouden en de gezondheidszorg en sociale zekerheidsstelsels kunnen worden ontlast. Vooral het snel groeiende aantal hoogbejaarden en de - deels daarmee samenhangende - ontwikkeling dat ouderen en hoogbejaarden naast elkaar leven, maken dat ook geheel nieuwe beroepen en vormen van dienstverlening noodzakelijk worden.

3.3 De projecten die in het kader van prioritaire actie 6 „Vergrijzing van de bevolking” uit het Vijfde Kaderprogramma voor O&TO via het thematische programma „Kwaliteit van het bestaan en beheer van de biologische hulpbronnen” werden gesubsidieerd, leverden reeds een aantal op zich staande resultaten op in verband met de hier centraal staande thematiek. Het DG Onderzoek heeft onlangs een tussentijds verslag uitgebracht over de inzichten en ervaringen die met deze prioritaire actie zijn opgedaan. De levensomstandigheden van ouderen en gehandicapten kunnen ook worden verbeterd door de uitkomsten van de projecten uit het telematicaprogramma in praktijk te brengen. De veelomvattende benadering zoals die eind jaren negentig in dit programma centraal stond, is echter nog geen gemeengoed geworden.

3.4 In het Zesde Kaderprogramma voor O&TO wordt de steun voor onderzoek naar de vergrijzing van de bevolking en de gevolgen daarvan voor de betrokkenen zelf en de samenleving als geheel slechts voortgezet in een gering aantal secundaire deelgebieden van prioriteit 1 „*Biowetenschappen, genomica en biotechnologie voor de gezondheid*”, prioriteit 2 „*Technologieën voor de informatiemaatschappij*”, prioriteit 7 „*Burgers en governance in een kennismaatschappij*” en prioriteit 8 „*OO in het kader van*

*ondersteunend beleid en anticiperen op wetenschappelijke en technologische behoeften*”, alsook in ERA-NET.

3.4.1 Vooral de momenteel onder prioriteit 8 lopende projecten op het gebied van demografische vooruitzichten en de kosten van en uitgaven voor de gezondheidszorg in het licht van de vergrijzing zullen waarschijnlijk voor het beleid relevante inzichten gaan opleveren. Een bijzondere strategische doelstelling van het IST-programma is de bevordering van de integratie van ouderen en gehandicapten in de informatiemaatschappij. Op dit gebied hebben de projecten reeds een aantal nuttige uitkomsten opgeleverd en loopt een reeks veelbelovende projecten met grote consortia en het bedrijfsleven. Er moet echter nog veel worden gedaan om alle hiaten op te vullen. „*Vergrijzing van de bevolking*” is echter geen aparte prioriteit meer.

3.5 Zeer waarschijnlijk leiden de in het kader van het Vijfde en Zesde Kaderprogramma voor O&TO gesubsidieerde, geneeskundig-biologisch getinte projecten tot veel nieuwe kennis over fysiologische en biologische verouderingsprocessen, de bestrijding van ziekten en manieren waarop de lichamelijke gezondheid kan worden verbeterd en in stand gehouden.

3.6 Het staat buiten kijf dat dit soort bevindingen belangrijk is. Met onderzoeksresultaten alleen kunnen de problemen van ouderen echter niet worden opgelost en kan evenmin worden tegemoetgekomen aan de maatschappelijke taken die zich weldra in heel Europa zullen aandienen als gevolg van het groeiend aantal oudere en vooral hoogbejaarde mensen. Vanwege de vrij lage geboortecijfers is het percentage jongeren (<20 jaar) tussen 1960 en 2001 teruggelopen van 32 % naar 23 % van de totale bevolking in de EU. In dezelfde periode is het percentage ouderen (>60 jaar) gestegen van 16 % naar 22 %. De afhankelijkheidsratio van ouderen, d.w.z. de verhouding tussen het aantal mensen van 60 jaar en ouder en het aantal mensen tussen de 20 en 60 jaar, liep in deze periode op van 29,5 % naar 38,9 %. De komende jaren zal het percentage ouderen verder toenemen - gezien het lage geboortecijfer van de laatste drie decennia - en in 2020 27 % van de bevolking bedragen. Dan zal dus meer dan een kwart van alle Europese burgers 60 jaar of ouder zijn (\*). Ook het aantal hoogbejaarden zal tegen die tijd fors zijn gestegen (zie ook par. 4.5.1). Omdat de vergrijzing van de bevolking op zeer veel en de meest uiteenlopende maatschappelijke gebieden consequenties heeft, waarvan de omvang echter nog helemaal niet is te overzien, dient het onderzoek naar de vergrijzing ontegenzeggelijk te worden verbreed. Ouder worden is niet alleen een biologisch proces, maar een uit vele facetten bestaande, jarenlange ontwikkeling. Derhalve moet ook het onderzoek daarnaar zich over de lange termijn uitstrekken en multi- en interdisciplinair van aard zijn. Doel van dat onderzoek mag niet alleen zijn de gezondheid te verbeteren en de gemiddelde levensduur te verlengen. Veeleer dient verbetering van de levensomstandigheden van ouderen in de extra jaren die zij kunnen leven, in het onderzoek centraal te staan.

(1) COM(2004) 146 def.; Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep; Mededeling van de Commissie over de versterking van de tenuitvoerlegging van de Europese Werkgelegenheidsstrategie, bijlage 1, 26 maart 2004, COM(2004) 239 def.; [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/legis/legln\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_en.htm).

(2) Besluit 2000/750/EG van de Raad van 27 november 2000 tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie (2001-2006); [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm); EESC-advies PB C 284 van 14 september 1998; EESC-brochure 2000-018 „Jobs, Learning and Social inclusion: The work of the EESC”.

(3) Resolutie van de Raad van 27 juni 2002, nr. 2002/C 163/01, PB C 163 van 9 juli 2002; COM(2001) 678 def. (november 2001); zie ook COM(2004) 156 def.

(\*) Europese Gemeenschappen (2002). Europese sociale statistieken: bevolkingscijfers. Eurostat themagebied 3, bevolking en sociale omstandigheden, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.



3.7 Om die reden zou in het Zevende Kaderprogramma voor O&TO een prioritaire actie t.a.v. de uitdagingen waarvoor de huidige demografische omwenteling de EU stelt, moeten worden opgenomen. Daarmee zou het bestaande, vooral geneeskundig-biologisch getinte onderzoek moeten worden aangevuld met sociaal- en gedragswetenschappelijke, culturele, sociaal-economische en een op levenslange preventie gerichte doelstellingen. Dergelijk veelomvattend onderzoek zou moeten bestaan uit fundamenteel én toegepast OT&O<sup>(1)</sup>. Daarbij zouden bovendien de meest representatieve Europese ouderenorganisaties moeten worden betrokken, zoals ook wordt aanbevolen in het 2e Internationaal Actieplan over Vergrijzing, dat tijdens de Tweede Wereldassemblee over Vergrijzing in april 2002 te Madrid werd aangenomen, en in de door de UNECE tijdens de ministerconferentie van september 2002 te Berlijn goedgekeurde strategie. Gezien de lange en ingewikkelde politieke besluitvormingsprocessen in dit verband is ondersteuning van dat hierboven beschreven veelomvattend onderzoek zeer dringend geboden. In de volgende paragrafen wordt voor een aantal beleidsterreinen nader ingegaan op de noodzaak van onderzoek op tal van gebieden.

#### 4. De noodzaak van onderzoek

In onderhavig initiatiefadvies staat vooral de noodzaak van onderzoek centraal die in het kader van de huidige demografische omwenteling bestaat met het oog op een kwalitatief goed leven en een behoorlijke oude dag voor de Europese burgers. Daarbij dient de aandacht uit te gaan naar het verouderingsproces en de levensomstandigheden van ouderen, die in Europa per land zeer van elkaar kunnen verschillen, en naar de geldende maatschappelijke randvoorwaarden, die van land tot land ook erg kunnen uiteenlopen.

Van het grote aantal beleidsterreinen waarop de vergrijzing consequenties heeft, worden hier alleen die gebieden besproken waar de behoefte aan innovatie en dus aan multidisciplinair onderzoek het grootst is.

##### 4.1 De noodzaak van onderzoek naar economisch en financieel beleid

4.1.1 Een eerste belangrijk aspect dat in het Zesde Kaderprogramma voor O&TO te weinig aandacht krijgt, is de sociaal-economische kant van de gevolgen van de huidige demografische omwenteling, die volgens analyses van het DG Economische en financiële zaken ingrijpend zullen zijn. Om die reden is degelijke basiskennis vereist aan de hand waarvan gegevens over inkomen en werkgelegenheid kunnen worden gekoppeld aan gegevens over gezondheid en sociaal gedrag. Voor gefundeerde prognoses moet continu en gedurende lange tijd cijfermateriaal worden verzameld (goede voorbeelden in dit verband zijn de Engelse „Longitudinal Study of Ageing” [ELSA] m.b.t.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 9 def.; zie ook COM(2002) 565 def., vooral parr. 3.3 en 4.2.

gezondheid en de Amerikaanse „Retirement Survey” [HRS]). De volgende onderzoeksvragen dienen zich aan:

- Demografische prognoses bieden zeer weinig zekerheid, terwijl politici op het gebied van gezondheidszorg, sociale zekerheid en ouderdomsvoorzieningen concreet beleid moeten uitstippelen. Welke gegevens zijn nodig en moeten worden verzameld ter ondersteuning van dergelijk beleid?
- Welke invloed heeft de vergrijzing op bestedingen en spaar-gedrag van de bevolking? Welke gedragspatronen zijn in dit opzicht te verwachten en welk gedrag is het meest aange-gezien de langere gemiddelde levensduur?
- Welk verband bestaat er tussen een vergrijzende bevolking en productiviteit? Welke consequenties heeft de vergrijzing voor productiviteit, innovatievermogen en ondernemerschap?
- Hoe dienen alle mogelijkheden die de demografische omwenteling biedt op het gebied van nieuwe producten en diensten, te worden benut, zodat de huidige en toekomstige generaties ouderen daar baat bij hebben en tegelijkertijd de economische ontwikkeling in de EU (met als sleutelwoord „kenniseconomie”) wordt bevorderd?
- Hoe zullen toekomstige generaties ouderen, die voor het merendeel gezonder, hoger opgeleid en mobieler zullen zijn dan de huidige ouderen, maar waarvan de levensomstandigheden vooral in de zwakkere sociale milieus dreigen te verslechteren, zich economisch gaan gedragen? (zie ook de parr. 4.2.1 en 4.3.6)

##### 4.2 De noodzaak van onderzoek naar werk en werkgelegenheid

4.2.1 De veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking en de daardoor noodzakelijke herverdeling van schaarse middelen, waarvan het aanbod de demografische verandering niet kan volgen, maakt het in de toekomst voor het bedrijfsleven, sociale zekerheidsinstanties en de vergrijzende bevolking zelf noodzakelijk om langer dan thans het geval is, gebruik te maken van de kennis en arbeid van ouderen<sup>(2)</sup>. Bekend is dat ouderen in het algemeen niet minder productief zijn dan hun jongere collega's. Alleen wordt een aantal van hun vaardigheden minder groot, terwijl een aantal andere juist groter worden. De volgende onderzoeksvragen dienen zich aan:

- Op welke gebieden kunnen werknemers hun capaciteiten ook nog op oudere leeftijd zonder problemen ten nutte maken?
- Welke alternatieve arbeidsmogelijkheden en structuren moeten er worden gecreëerd om ervoor te zorgen dat deelname aan het arbeidsproces ook op oudere leeftijd aantrekkelijk blijft? Is bijvoorbeeld werken in deeltijd een geschikte oplossing?

<sup>(2)</sup> Zie in dit verband ook het advies van het EESC over „Innovatiebeleid”, PB C 10 van 14 januari 2004 (COM(2003) 112 def.), par. 7 van de „Bijzondere opmerkingen”.

- Welke mogelijkheden zijn er om de gezondheid en veiligheid op de werkplek te verbeteren, zodat werknemers langer op de arbeidsmarkt actief kunnen blijven?
- Hoe moeten werkplek en werkomgeving worden ingericht, moet het werk worden georganiseerd en moeten werktijden worden vastgelegd, zodat oudere werknemers optimaal kunnen presteren? In hoeverre kunnen aangepaste technische voorzieningen daarbij ondersteuning bieden?
- Hoe kunnen met name langdurig werklozen en mensen die om andere redenen (b.v. zorg voor kinderen of voor een familielid) lange tijd niet hebben gewerkt, weer bij het arbeidsproces worden betrokken?
- Om welke redenen proberen bedrijven zich van hun oudere werknemers te ontdoen en waarom stijgt vooral het aantal werkloze oudere vrouwen?
- Welke problemen doen zich voor bij het langer in dienst houden of het in dienst nemen van oudere werknemers en hoe kunnen die problemen worden opgelost?
- Hoe flexibel kunnen en moeten pensioneringen verlopen, zodat de oudere werknemers zelf, hun werkgevers en de sociale-zekerheidsinstanties daar evenveel baat bij hebben?
- Hoe kan en moet kennisoverdracht plaatsvinden, zodat de in vele jaren opgedane kennis van oudere werknemers en hun schat aan beroepservaring aan hun jongere collega's kunnen worden doorgegeven. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat jongeren die kennis graag willen verwerven, in hun eigen kennis verwerken en op die manier voor zichzelf en hun werkgever ten nutte maken?
- Voor bijscholingsmaatregelen zie par. 4.5.

Het groeiende aantal ouderen noopt bovendien tot uitbreiding van de bestaande beroepsgebieden en tot het scheppen van nieuwe soorten beroepen. Het is echter niet bekend op welke terreinen een uitbreiding van de beroepsvaardigheden zeer urgent is om aan de wensen en behoeften van ouderen tegemoet te komen, en op welke terreinen nieuwe soorten beroepen moeten worden gecreëerd en er dus nieuwe werkgelegenheid ontstaat.

Dit vraagstuk zou moeten worden bezien

- in het licht van de zich als gevolg van de huidige demografische ontwikkelingen veranderende inkomensopbouw en bestedingspatronen (zie ook de parr. 4.1.1 en 4.3.6);
- in het licht van de afnemende mobiliteit van ouderen, waarbij valt te denken aan nieuw te ontwikkelen vormen van aan huis verleende diensten (b.v. kappers en pedicures en dienstverlening op afstand, zoals telewinkelen, teleadvisering e.d.), en
- in het licht van specifieke werkgelegenheidskwesties t.a.v. gezondheidszorg en verzorging (zie par. 4.6).

#### 4.3 De noodzaak van onderzoek naar het dagelijks leven van ouderen

4.3.1 Ouder worden is niet alleen een biologisch, maar vooral ook een sociaal proces. De omstandigheden waaronder dat proces zich voltrekt, wijken binnen en tussen de Europese landen sterk af. Dat hangt samen met historisch gegroeide verschillen in politieke en sociale systemen (macroniveau) en met verschillen in levensloop en tijdens het leven vergaarde middelen van afzonderlijke ouderen (microniveau). In lijn daarmee verschillen ook de omstandigheden waaronder afzonderlijke bevolkingsgroepen ouder worden en hun oude dag beleven. Bij onderzoek naar het dagelijks leven van ouderen dient op al dit soort verschillen te worden gelet, of die nu betrekking hebben op de uiteenlopende positie van mannen en vrouwen, op levens- en beroepservaring of op materiële kenmerken e.d.

4.3.2 Tussen de landen van Europa bestaan bovendien veel grote verschillen in klimaat, topografie, bevolkingsdichtheid, kenmerken van dorpen en steden, vervoersinfrastructuur en sociale voorzieningen enz. Deze verschillen zijn van invloed op de mogelijkheden die mensen hebben om hun leven zelf in te richten en maatschappelijk actief te zijn. Een aantal landen kent minimuminkomens voor ouderen, die hun voldoende financiële middelen verschaffen om van hun oude dag te genieten. In een aantal andere landen daarentegen is de uitkering die ouderen ontvangen, niet eens genoeg om in de eerste levensbehoeften te voorzien. Op dit punt bestaan met name duidelijke verschillen tussen en binnen landen en in de grote groep ouderen zelf.

- Welke invloed hebben de verschillende sociale stelsels van de Europese landen op de levensomstandigheden van de ouderen in die landen?
- Via wat voor soort preventieve maatregelen kan een einde worden gemaakt aan de achterstelling waardoor ouderen bij het vinden van geschikte huisvesting, gemakkelijke vervoersmiddelen en gezonde voeding, en bij de toegang tot cultuur en nieuwe technologieën, moeilijkheden onderkennen die ten koste gaan van de kwaliteit van hun bestaan?
- Hoe kunnen in het licht van de bezuinigingen op sociale uitkeringen en de inkrimping van de gezondheidszorg behoorlijke levensomstandigheden worden gegarandeerd aan met name ouderen van wie de lichamelijke gezondheid en het sociaal functioneren door armoede, chronische ziekten, een laag opleidingsniveau, onvoldoende taalkennis of andere tekortschietende middelen worden bedreigd?
- Wat zijn de levensomstandigheden van ouderen die niet (meer) op eigen kracht zelfstandig kunnen leven? Welke voorzieningen bestaan er in de lidstaten voor deze groep ouderen? Welke maatregelen zijn nodig om met hun belangen rekening te kunnen houden?
- Wat zijn de levensomstandigheden van ouderen in bejaarden- en verzorgingstehuizen? Hoe worden de belangen van deze ouderen behartigd?

— Welke maatregelen zijn er in de lidstaten genomen ter voorkoming van de ziekte van Alzheimer en welke voorzieningen bestaan er voor de verzorging van Alzheimerpatiënten en van ouderen met andere dementieverschijnselen? Welke woonvormen zijn geschikt voor ouderen en welke ervaringen zijn in dat verband opgedaan?

4.3.3 Zelfstandigheid, zelfbeschikking en sociale integratie zijn belangrijke individuele en maatschappelijke doelstellingen. De verwezenlijking daarvan komt op oudere en vooral hoogbejaarde leeftijd om meerdere redenen in gevaar. Om te beginnen neemt met het ouder worden het risico op gezondheidsproblemen toe. Nadelige omgevingsfactoren en tekortschietende economische middelen maken het dan lastig om een zelfstandig leven te blijven leiden en maatschappelijk actief te zijn. Daarnaast kunnen heersende normen en denkbeelden - zoals discriminerende ideeën over ouderen - belemmerend werken en ertoe leiden dat ouderen van belangrijke sociale activiteiten worden buitengesloten. Tegenover het negatieve beeld dat veel mensen van ouderen hebben, staat echter het feit dat het merendeel van de ouderen nog vele jaren lang zelfstandig en onder eigen verantwoordelijkheid kan leven. Bovendien leveren ouderen in familiekring en voor de hele samenleving vaak belangrijke bijdragen, b.v. door de volgende generatie in sociaal of financieel opzicht te helpen of in politieke, kerkelijke of vakbondsorganen vrijwilligerswerk te verrichten.

4.3.4 Tevens beschikken ouderen over een grote psychologische veerkracht om met veel van die gezondheidsproblemen en negatieve maatschappelijke aspecten van het ouder worden om te kunnen gaan. De „innerlijke harmonie” die zo wordt bereikt, komt echter in gevaar als de problemen waar ouderen voor staan, alsmar toenemen.

— Wanneer dienen maatregelen te worden genomen om ouderen te helpen als de problemen hun boven het hoofd dreigen te groeien en de situatie kritiek wordt, en welke maatregelen zijn dan nodig?

— Welke maatregelen zijn nodig om te voorzien in behoeften die meer inhouden dan de eerste levensbehoeften, zoals het psychologisch verlangen naar zekerheid, een familieleven en andere intermenselijke contacten en sociale integratie?

4.3.5 Veruit de meeste ouderen zijn in staat om in relatief goede gezondheid aan hun ongeveer twintig tot dertig jaar durende oude dag actief invulling geven. Aangezien deze levensfase echter nog nooit eerder zo lang heeft geduurd, zijn er tot nu toe nog maar weinig voorbeelden van de mogelijkheden die daarvoor bestaan. Er zijn nauwelijks betrouwbare en op Europees niveau met elkaar te vergelijken cijfers over de terreinen waarop ouderen tegenwoordig actief zijn en dus maatschappelijk, sociaal of economisch gezien belangrijk werk verrichten, zoals door betaald of vrijwilligerswerk in politieke, kerkelijke of vakbondsorganen of in de hulpverlening aan en de opvoeding en scholing van jongeren.

— Welke activiteiten, cursussen en mogelijkheden voor maatschappelijke participatie en sociale contacten kunnen er worden gecreëerd, waarmee ouderen het positieve potentieel van hun oude dag voor zichzelf op een zinvolle en voor de samenleving op een productieve manier kunnen benutten?

— In hoeverre bestaan er verschillen tussen de interesses, ervaringen, behoeften en vaardigheden van oudere mannen en vrouwen? Hoe kan en moet met deze verschillen rekening worden gehouden?

— Hoe kunnen ouderen op de meest uiteenlopende nationale en Europese niveaus - rechtstreeks of via organisaties die hen vertegenwoordigen - worden betrokken bij besluitvorming over hun recht om een waardig en zelfstandig leven te leiden en aan het maatschappelijk en cultureel leven deel te nemen, zodat artikel 25 van het Handvest van de grondrechten (Handvest van Nice) daadwerkelijk in praktijk wordt gebracht?

— In welke mate hebben ouderen, en vooral oudere immigranten, behoefte om zich tussen regio's en landen te verplaatsen, en hoe kunnen zij (net als werknemers) daarbij worden geholpen?

4.3.6 Over de vergrijzing van de bevolking wordt vaak alleen maar gesproken als over een „probleem” en een „belasting voor de maatschappij” of in het licht van de stijgende kosten van gezondheidszorg en sociale zekerheid. De vergrijzing heeft echter ook positieve kanten, waar nauwelijks oog voor is en waarover maar weinig gegevens voorhanden zijn. Ouderen leggen bijvoorbeeld geen druk meer op de arbeidsmarkt, maar dragen als consumenten nog wel steeds bij aan de economische groei.

— Welke verschillen bestaan er tussen de inkomensopbouw, bestedingspatronen en consumptiebehoeften van oudere en jongere mensen?

— Welke veranderingen in consumptiegedrag mogen van de komende generaties worden verwacht?

— Op welke terreinen bestaat een speciaal innovatiepotentieel, waarmee in de toekomst beter op de specifieke behoeften van ouderen zou kunnen worden ingespeeld?

— (zie in dit verband ook de parr. 4.1.1 en 4.2.1)

4.3.7 Veel ouderen zien zichzelf door de huidige discussies over de problemen in de gezondheidszorg, de financiering van ouderdomsuitkeringen en - in een aantal landen - euthanasie, eerder als last voor de samenleving dan als een gewaardeerd lid daarvan.

— Hoe kunnen de ideële en materiële taken die ouderen op de meest uiteenlopende maatschappelijke terreinen vervullen, zichtbaarder worden gemaakt en hoe kan voor een grotere waardering voor die taken worden gezorgd?

- Welke politiek-maatschappelijke maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat ouderen geen reden meer hebben om zichzelf alleen nog maar als last voor de samenleving te zien?
  - Hoe kunnen negatieve opvattingen over ouderen globaal zo worden veranderd dat de basis wordt gelegd voor een grotere acceptatie van ouderen en een positieve houding jegens het ouder worden? Hoe kan bij jongeren meer begrip worden gekweekt voor ouderen en kunnen de contacten binnen en tussen generaties worden bevorderd? (Zie ook par. 4.5.2)
  - Hoe kan ervoor worden gezorgd dat de media genuanceerder over ouderen gaan berichten?
  - De dood en het sterfproces zijn taboe, maar hebben ook een niet te verwaarlozen economische betekenis. Hoe kan een regelrechte commercialisering van de dood worden voorkomen en een ethisch verantwoorde sterfcultuur worden ontwikkeld?
- 4.4 *De noodzaak van onderzoek naar de sociale en ruimtelijke aspecten van het ouder worden*
- 4.4.1 De sociale werkelijkheid van ouderen zal de komende jaren ingrijpend veranderen. Vanwege het lage geboortecijfer en het hoge aantal echtscheidingen en doordat mensen steeds vaker op latere leeftijd een gezin stichten, loopt het aantal traditionele familiebanden terug. Daartegenover staat dat het vanwege de langere gemiddelde levensduur steeds vaker voorkomt dat een groot aantal generaties (tot wel vijf in totaal) per familie tegelijkertijd in leven is (de zgn. „beanpolefamily”).
- Welke gevolgen hebben deze veranderingen voor de sociale integratie en maatschappelijke participatie van ouderen?
  - Kunnen de komende generaties meer dan nu terugvallen op niet-familiale contacten en zijn dergelijke contacten ook solide genoeg om de nodige steun te geven?
  - Via welke sociale-beleidsmaatregelen en/of organisatorische en technische innovaties kunnen familiebanden en niet-familiale contacten worden bevorderd, verstevigd en geconsolideerd?
- 4.4.2 Uit studies naar tijdsbesteding en mobiliteit blijkt dat mensen naarmate ze ouder worden, steeds meer tijd thuis doorbrengen en dus steeds minder activiteiten buitenshuis ondernemen.
- Hoe kunnen woningen - m.n. huurwoningen in grote oude gebouwen, maar ook eengezinswoningen - tegen zo min mogelijk kosten zo worden ingericht dat ouderen, ook als hun lichamelijke, zintuiglijke en verstandelijke vermogens afnemen, zelfstandig kunnen blijven wonen en indien nodig kunnen worden verzorgd?
  - Waarop zou in het algemeen bij de modernisering van woningen moeten worden gelet om ervoor te zorgen dat mensen zo lang mogelijk in hun eigen huis kunnen blijven wonen?
  - Door welke architectonische en technische aanpassingen aan de woning kan er bij specifieke gezondheidsproblemen (slechthorendheid, slechthoortendheid, beperkte mobiliteit, dementie) voor worden gezorgd dat ouderen nog zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven functioneren?
  - Hoe kunnen met name innovatieve concepten op het gebied van „intelligent wonen” ertoe bijdragen dat ouderen langer voor hun eigen huishouden kunnen blijven zorgen en hun eigen leven kunnen blijven inrichten?
  - Welke positieve ervaringen zijn er in Europa op dit gebied reeds opgedaan en welke lering kan daaruit worden getrokken?
- 4.4.3 Het vooruitzicht om bij toenemende gezondheidsproblemen naar een verzorgingstehuis te moeten verhuizen, vervult de meeste ouderen met afgrijzen.
- Welke aantrekkelijke, maar betaalbare alternatieven bestaan er als een eigen woning voor ouderen problematisch wordt en ze daardoor niet meer zelfstandig kunnen leven?
  - Welke ervaringen zijn reeds opgedaan met nieuwe woonvormen, zoals „begeleid wonen”? Onder welke omstandigheden zijn dergelijke alternatieven juist wel of juist niet succesvol?
- 4.4.4 Technische apparaten, systemen en vormen van dienstverlening kunnen voor ouderen van groot nut zijn bij het oplossen van alledaagse problemen, maar zijn vaak niet op hun behoeften afgestemd. Apparaten zouden dan ook volgens het „design for all”-beginsel kunnen worden ontworpen en moeten flexibel aan verschillende groepen gebruikers kunnen worden aangepast. Met het oog op kwalitatief betere producten en diensten zouden toekomstige gebruikers daarom beslist bij de ontwikkeling daarvan moeten worden betrokken. Het EESC beveelt bedrijven in dit verband aan om de meest representatieve Europese ouderenorganisaties en ouderen zelf te raadplegen en actief te laten meedenken, teneinde voortdurend (in de vorm van een sociale audit) op de hoogte te worden gehouden van de werkelijke behoeften van ouderen.
- Wat moeten producenten en ontwerpers weten over het „design for all”-beginsel, de toepassing daarvan en de vaardigheden, beperkingen, behoeften en instelling van ouderen, zodat de technische apparatuur daaraan kan worden aangepast en ouderen bedoelde apparaten beter gaan gebruiken?
  - Wat verandert er in dit opzicht naarmate mensen ouder worden en in welk opzicht zullen nieuwe generaties ouderen wellicht anders worden?

- Hoe kan bij de ontwikkeling van „mainstream”-technologieën meer dan nu rekening worden gehouden met de veranderende vaardigheden en behoeften van ouderen? Welke beleidsmaatregelen zijn geschikt om het bedrijfsleven te stimuleren het „design for all”-principe meer te gaan toepassen?
- Hoe kunnen toekomstige gebruikers adequaat bij de ontwikkeling van technische apparaten worden betrokken?

Daarnaast moet nauwkeuriger worden onderzocht welke technische hulpmiddelen daadwerkelijk door ouderen worden gebruikt en onder welke voorwaarden die hulpmiddelen de levensomstandigheden van ouderen kunnen verbeteren:

- Hoe kunnen technische hulpmiddelen ouderen bij hun alledaagse bezigheden van pas komen? Hoe kunnen die hulpmiddelen, als het gaat over ouderen die zorgbehoevend zijn of dementeren, al dan niet professionele verzorgers en dienstverlenende instanties van pas komen?
- Welke ethische aspecten moeten daarbij (b.v. als ouderen geestelijk in de war zijn) in acht worden genomen om inbreuken op de privacy te voorkomen, zoals wanneer gebruik wordt gemaakt van elektronisch toezicht?
- Welke innovaties zijn er dankzij nieuwe technologieën mogelijk en wat zijn de gevolgen van een langdurige toepassing daarvan? Welke begeleidende sociale maatregelen dienen er bij de toepassing van nieuwe technologieën te worden genomen, zodat ouderen daardoor niet worden benadeeld en in een sociaal isolement terechtkomen, maar hun levensomstandigheden juist zien verbeteren en zij maatschappelijk actiever kunnen worden?

4.4.5 Dat lichamelijke, sociale en culturele activiteiten een positieve invloed op de gezondheid en gemoedstoestand van ouderen hebben, staat buiten kijf. Vaak zijn dergelijke activiteiten voor hen echter moeilijk toegankelijk vanwege natuurlijke obstakels, het gebouwde milieu of een tekortschietend vervoersaanbod. Deze problemen zijn algemeen bekend<sup>(1)</sup>, maar in de praktijk wordt er maar al te vaak weinig tegen gedaan.

- Welke maatregelen kunnen en moeten zeer snel op het gebied van sociale planning, stadsinrichting en verkeersbeleid worden genomen om woongebieden, de openbare weg, vervoersmiddelen, dienstverlenende instanties e.d. aan te passen aan het groeiende aantal ouderen en ouderen zo te helpen om zelfstandig te kunnen blijven functioneren?
- Hoe kan in het bijzonder de kwaliteit van woongebieden - die bijvoorbeeld afhangt van de aanwezigheid van ontmoetingscentra en een geschikt vervoersaanbod - bijdragen aan de sociale integratie van ouderen?

<sup>(1)</sup> Europese Conferentie van Ministers van Verkeer (ECMV) (2002). „Transport and ageing of the population” (Vervoer en de vergrijzing van de bevolking), Paris Cedex, publicatie van de OESO.

- In welke landen en op welke beleidsterreinen zijn in dit verband reeds positieve ervaringen opgedaan en hoe kunnen die in andere landen en op andere gebieden worden nagevolgd?

4.4.6 Op individueel niveau maken vaak een gebrek aan sociale contacten en financiële middelen en/of lichamelijke en zintuiglijke tekortkomingen activiteiten buitenshuis voor ouderen ontoegankelijk of deelname daaraan onmogelijk. Juist in dit soort situaties echter - waarin vooral veel alleenstaande oudere vrouwen zich bevinden - is deelname aan sociale en culturele activiteiten zeer belangrijk om vereenzaming te voorkomen.

- Via welke sociale-beleidsmaatregelen en praktische en technische innovaties kan de deelname van hulpbehoevende ouderen aan het maatschappelijk leven worden bevorderd?

#### 4.5 De noodzaak van onderzoek op het gebied van levenslang leren

4.5.1 In een maatschappij waarin sociale, culturele en technische veranderingen elkaar in een hoog tempo opvolgen, wordt levenslang leren steeds belangrijker, vooral voor oudere werknemers. Datgene wat zij vroeger hebben geleerd, is in de huidige wereld immers niet meer toereikend. De doelstelling om een Europese ruimte voor levenslang leren te verwezenlijken, was reeds onderwerp van een gemeenschappelijke Mededeling van de DG's Onderwijs en cultuur en Werkgelegenheid en sociale zaken en een Resolutie van de Raad van 27 juni 2002<sup>(2)</sup>. Ook in dit verband dienen zich dringende onderzoeksvragen aan:

- Welk soort bijscholingsprogramma's is voor oudere werknemers inhoudelijk en gezien de leer methode vooral nuttig?
- Hoe kan worden gegarandeerd dat geschikte bijscholingsprogramma's alle werknemers, ongeacht hun leeftijd en geslacht, evenveel ten goede komen?

4.5.2 Levenslang leren is echter ook een noodzaak voor mensen die niet meer aan het arbeidsproces deelnemen. Zij moeten eveneens de mogelijkheden hebben om zich ten bate van zichzelf en de hele samenleving verder te kunnen ontplooiën.

- Hoe ontstaat en verspreidt kennis zich in de kennismaatschappij?
- Hoe kunnen ouderen, ongeacht hun beroep, worden gestimuleerd om hun leven lang te blijven leren? Welke mogelijkheden bestaan er reeds in de lidstaten om aan opleidings- en voorlichtingsprogramma's over thema's uit de arbeidswereld of culturele onderwerpen deel te nemen? Welke ervaringen zijn er al met universitaire opleidingen voor ouderen of thematische bijeenkomsten e.d. opgedaan?

<sup>(2)</sup> COM(2001) 678 def.; Resolutie van de Raad van 27 juni 2002, nr. 2002/C 163/01, PB C 163 van 9 juli 2002.

- Bestaat er een verband tussen het soort beroep dat iemand vroeger uitoefende en de bijscholing die hij of zij op latere leeftijd gaat volgen? Kunnen aan de hand van de bijscholingsmogelijkheden voor werkenden antwoorden worden geformuleerd op de vraag hoe ervoor kan worden gezorgd dat ouderen de lust om te leren, lessen te volgen en cultureel bezig te zijn, niet verliezen?
- Hoe kunnen bijscholingsprogramma's ook voor tot nu toe daarin ondervetegenwoordigde groepen toegankelijker worden gemaakt en hoe kan culturele verscheidenheid worden gewaarborgd?
- Welke rol is voor publiekrechtelijke media, nieuwe technologieën en *e-learning* weggelegd om ervoor te zorgen dat ouderen maatschappelijk actief blijven, bij kennis- en informatieoverdracht worden betrokken en blijven doorleren?
- Welke basisvaardigheden zijn op oudere leeftijd in het bijzonder belangrijk? (zie ook par. 4.6.1)
- Welke basiskennis over ouderen en ouderdom zouden mensen en organisaties moeten hebben die met ouderen in contact komen? En via wat voor soort opleidingsprogramma's kan bij jongeren meer begrip voor ouderen worden gekweekt? (zie ook par. 4.3.7)
- Hoe kan de toepassing van reeds genomen maatregelen worden gecontroleerd en hoe kan aan positieve ervaringen bekendheid worden gegeven?
- Hoe kunnen ouderen vertrouwd worden gemaakt met maatregelen en mogelijkheden om gezond te blijven, zoals sportbeoefening, artistiek-esthetische activiteiten en gezonde voeding?
- Door welke andere maatregelen kan ook nog tot het behoud van lichamelijke, zintuiglijke, verstandelijke en sociale vaardigheden van ouderen worden bijgedragen?
- Er is vooral behoefte aan onderzoek op het gebied van de epidemiologie en etiologie van voor ouderen kenmerkende ziekten/aandoeningen ter verbetering van de preventie (b.v. onderzoek naar de ziekte van Alzheimer en naar methoden om valpartijen te voorkomen, waardoor heupfracturen kunnen ontstaan).
- Ook is dringend onderzoek nodig naar gezondheidszorg en mogelijkheden voor preventie op de werkplek (zie ook par. 4.2.1).
- Daarnaast is onderzoek noodzakelijk naar mogelijkheden om ouderen te behandelen voor gangbare ziekten met voor ouderen specifieke kenmerken en voor echte ouderdomsziekten. Dikwijls ontbreekt hier een therapeutische basis, omdat alleen jongere volwassenen mee mogen doen aan medische experimenten en geneesmiddelen alleen op hen worden getest. De gezondheidskenmerken van ouderen zijn niet vergelijkbaar, omdat zij vaak niet lijden aan één specifieke aandoening, maar tegelijkertijd meerdere en uiteenlopende, zwaardere dan wel lichtere, klachten hebben.

#### 4.6 De noodzaak van onderzoek naar manieren om gezond te blijven en zorgbehoefendheid

4.6.1 Vanwege het snel groeiende aantal hoogbejaarden worden de kosten van de gezondheidszorg en socialezekerheidsstelsels steeds hoger, wat als een zeer zwaarwegend gevolg van de huidige demografische omwenteling wordt beschouwd. De komende vijftien jaar zal het aantal 80-jarigen naar verwachting met 50 % toenemen en in Europa meer dan 20 miljoen gaan bedragen <sup>(1)</sup>. Het aantal honderdjarigen zal een navenante exponentiële stijging kennen <sup>(2)</sup>. Daarom is onderzoek naar ziektepreventie op oudere leeftijd en naar behoud en herstel van het onafhankelijk functioneren en de zelfstandigheid van ouderen van groot belang.

- Welke gevolgen hebben bepaalde levensstijlen op de lange termijn voor de gezondheid van mensen in het algemeen en voor het ontstaan van specifieke aandoeningen in het bijzonder? Hoe kunnen gezonde levenswijzen worden gestimuleerd?

<sup>(1)</sup> Eurostat (2002). „The Social Situation in the European Union 2002” („De sociale toestand in de Europese Unie 2002”). Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

<sup>(2)</sup> Zie ook Robine, J.M. & Vaupel, J. (2001). „Emergence of supercentenarians in low mortality countries” („De opkomst van 100+ers in landen met een laag sterftecijfer”), *The Gerontologist*, 41 (speciale uitgave II), 212.

- (zie ook par. 4.6.3)

4.6.2 Het toenemende aantal hoogbejaarden zal de komende jaren waarschijnlijk leiden tot een enorme vraag naar zorg en als gevolg daarvan tot stijgende kosten voor particulieren en overheden. Ook op dit gebied dienen zich velerlei onderzoeksvragen aan:

- Hoe kunnen en moeten de kwalificaties en arbeidsomstandigheden van zorgpersoneel worden verbeterd, zodat werken in de zorg aantrekkelijk blijft?
- Welke externe voorwaarden en persoonlijke eigenschappen zijn vereist om de relatie tussen zorgwerker en verzorgde persoon zich naar tevredenheid van alle betrokkenen te laten ontwikkelen?
- Hoe kan het zorgaanbod beter op de zorgvraag van zorgbehoevende ouderen worden afgestemd en zorgverlening aan huis meer dan nu worden bevorderd?

- Hoe kan de techniek bijdragen tot verlichting van de zorgtaken die familieleden op zich hebben genomen, en van het werk van zorgpersoneel, zonder dat de integriteit en waardigheid van de verzorgde persoon daarbij in het gedrang komt?
- Hoe moeten familieleden die zorgtaken op zich hebben genomen, en zorgpersoneel financieel worden ondersteund en welke maatschappelijke erkenning verdienen zij, zodat hun werk hen lichter valt? Hoe kunnen in het bijzonder familieleden die zorgtaken op zich hebben genomen ook wat hun eigen pensioen betreft, worden ondersteund?
- Hoe kan aan verzorging, pijnverlichting en stervensbegeleiding dusdanig invulling worden gegeven dat het leven van mensen waardig eindigt?

4.6.3 In de zorgsector in Europa ontbreekt het aan inhoudelijk op elkaar afgestemde definities (b.v. van de begrippen „niet zelfstandig” en „thuiszorg”), een uniforme opzet van de verschillende zorginstanties en richtsnoeren voor de kwalificaties van zorgpersoneel.

- Door welke maatregelen kan in de zorgsector een officiële terminologie worden ingevoerd, waardoor deze transparanter wordt?
- Wat voor soort kennis en deskundigheid op programma-tisch, technisch, geriatrisch en sociaal-psychologisch gebied is er in heel Europa nodig voor de kwalificatie van medische diensten en zorginstanties?

#### 4.7 De noodzaak van onderzoek naar nieuwe technologieën

4.7.1 De bekende in een hoog tempo voortschrijdende technologische ontwikkeling, en vooral de toepassing van steeds weer nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT), hebben consequenties op alle hiervoor besproken terreinen (parr. 4.1 t/m 4.6). Op de arbeidsmarkt worden nieuwe technologieën bijvoorbeeld vaak gebruikt als argument om oudere werknemers buiten te sluiten. Uit onderzoek is echter gebleken dat hun prestaties op dat gebied met bijscholing kunnen worden verbeterd. Ook aan nieuwe technologieën dient derhalve op alle onderzoeksterreinen aandacht te worden besteed, waarbij m.n. moet worden ingegaan op ethische kwesties en vraagstukken als de integratie van ouderen die technologische vernieuwingen niet willen of kunnen benutten.

#### 4.8 Verwerking, koppeling en aanvulling van bestaande gegevensbestanden

4.8.1 Nationaal en Europees gesteund onderzoek heeft reeds kennis op velerlei gebieden opgeleverd, maar die kennis heeft meestal betrekking op afzonderlijke aspecten van een bepaald beleidsterrein en is door de verschillende takken van

wetenschap apart vergaard. Dergelijke kennis is dan ook zeer versnipperd, vaak slechts in één taal beschikbaar en onderzoeksresultaten sluiten dikwijls, vanwege uiteenlopende soorten steekproeven en gebruikte instrumenten, niet aan bij de uitkomsten van andere onderzoeken.

- Het zou een grote stap voorwaarts zijn als al deze kennis zo wordt verwerkt dat wetenschappelijke gegevens aan elkaar kunnen worden gekoppeld, systematisch vergeleken, geëvalueerd en uiteindelijk algemeen toegankelijk gemaakt.
- Daarnaast zouden die verwerkte gegevens ook aan bijkomende analyses kunnen worden onderworpen en zouden onderzoeksmethoden en -instrumenten op elkaar kunnen worden afgestemd met het oog op verder gezamenlijk en interdisciplinair onderzoek. Dit soort kennisvergaring, integratie van gegevens en vervolgonderzoek zou kunnen worden gestimuleerd met de in het Zesde Kaderprogramma voor O&TO geïntroduceerde instrumenten „Centres of Excellence”, „Networks of Excellence” en „Thematic Coordination Actions” (<sup>1</sup>).
- Verder zou het wenselijk zijn om in alle lidstaten op dezelfde manier om te gaan met de indicatoren voor het meten van de kwaliteit van het bestaan van ouderen en om één overzicht van die indicatoren op te stellen, hun toepassing gedurende lange tijd te volgen en alle zo verkregen informatie in een Europese databank op te slaan. Daarbij is het volstrekt noodzakelijk om naar geslacht, leeftijd, inkomen en regio te differentiëren, omdat de tot nu toe gebruikte indicatoren voor de bepaling van de levensomstandigheden van ouderen tekortschieten. Daarnaast moeten er indicatoren komen t.a.v. gezondheidstoestand en beperkingen, zorgstelsels en nationale vereisten. Tot slot moet worden nagegaan of met Eurostat kan worden samengewerkt.
- Het is dringend nodig de op nationaal en Europees niveau vaak reeds beschikbare statistische gegevens en andere ter zake doende kennis te bundelen en te integreren. Ook de resultaten die op de verschillende onderzoeksgebieden van het Zesde Kaderprogramma voor O&TO zijn opgedaan, moeten niet afzonderlijk worden bekeken. Integratie van onderzoeksuitkomsten is noodzakelijk om voor de praktijk en het betreffende beleid relevante conclusies te kunnen formuleren. Verder is het een *must* de aldus samengevoegde en bewerkte kennis zo snel mogelijk te verspreiden.
- Ouderenorganisaties moeten voortaan intensiever bij onderzoeksprojecten worden betrokken, zodat niet alleen voor, maar ook samen met ouderen onderzoek wordt gedaan en beleid wordt uitgewerkt.

## 5. Doelstellingen en aanbevelingen

5.1 In onderhavig initiatiefadvies wordt beargumenteerd waarom in het Zevende Kaderprogramma voor O&TO de prioritaire actie „Demografische veranderingen - De kwaliteit van het bestaan van ouderen en technologische behoeften” moet worden opgenomen.

(<sup>1</sup>) Zie in dat verband ook het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Naar een Europese onderzoekruimte”, PB C 204 van 18 juli 2000.

5.2 Het uiteindelijke doel van deze prioritaire actie is om via de bevordering van multi- en interdisciplinair, sociaal-participatief en thematisch breed georiënteerd onderzoek

- a) de kennis te vergaren die nodig is als basis voor de planning en uitvoering van een beleid waarmee de gevolgen van de vergrijzing in Europa op een innovatieve en sociale wijze en tegen zo weinig mogelijk kosten kunnen worden aangepakt, en
- b) te voorzien in de grondbeginselen en instrumenten die nodig zijn om ervoor te zorgen dat ouderen in de samenleving een gepaster imago krijgen en meer worden gerespecteerd.

5.3 De hierboven besproken onderzoeksgebieden en de daarbij ter illustratie gestelde onderzoeksvragen hebben ongetwijfeld laten zien hoe nauw biologische, psychologische, sociale, culturele, technologische, economische en organisatorische factoren met elkaar samenhangen als het gaat over ouderen en ouderdom. Daarbij komt dat mensen altijd ouder worden in een concrete ruimtelijke en maatschappelijke context, die in Europa bovendien wordt gekenmerkt door grote geografische en culturele tegenstellingen en verschillen in sociale structuur, zowel binnen als tussen landen. Deze beide aspecten - de vele dimensies van het ouder worden en de uiteenlopende randvoorwaarden waaronder dat gebeurt - maken dat niet valt te ontkomen aan onderzoek met een multi- en interdisciplinair karakter. Tevens moet dat onderzoek zich uitstrekken over de lange termijn, zodat veranderingsprocessen kunnen worden vastgesteld en bij het onderzoek kunnen worden betrokken <sup>(1)</sup>.

5.4 Alleen met een dergelijk breed en langdurig onderzoek kan de basis worden gelegd die nodig is voor beleids- en besluitvorming op de meest uiteenlopende maatschappelijke gebieden en alle bestuursniveaus, met betrekking tot de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking. Ouder worden is niet alleen een geneeskundig-biologisch en technisch-economisch vraagstuk waarvoor oplossingen moeten worden gevonden, maar dient ook vanuit maatschappelijke, sociale en culturele invalshoek te worden benaderd.

5.5 De hiervoor bedoelde onderzoeksactiviteiten zouden vergezeld moeten gaan van de volgende maatregelen:

- Organisatie van een hoorzitting van het EESC over het thema „Demografische veranderingen - de kwaliteit van het bestaan van ouderen”. Daar zouden voorstellen moeten worden gedaan voor een haalbaarheidsstudie naar de oprichting van een agentschap voor ouderen evenals voorstellen voor evt. noodzakelijke verdere initiatieven.

- Oprichting van een gemeenschappelijk, pro-actief optrendend en toekomstgericht agentschap (European Observatory), dat een overzicht zou moeten maken van indicatoren aan de hand waarvan de kwaliteit van het bestaan van ouderen in de lidstaten kan worden gemeten. Bovendien zou dat agentschap de toepassing van die indicatoren gedurende lange tijd moeten volgen en alle zo verkregen informatie in een Europese databank moeten opslaan. Met die gegevens kunnen vervolgens empirische prognoses worden opgemaakt. Zo kan kennis worden gebundeld en overgedragen, en kunnen er vanuit praktisch en beleids oogpunt relevante conclusies worden geformuleerd.
- Organisatie van workshops en conferenties om de kennis over de demografische omwenteling te vergroten, op de noodzaak van snelle preventieve en begeleidende maatregelen te wijzen, het publiek van de mogelijkheden voor het groeiende aantal ouderen te doordringen, de discriminatie van ouderen tegen te gaan, zoveel mogelijk bekendheid aan onderzoeksresultaten te geven en de uitwisseling van ervaringen tussen de oude en de nieuwe lidstaten te stimuleren.
- Verdere aanpak van de problemen die de vergrijzing met zich meebrengt, via de „open-coördinatiemethode”. Gezien de complexiteit en reikwijdte van de vergrijzing en de uiteenlopende kansen en uitdagingen die zich als gevolg daarvan aandienen, is deze methode volgens het EESC geschikt:
  - om de aanzet te geven tot de uitwisseling van ervaringen, de lidstaten ertoe aan te sporen om beleidsmaatregelen te vergelijken en van elkaar te leren; om het overleg tussen vertegenwoordigers van de georganiseerde civiele samenleving en de bevoegde directoraten-generaal van de Commissie te bevorderen <sup>(2)</sup>;
  - om gemeenschappelijke doelstellingen te formuleren;
  - om de uitvoering van het Internationaal Actieplan over Vergrijzing (aangenomen in april 2002 te Madrid) en de implementatiestrategie van de UNECE (goedgekeurd tijdens de ministersconferentie van september 2002 te Berlijn) te analyseren, en
  - om overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke waarden t.a.v. de vergrijzende samenleving.

5.6 Het achterliggende doel van dit alles is om niet alleen de ouderen en hoogbejaarden van nu, maar ook de toekomstige generaties oudere en jongere mensen in Europa een kans te bieden op EEN LEEFBAAR BESTAAN EN EEN WAARDIGE OUDE DAG.

Brussel, 15 september 2004

*De voorzitter*  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Zie in dat verband nogmaals het EESC-advies over COM(2002) 565 def. (PB C 95 van 23 april 2003).

<sup>(2)</sup> Mededeling van de Commissie COM(2002) 277 def.



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG, 2002/54/EG en 2002/57/EG met betrekking tot onderzoeken onder officieel toezicht en de gelijkwaardigheid van in derde landen geproduceerd zaai­zaad”**

(COM(2004) 263 def. - 2004/0086 (CNS))

(2005/C 74/10)

De Raad heeft op 29 april 2004 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 37 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, platteland­son­twik­keling en milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 juli 2004 goedgekeurd. Algemeen rapporteur was de heer **BROS**.

Het Comité heeft tijdens zijn 411e zitting op 15 en 16 september 2004 (vergadering van 15 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 85 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 In de periode 1998-2003 heeft de Commissie de lidstaten toestemming gegeven om een tijdelijk experiment uit te voeren met zaadbemonstering en -controle op basis van de Gemeenschapswetgeving inzake het in de handel brengen van zaai­zaad. Uit de resultaten kwam naar voren dat:

- onder specifieke omstandigheden een vereenvoudiging van de officiële goedkeuringsprocedures voor zaai­zaad mogelijk was zonder dat de kwaliteit van het zaad minder was dan in het systeem van officiële zaadbemonstering en -controle;
- de veldkeuringen onder officieel toezicht moeten worden toegepast bij alle gewassen die bestemd zijn voor de productie van gecertificeerd zaai­zaad;
- naar verhouding minder gebieden moeten worden aange­wezen voor controle en keuring door officiële keurmeesters.

1.2 Nu de wijzigingen van de voorschriften voor zaai­zaad in het internationale handelsverkeer (OESO-regelingen) zijn goedgekeurd, kan de gelijkwaardigheidsregeling voor zaai­zaad uit de Gemeenschap ten opzichte van zaai­zaad uit derde landen worden uitgebreid naar alle soorten zaai­zaad die voldoen aan de eigenschappen en de onderzoeksvereisten die zijn vastgelegd in de verschillende EU-richtlijnen voor het in de handel brengen van zaai­zaad.

1.3 Het Comité wenst het voorstel van de Commissie te onderzoeken in het licht van de ontwikkeling van de voorgestelde regels maar ook om een hoog kwaliteitsniveau voor zaai­zaad en voor fytosanitaire kwesties in stand te houden.

## 2. Voorstel van de Commissie

2.1 De Commissie stelt voor om de experimenten met veldkeuringen onder officieel toezicht te verlengen tot 31 maart 2005 (Besluit 98/320/EG) teneinde de communautaire voorwaarden voor het in de handel brengen van zaai­zaad dat in overeenstemming met dit besluit gewonnen is, van kracht te

laten blijven totdat de nieuwe bepalingen in werking treden (na omzetting van de richtlijnen).

2.2 Tevens moeten de Richtlijnen 66/401/EEG (in de handel brengen van zaai­zaad van groen­voedergewassen), 66/402/EEG (in de handel brengen van zaaigranen), 2002/54/EG (in de handel brengen van bieten­zaad) en 2002/57/EG (in de handel brengen van zaai­zaad van olie­houdende planten en vezel­gewassen) worden aangepast aan de conclusies n.a.v. de resultaten van het experiment en moeten hierin de volgende bepalingen worden opgenomen:

- de invoering van onderzoek onder officieel toezicht voor verschillende soorten zaai­zaad;
- de definitie van onderzoek onder officieel toezicht (veld­onderzoek of zaad­controlelaboratorium, goedgekeurd door de nationale instantie die bevoegd is voor de certificering van zaai­zaad);
- de bemonstering voor certificering kan officieel of onder officieel toezicht geschieden; voor de zaadbemonstering onder officieel toezicht worden nadere regels vastgesteld (bevoegde personen, controle en sancties);
- het principe van gelijkwaardigheid wordt uitgebreid tot in derde landen geproduceerd zaai­zaad dat aan de communautaire voorwaarden en eisen voldoet (controle en certificering).

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Dit voorstel van de Commissie beoogt met name de controleprocedures in de zaai­zaadsector te vereenvoudigen. In tal van lidstaten wordt de controle al uitbesteed. Het Comité steunt dit initiatief van de Commissie dan ook. Maar volgens het Comité had de Commissie beter een nieuwe richtlijn opgesteld, waarin alle onderdelen van de vier genoemde richtlijnen zijn ondergebracht; dan waren de wijzigingen begrijpelijker geweest en zouden de maatregelen beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

3.2 Het besluit van de Commissie betreffende de experimenten met veldkeuringen onder officieel toezicht loopt af op 31 juli 2004. Er zal dus een rechtvacuüm ontstaan tijdens de medebeslissingsprocedure waaraan het wetsvoorstel van de Commissie is onderworpen. Het Comité verzoekt de Commissie derhalve haar besluit 98/320/EG te wijzigen om een rechtvacuüm te voorkomen.

3.3 De Commissie stelt ook voor de experimentele fase tot 31 maart 2005 te verlengen, zodat de wijzigingen in de betreffende richtlijnen tijdig kunnen worden omgezet. Het Comité wijst er echter nu al op dat deze periode veel te kort is; het duurt immers ongeveer tien maanden voordat de omzettingen hebben plaatsgevonden. Het Comité stelt dan ook voor de periode te verlengen tot 31 juli 2005.

3.4 Het Comité kan geen oordeel vellen over de deugdelijkheid van de technische details van de omstandigheden waaronder veldtoezicht plaatsvindt (met name de wijziging van het bemonsteringspercentage) of over het aantal monsters dat voor laboratoriumonderzoek moet worden genomen. Het Comité wil evenwel beklemtonen dat voor alle lidstaten een gemeenschappelijke noemer moet worden vastgesteld. Daarom zouden de gegevens niet in de vorm van een bandbreedte maar als minimumcontrolepercentage moeten worden uitgedrukt.

3.5 Door de officiële controle te laten uitvoeren door erkende personen wordt de procedure een stuk efficiënter. De Commissie moet erop toezien dat de systemen voor controle van de certificering efficiënt blijven. Momenteel is de Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering van vergelijkende communautaire onderzoeken en de uitwisseling van ervaringen. Het bedrag dat hiervoor wordt uitgetrokken (tussen de 500 000 en 600 000 euro) is niet voldoende om het beoogde doel te bereiken. Het Comité verzoekt de Commissie om extra middelen uit te trekken voor harmonisatie van de controlestelsels.

3.6 Het Comité wijst erop dat tijdens de toetredingsonderhandelingen met de nieuwe lidstaten overgangperiodes zijn toegekend voor soorten die niet op de lijst voorkomen omdat zij niet aan de communautaire criteria voldoen. Het Comité vestigt de aandacht van de Commissie op deze niet vermelde soorten, die alleen in de betreffende landen (Cyprus, Letland,

Malta, Slovenië) kunnen worden verhandeld. Deze overgangperiode moet gepaard gaan met extra garanties, met name over de grootte van de monsters en over de aanwezigheid van oot (*avena fatua*).

3.7 Het Comité vestigt de aandacht van de Commissie op geschillen in verband met de handel in partijen slecht zaaizaad tussen lidstaten. Met het oog op de totstandbrenging van de interne markt moeten producenten ook de herkomst van verhandelde partijen kunnen nagaan en is een goede coördinatie tussen certificeringsinstanties en producenten van zaaizaad onmisbaar.

3.8 Indien het principe van gelijkwaardigheid volgens de regels van de OESO wordt uitgebreid tot derde landen, moet de Commissie erop toezien dat deze gelijkwaardigheid, overeenkomstig het wederkerigheidsbeginsel, ook door derde landen wordt toegepast. Deze gelijkwaardigheid moet op gelijke normen zijn gebaseerd. Ook moet worden verlangd dat de controle met het oog op de instandhouding van een ras volgens dezelfde criteria geschiedt, zodat het kwaliteitsniveau overal hetzelfde is.

#### 4. Conclusies

4.1 Het Comité hecht zijn goedkeuring aan het voorstel van de Commissie, dat vereenvoudiging van de controleprocedures bepleit zonder aan de kwaliteitseisen voor de productie van zaaizaad te tornen. Het Comité beklemtoont echter dat de Commissie de prestaties van de controlestelsels moet blijven volgen.

4.2 Het Comité wijst erop dat de Commissie deze gelegenheid te baat had moeten nemen om een wetsvoorstel voor één richtlijn te presenteren waarin alle richtlijnen betreffende de handel in zaaigranen, zaaizaad van groenvoedergewassen, bietenzaad en zaaizaad van oliehoudende planten bijeen worden gebracht.

4.3 Het Comité denkt dat een verlenging tot 31 maart 2005 onvoldoende is om de richtlijnen in nationaal recht om te zetten. Het Comité stelt dan ook voor de periode te verlengen tot 31 juli 2005.

Brussel, 15 september 2004

*De voorzitter*

*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*

Roger BRIESCH

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité: integratie van milieuaspecten in de Europese normalisatie”**

(COM(2004) 130 def.)

(2005/C 74/11)

De Europese Commissie heeft op 25 februari 2004 besloten om, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 juli 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer PEZZINI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 411e zitting (vergadering van 15 september 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 De kwestie van de integratie van milieuaspecten in het Europese normalisatieproces past in het kader van de in 2001 door de Commissie vastgelegde prioriteiten voor de strategie van de Europese Unie inzake duurzame ontwikkeling <sup>(1)</sup>, waarover het Comité in november 2001 een advies heeft uitgebracht en waarvan het recenter een algehele evaluatie heeft gemaakt <sup>(2)</sup>. Deze strategie dient om een evenwicht te bereiken tussen de economische, sociale en milieuaspecten en om het in het EG-verdrag <sup>(3)</sup> vastgelegde beginsel van de integratie van de milieueisen in de andere communautaire beleidsdomeinen, te versterken. Het zesde communautaire milieuactieprogramma <sup>(4)</sup> benadrukt immers dat bij de technische normalisatie rekening moet worden gehouden met de vereisten op het gebied van milieubescherming.

1.2 De technische normalisatie kan overigens een aanzienlijke bijdrage leveren tot de totstandkoming van een volledig geïntegreerde interne Europese markt waarin de vooruitgang milieuvriendelijk is. Ze combineert immers de inspanning om tegen 2010 de meest concurrerende economie ter wereld te worden met de ontwikkeling van een duurzame economie die nieuwe en betere banen kan scheppen, en dit in de context van een uitgebreid Europa waarin de economische en sociale samenhang steeds groter wordt, zoals vastgelegd in de strategie die de staatshoofden en regeringsleiders van de Unie in Lissabon in 2000 goedgekeurd hebben.

1.3 Anderzijds is de technische normalisatie, die gebaseerd is op de vrijwillige consensus tussen alle betrokken partijen, een essentieel element in de tenuitvoerlegging van het communautaire beleid en met name van het geïntegreerde productbeleid. Hierover heeft het Comité reeds verschillende adviezen <sup>(5)</sup> uitgebracht, waarin het de normalisatie als een mogelijk instrument beschouwt om de invloed van goederen en diensten op het milieu te verminderen.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 264 def.

<sup>(2)</sup> EESC-advies 1494/2001 van 29 november 2001 en EESC-advies 661/2004 van 29 april 2004

<sup>(3)</sup> EG-Verdrag, artt. 2 en 6 (geconsolideerde versie)

<sup>(4)</sup> Besluit 1600/2002/EG van 22 juli 2002

<sup>(5)</sup> EESC-advies over het groenboek over het geïntegreerd productbeleid (PB C 260 van 17 september 2001) en EESC-advies 1598/2003 van 10 december 2003 over de mededeling „Geïntegreerd productbeleid, voortbouwen op een milieugericht levenscyclusconcept”

1.4 De Raad Normalisatie van 1 maart 2002 heeft aangegevoerd dat de geharmoniseerde normen geschikt zijn voor de sectoren die onder de „nieuwe aanpak” vallen en heeft het belang van de daadwerkelijke deelname van alle betrokken sociale partners aan het normalisatieproces benadrukt. De Raad was verheugd over de plannen van de Commissie om een document op te stellen over normalisatie en milieubescherming.

1.5 In navolging van die Raad heeft de Commissie in een werkdocument over de „Rol van de normalisatie ter ondersteuning van de Europese wetgeving en het Europese beleid” een aantal kernacties aangeduid, in het bijzonder:

1.5.1 een ruimer gebruik van de Europese normalisatie bij het beleid en de wetgeving van de Unie om, rekening houdende met de behoeften van de samenleving en de bedrijven, de uitbreiding van de technische normalisatie te versterken op nieuwe gebieden zoals diensten, informatie- en communicatietechnologie, vervoer, consumenten- en milieubescherming;

1.5.2 vertegenwoordigers van ondernemingen en andere belanghebbenden bewuster maken van de voordelen van normalisatie voor de zakenwereld, vooral via acties om hun deelname aan het opstellen van de normen te vergemakkelijken, waarbij vooral op vertegenwoordigers van het MKB wordt gemikt;

1.5.3 het huidige regelgevingkader inzake normalisatie herzien om het beter te laten aansluiten bij de recentste ontwikkelingen en uitdagingen op het gebied van Europese technische normen, vereenvoudiging van de regelgeving en „Verbetering van de wetgeving” <sup>(6)</sup>, overeenkomstig de richtsnoeren voor het industriebeleid na de uitbreiding <sup>(7)</sup> en de prioriteiten 2003-2006 van de internemarktstrategie <sup>(8)</sup>;

<sup>(6)</sup> Mededeling van de Commissie COM (2002) 287 def.

<sup>(7)</sup> Mededeling „Industriebeleid na de uitbreiding”, COM (2002) 714 def.

<sup>(8)</sup> Mededeling „Internemarktstrategie – prioriteiten 2003-2006”, COM(2003) 238 def.

1.5.4 een stabiel financieel kader goedkeuren ter ondersteuning van de Europese normalisatie op stevige rechtsgronden, dat voor een cofinanciering Commissie/lidstaten zorgt van de Europese normalisatie, de Europese infrastructuur en nauwere synergieën tussen CEN, CENELEC en ETSI;

1.5.5 de Europese normalisatie-instellingen ondersteunen om hun efficiëntie te verhogen bij het opstellen van technische normen en bij het bevorderen van de uitwerking en toepassing van internationale standaarden, door de toegang tot de markten en de internationale handel makkelijker te maken, te verhinderen dat uitwisselingen onnodig worden verstoord en voor een globale dimensie van de normalisatie te zorgen.

1.6 De ontwikkeling van een Europese cultuur van technische normalisatie is trouwens essentieel voor een efficiënte en evenwichtige werking van de interne markt in de Unie van 25. Bijgevolg is het belangrijk, vooral als het om milieu gaat, ervoor te zorgen dat deskundigen kunnen worden opgeleid en dat gepaste databanken beschikbaar zijn en gebruikt kunnen worden om milieuaspecten in het Europese normalisatiesysteem te integreren, alsook om de nieuwe lidstaten volledig in dit systeem op te nemen via de deelname van hun eigen normalisatie-instellingen. Gezien de structuur en omvang van de ondernemingen in deze landen acht het Comité het noodzakelijk de kleine en middelgrote ondernemingen in heel het uitgebreide Europa volop te betrekken bij de standaardiseringwerkzaamheden en bij de toepassing van de bestaande Europese technische normen.

1.7 Het Europees systeem van technische normalisatie, dat is gebaseerd op de consensus tussen alle partijen die belang hebben bij het uitwerken van nieuwe standaarden en op het vrijwillig naleven door deze partijen van de aangenomen normen, heeft zijn waarde bewezen en is efficiënt en flexibel genoeg om een verhoogde groei van de regelgeving toe te staan. Het totaal aantal Europese normen heeft in 2003 het aanzienlijke cijfer van ongeveer 13.500 bereikt. Deze normen hebben een heel positieve invloed op de economie gehad doordat zij de transactiekosten hebben verminderd, de handel makkelijker hebben gemaakt, de concurrentiekracht hebben vergroot en de innovatie hebben bevorderd. Ook heeft de normalisatie de handelsbelemmeringen verminderd, niet enkel op de interne markt, maar dikwijls ook op de wereldmarkt.

1.8 Het Comité vindt dat dergelijke succesvolle eigenschappen niet alleen in hun geheel bewaard dienen te blijven, maar dat ze ook verder moeten worden ontwikkeld, zoals in de besluiten van de Raad Normalisatie van maart 2002 benadrukt wordt. Weliswaar is het wenselijk de economische, sociale en milieuaspecten bij het normalisatieproces in acht te nemen, maar dit mag volgens het Comité op geen enkele manier de aard en de essentiële kenmerken van dit proces aantasten, dat een vrijwillig karakter, gebaseerd op consensus, dient te behouden. Deze kenmerken hebben immers van dit instrument een succes gemaakt, zowel intern als internationaal.

## 2. Samenvatting van de hoofdpunten van de Mededeling

2.1 De **doelstellingen** van de Mededeling van de Commissie kunnen als volgt worden samengevat:

- belangstelling wekken voor de noodzaak van een systematische integratie van de milieuaspecten in het Europese normalisatieproces via een proces dat vrijwillig is en dat hoofdzakelijk door de belanghebbende partijen beheerd wordt;
- een voortdurende dialoog met alle belanghebbenden uit de normalisatiesector aangaan met het oog op concrete maatregelen, waaronder: 1) bewustmakings- en opleidingsactiviteiten; 2) de organisatie van en de steun aan de deelname van alle belanghebbende partijen aan het normalisatieproces; 3) het systematisch gebruik van alle beschikbare instrumenten die ontwikkeld zijn om in de normalisatie met milieuoverwegingen rekening te houden; 4) het herdefiniëren van het kader waarin de Commissie de normalisatiemandaten en de specifieke mandaten inzake milieubeleid of milieuaspecten van producten vastlegt;
- de integratie van de milieuaspecten in de Europese normalisatie beoordelen en doorlopend controleren met het oog op de resultaten die in de vier bovengenoemde sectoren bereikt zijn.

2.2 Om deze doelstellingen te verwezenlijken, stelt de Commissie voor als volgt te handelen:

- **op het niveau van de belanghebbenden:** voorstellen kenbaar maken om bewustmakingsactiviteiten te bevorderen; ervaringen en goede praktijken op het gebied van opleiding en bewustmaking uitwisselen; een ruime raadpleging organiseren voor het opstellen van normalisatiemandaten; de prioriteiten bij de integratie van de milieuaspecten in de Europese normen vastleggen; indicatoren ontwikkelen om te bepalen hoezeer de milieueisen in de normen zijn geïntegreerd; de milieuaspecten die door de Europese normalisatie-instellingen worden behandeld, aanduiden en coördineren; communautaire steun verlenen aan de Europese belangengroepen die dergelijke werkzaamheden uitvoeren; regelmatig verslag uitbrengen over de manieren waarop de verschillende instrumenten voor de integratie van de milieueisen in de normen gebruikt kunnen worden;
- **op het niveau van de lidstaten, en in het bijzonder van de onlangs toegetreden landen:** maatregelen nemen voor de bevordering van opleidings- en bewustmakingsactiviteiten; informatie uit de respectieve normalisatie-instellingen verzamelen en verspreiden; alle belanghebbenden, en vooral de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en van de openbare instellingen die actief zijn op het gebied van milieu, bijstaan om ze volop aan het normalisatieproces te laten deelnemen; verslag uitbrengen over de maatregelen die zijn genomen om de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken te bevorderen;

— **op communautair niveau:** financiële maatregelen nemen om de bewustmakings- en opleidingsprojecten van de Europese normalisatie-instellingen te ondersteunen; een doorlopend controlesysteem voor de opleidings- en bewustmakingsactiviteiten opzetten; de milieuaspecten, indien nodig na raadpleging van de belanghebbenden, in de normalisatiemandaten opnemen; de Europese belangengroeperingen helpen met het aanduiden en coördineren van de milieuaspecten van de Europese normalisatie; vergaderingen beleggen voor de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken, alsook de goedkeuring van bijzonder milieugebonden indicatoren om de vooruitgang op het gebied van Europese normalisatie te meten; een systeem uitwerken voor een doorlopende evaluatie van de gemaakte vooruitgang in de vermelde sectoren, die minstens eens per jaar met de betrokken partijen dient te worden onderzocht.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité is tevreden met het initiatief van de Commissie om **een grondig onderzoek** te starten **naar de mogelijkheden, de kansen en de manieren** om overwegingen op het stuk van milieubescherming en een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en van grondstoffen die noodzakelijk zijn voor de vervaardiging, de verpakking, de distributie, het onderhoud en de eindbehandeling van de producten, in de definitie van Europese technische normen te integreren.

3.2 In dit verband benadrukt het Comité het belang van een ware **Europese cultuur van technische normalisatie** voor een efficiënte en evenwichtige werking van de Europese interne markt en voor de opleiding van deskundigen en de ontwikkeling van adequate databanken, in het bijzonder op milieugebied. Zo kunnen, ook voor de nieuwe lidstaten, de mogelijkheden om milieuaspecten in het Europese normalisatiesysteem te integreren naar waarde worden geschat.

3.3 Voor het Comité is het heel belangrijk dat het vrijwillige en consensuele karakter en de openheid en transparantie van de procedures die door en voor de belanghebbenden worden opgezet – wat het proces van Europese technische normalisatie tot een succes maakt – volgehouden en zelfs versterkt worden, ook wanneer de socio-economische en milieuaspecten in aanmerking worden genomen.

3.3.1 Het Comité merkt op dat er **al tal van Europese technische normen zijn die rechtstreeks betrekking hebben op het milieu** of die rekening houden met milieuaspecten. Het gaat hier in het bijzonder om normen inzake essentiële aspecten van de levenscyclus van producten, genormaliseerde meet- en proefmethoden en technische normen inzake milieutechnologieën of milieubeheer, zoals bijvoorbeeld het EMAS-beheer dat gebaseerd is op een EN/ISO-norm van de reeks 14001.

3.3.2 Het Comité stelt overigens met tevredenheid vast dat de Europese normalisatie-instellingen over **geschikte instrumenten beschikken om de integratie van milieuaspecten in de technische normalisatiewerkzaamheden optimaal te laten verlopen**. Zo zijn er bijvoorbeeld het IEC-richtsnoer 109<sup>(1)</sup> – reeds in 1995 succesvol ingevoerd en onlangs geactualiseerd – inzake de technische regelgeving voor elektrotechnische en elektronische producten, de ISO/TR 14062<sup>(2)</sup>, bekrachtigd in 2002, inzake het ontwerpen en ontwikkelen van producten, de 100 en meer „Emissions and immunity quality standards” van ETSI/Cenelec en tenslotte de Gedragscode ISO/64 die is opgesteld door de milieuhulpdesk van de CEN.

3.4 Volgens het Comité bevestigt hetgeen hierboven benadrukt wordt, de overtuiging dat de doelstellingen van een efficiënte integratie van milieuaspecten in het proces van technische normalisatie – vooral wat het MKB betreft - beter kunnen worden verwezenlijkt door middel van **soepelere gedragscodes, technische rapporten en instrumenten**, of door middel van opleidingsworkshops en praktische handleidingen, waarmee reeds in de ontwerpfasen van nieuwe producten, nieuwe productieprocessen en nieuwe diensten kennis kan worden doorgegeven en aan bewustmaking kan worden gedaan. Hiervoor kunnen de vereenvoudigde procedures gebruikt worden, die in het geval van EMAS of van de hygiëne- en veiligheidsnormen voor de kleine ondernemingen zijn goedgekeurd, zoals meermaals in een eerder EESC-advies werd benadrukt<sup>(3)</sup>.

3.5 Het Comité benadrukt met klem dat **vermeden** dient te worden **dat de normalisatieprocedure wordt verzwaard of vertraagd. Ook het duurder en bureaucratischer maken van de procedure** zou tegenstrijdig zijn met de communautaire beginselen van vereenvoudiging van de wetgeving. In dit verband is het Comité het volledig eens met de **Raad Normalisatie** van 1 maart 2002, die vindt dat „de levensvatbaarheid van het algemene normalisatiesysteem in Europa tegen de achtergrond van de snel veranderende Europese en internationale omgeving en de veranderingen in de traditionele inkomstenbronnen verre van zeker is”<sup>(4)</sup>. Het Comité vindt dat de normalisatie steeds aantrekkelijker en nuttiger moet worden voor de ondernemingen en hun deskundigen, die de technische bekwaamheid hebben om de milieuaspecten beter en tegen lage kosten te integreren bij het ontwerpen van de producten.

3.6 Om de algemene prestaties van bedrijven te optimaliseren, dienen de mechanismen om **de milieupertise van alle actoren te verbeteren**, verder ontwikkeld te worden. Deze mechanismen moeten voor een **actieve deelname** van de betrokken partijen zorgen, en dit vanaf het moment waarop men de normen begint op te stellen. Er dient, naast de technische, economische en sociale aspecten, ook rekening te worden gehouden met de gezondheid, de veiligheid en de tevredenheid van de klant. Met name de afgelopen jaren is men zich bewust geworden van de noodzaak om veel aandacht te schenken aan de vermindering en rationalisering van het verbruik van natuurlijke hulpbronnen en energie, aan de vermindering van afval en emissies, en vooral aan een **kwaliteitsvolle manier** om de nieuwe vrijwillige technische normen op te stellen, en zo hun omzetting op internationale niveau vlot te laten verlopen.

<sup>(1)</sup> IEC-richtsnoer 109 over „Integratie van milieuaspecten in normen voor elektrotechnische producten”

<sup>(2)</sup> ISO/TR 14062 over „Milieubeheer - integratie van milieuaspecten in productontwerp en -ontwikkeling”

<sup>(3)</sup> EESC-advies 560/1999 van 29 mei 1999 (PB C 209 van 22 juli 1999)

<sup>(4)</sup> PB C 66 van 15 maart 2002

3.7 Gezien het huidige democratische proces, dat overwegend op nationale structuren is gebaseerd, en om een top down-aanpak te vermijden, acht het Comité het gepast om **de belanghebbenden (stakeholders) de wijze waarop de milieuaspecten in de normalisatie geïntegreerd worden, zelf te laten bepalen, waarbij ze van om het even welke vorm expertise of advies gebruik kunnen maken.**

3.8 Het Comité is van oordeel dat het opstellen van de technische normen niet sneller mag gaan dan de **culturele veranderingen**, zonder dewelke de verschillende sectoren zich niet **bewust kunnen worden van hun eigen rol in een context van duurzame ontwikkeling. De Commissie krijgt een bijzondere taak op het gebied van bewustmaking en „culturele verkenning” door middel van de verspreiding van kennis en goede praktijken.**

3.9 De **toegevoegde waarde op Europees niveau** van de vrijwillige technische normen wordt hoofdzakelijk bepaald door de hoge kwaliteit ervan, die volgens het Comité enkel kan worden gegarandeerd door een **actieve deelname** van alle belanghebbende partijen, dus niet enkel van de deskundigen en de branchevertegenwoordigers, maar ook van het MKB, de werknemers, de consumenten en de NGO's, aan het regelgevingsproces. Deze verscheidenheid aan actoren zorgt voor **een goed evenwicht tussen de economische, sociale en milieurequirements, afgezien van de prioritair aspecten van gezondheid en veiligheid.**

3.10 Het **subsidiariteitsbeginsel** vereist dat deze deelname **in de eerste plaats op nationaal niveau** moet zijn gewaarborgd, vooral in de nieuwe lidstaten. Niet enkel de **NGO's**, die voor een actieve en bekwaame deelname instaan, dienen steun te krijgen, maar ook en **vooral het MKB**, dat hoge eisen stelt aan een verbetering van de deelname aan het regelgevingsproces, **in het bijzonder wat bedrijfsstructuur en –omvang betreft. Europese structuren die speciaal zijn opgezet om met het MKB rekening te houden, zoals NORMAPME, dienen versterkt en zo goed mogelijk gebruikt te worden.**

3.11 Het Comité benadrukt de cruciale rol van prioritair communautaire steunmaatregelen voor de normalisatie-instellingen en de NGO's **in de nieuwe lidstaten die capaciteitsopbouw** bevorderen, en voor projecten voor de opleiding van deskundigen. Ook stelt het de oprichting voor van **een netwerk van databanken dat volledig interoperabel en gedecentraliseerd is en zich dichtbij de eindgebruikers bevindt.** Kortom, de toegang tot informatie voor en de bewuste deelname van alle ondernemingen aan het normalisatieproces dienen steeds beter gegarandeerd te worden.

3.12 Wat de vaststelling van de **prioriteiten** in de normalisatiewerkzaamheden betreft is het Comité van oordeel dat dit ook in de toekomst moet gebeuren in het kader van een **op consensus en vrijwilligheid gebaseerd proces waar alle belanghebbende partijen vrij in betrokken worden.** Er dient vermeden te worden dat prioriteiten uitsluitend op politieke gronden worden gemotiveerd, zonder inachtneming van de bijzonderheden van de producten en de ondernemingen die ze produceren.

3.13 Wat het gebruik door de Commissie van verplichte mandaten in het kader van de „nieuwe aanpak” betreft, meent het Comité dat het **bevorderen van technische milieuregeling** niet via top down-beslissingen moet gebeuren, maar **eerder via een ruimere aanvaarding van eco-compatibele producten die zo goed mogelijk op de belangen en behoeften van de burgers en de consumenten zijn gericht.**

3.14 Volgens het Comité hebben welomschreven mandaten die voortvloeien uit de toepassing van de nieuwe aanpak bijgedragen tot het welslagen van de Europese interne markt. Men mag een dergelijk succes nu niet tenietdoen door deze mandaten te gebruiken om moeilijke besluitvormingsprocedures van politieke aard over te hevelen aan de technische normalisatie-instellingen.

3.15 De **omzetting van de Europese technische normen op internationaal niveau** is volgens het Comité van essentieel belang om de aanwezigheid en het concurrentievermogen van onze producten op de wereldmarkt te garanderen. Dankzij de Akkoorden van Dresden en Wenen zijn tegenwoordig meer dan 83 % van de Cenelec-normen en ongeveer 40 % van de CEN-normen afgeleid van de normen van de internationale normalisatie-instellingen ISO, IEC en ITU. Het Comité vindt dat men derhalve dient te **vermijden** dat de **milieunormalisatievereisten beschouwd worden als handelsbelemmeringen in het kader van de TBT-overeenkomst van de Wereldhandelsorganisatie**, of dat ze voor de Europese ondernemingen concurrentienadelen op de wereldmarkt inhouden. Er moet dus een proactieve houding worden aangenomen, zowel in de trans-Atlantische dialoog (TABD) als in de dialoog met Japan (EJBD) en met de Mercosur (MEBF), om de kloof tussen Europese en internationale normen niet te vergroten.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Deelname – Er dient vermeden te worden dat een ruimere deelname de procedure van goedkeuring en herziening van de normen, die nu al gemiddeld 3 tot 5 jaar duurt, vertraagt. Het **subsidiariteitsbeginsel dient volledig te worden gerespecteerd.** Op **nationaal niveau** dient voor de deelname van alle belanghebbende partijen te worden gezorgd, en in het bijzonder van de ondernemers en de arbeiders, terwijl **op Europees niveau** de vertegenwoordigers van de nationale normalisatie-instellingen de resultaten van de met consensus bereikte standpunten moeten inbrengen. Hieraan dienen ook de vertegenwoordigers van de Europese MKB-organisaties en van de belanghebbende NGO's te kunnen deelnemen, op basis van de aldaar bereikte consensus.

4.2 Samenwerking – Het Comité hecht bijzonder veel belang aan de **georganiseerde uitwisseling van technische kennis, het opstellen van vrijwillige gedragscodes en goede praktijken.** Hierbij moet echter gebruik worden gemaakt van de reeds bestaande instrumenten (cfr. par. 3.3.2), die versterkt en uitgebreid moeten worden, vooral voor de nieuwe lidstaten.

4.3 Cultuur – De **totstandkoming van een Europese cultuur van technische normalisatie** waarin rekening wordt gehouden met de economische, sociale en milieuaspecten, is van het hoogste belang voor de ondernemingen en hun organisaties, en in het bijzonder de MKB-organisaties, en ook voor werknemersorganisaties en organisaties van belanghebbenden. Consumenten- en milieubeschermingorganisaties moeten zowel op nationaal als Europees niveau van gepaste financiële steun kunnen genieten om hun opleiding op het technisch-normatieve vlak te versterken en een geschoolde en bekwame vertegenwoordiging te garanderen.

4.4 Financiering – **Belang van nationale en communautaire meerjarige begrotingsposten** om opleidings- en bewustmakingsactiviteiten te ontwikkelen. Deze fondsen dienen in het bijzonder ter beschikking te staan van nationale en Europese normalisatie-instellingen, de sociale partners en de verschillende vertegenwoordigende instanties van de civiele samenleving.

4.5 Prioriteiten – Het is de consensus tussen alle deelnemers, die rechtstreeks betrokken zijn bij het normalisatieproces en er de volle verantwoordelijkheid voor dienen te dragen, die bepalend moet zijn voor de vaststelling van de **prioriteiten** bij het opstellen van de nieuwe technische normen, die in geen geval het resultaat mogen zijn van een top down-proces dat van bovenaf wordt opgelegd. Instrumenten – Het systematische gebruik van de **instrumenten** – zoals die welke in de paragrafen 3.3.1 en 3.3.2 worden besproken – die nodig zijn voor de integratie van milieuaspecten in de normalisatie, dient beschouwd te worden als een **mogelijkheid die wordt geboden en niet opgelegd** aan de actoren in het vrijwillige technische normalisatieproces.

4.6 Monitoring – De **monitoring en beoordeling van de resultaten die bereikt zijn** dankzij de bewustmakings- en opleidingsactiviteiten en de versterking van de nationale en Europese normalisatie-instellingen, ook wat een betekenisvolle deelname van NGO's en MKB-organisaties betreft, moeten de Commissie, de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité in staat stellen de **geplande tweejaarlijkse rapporten en de vijfjaarlijkse herziening van de activiteiten** en Europese richtsnoeren terzake op te stellen.

## 5. Conclusies

5.1 Het Comité is overtuigd van de noodzaak om de normalisatieprocedure te versnellen, zonder ze echter ingewikkelder te maken, teneinde de ontwikkeling en de hoge kwaliteit van alle aspecten van de interne markt, ook die welke met milieu te maken hebben, te garanderen. De bedoeling hiervan is het normalisatieproces efficiënt, betaalbaar en onbureaucratisch te maken, en de capaciteiten van de nationale, normalisatie-instellingen op voorhand aan te passen.

5.2 Het Comité is van oordeel dat bij de integratie van milieuaspecten in het Europese normalisatiesysteem, het subsidiariteitsbeginsel volledig dient te worden gerespecteerd. Zo wordt voor de volledige deelname van alle betrokkenen, vooral van het MKB en de NGO's, gezorgd, en dit vooral op het nationale/regionale niveau, dat, zoals bekend, het dichtst bij de belanghebbende partijen staat.

5.3 De ontwikkeling van de wereldmarkt en de openstelling van nieuwe grote entiteiten als China, Indië en Rusland voor de internationale handel, maken de omzetting, volgens de Akkoorden van Dresden en van Wenen, van de huidige Europese technische normen op internationaal niveau tot prioriteit, met als doelstelling om de normalisatieoplossingen te vertalen in handelsvoordelen voor de Europese ondernemingen.

5.4 Volgens het Comité moet er gestreefd worden naar een optimale complementariteit tussen de dwingende milieuvorschriften en de vrijwillige technische normen, die voortkomen uit een sterk milieu- en kwaliteitsbewustzijn.

5.5 Het Comité dringt aan op versterking van de platformen voor de uitwisseling van goede praktijken en voor de dialoog, om expertise uit te wisselen tussen de sociale partners: Europese en nationale normalisatie-instellingen, industrieën, MKB, vertegenwoordigers van werknemers, consumenten en NGO's, en dit ter ondersteuning van de ontwikkeling van de normalisatieprocedure, volgens de Lissabonstrategie en de beginselen van een concurrerende en duurzame groei.

5.6 Het is in het bijzonder nodig dat:

- een Europese cultuur van technische normalisatie wordt bevorderd;
- maatregelen worden genomen voor de opleiding van deskundigen, en dat veelvuldig gebruikte adequate databanken worden geconsolideerd;
- het Europese normalisatiesysteem en de bescherming van het milieu steeds meer met elkaar worden geïntegreerd;
- campagnes voor de bewustmaking van de vraagzijde (dus van de consumenten) worden bevorderd om de markt steeds meer in de richting te duwen van een duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, zowel op het niveau van de grondstoffen als op dat van de verpakte eindproducten;
- een gepast evenwicht wordt gevonden tussen de bescherming van de prioritaire aspecten van veiligheid, hygiëne en gezondheid, en de globale milieuaspecten, waarbij met het Kyoto-protocol rekening wordt gehouden;
- het subsidiariteitsbeginsel volledig wordt toegepast via het bevorderen van de deelname van alle belanghebbende partijen op het nationale/regionale niveau;

- soepelere gedragscodes worden opgesteld die tot *eco-vriendelijke* normalisatieprocessen leiden, om vooral het MKB te helpen bij de technische processen die ook een economische waarde hebben bij het totstandbrengen van nieuwe producten, nieuwe processen en nieuwe diensten;
- een platform voor de uitwisseling tussen de Lissabonstrategie voor de interne markt en het Actieplan 2004-2010 voor milieu en gezondheid wordt opgezet, met als doel een „deskundigen-dialoog” op gang te brengen tussen alle partijen die betrokken zijn bij het normalisatieproces: CEN, Cenelec, ETSI, MKB-normalisatie, ANEC (consumenten), TUTB (vakverenigingen), ECOS (milieuorganisaties), industriële ondernemingen, distributiebedrijven en diensten;
- de ontwikkeling van de basis-technische normalisatie wordt gesteund t.b.v. de kwaliteitsnormen voor producten en productieprocessen op het gebied van de landbouw- en levensmiddelenproductie.

Brussel, 15 september 2004

*De voorzitter*

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Roger BRIESCH

### **Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Peri-urbane landbouw”**

(2005/C 74/12)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 juli 2003 besloten overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „Peri-urbane landbouw”.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu” die met de voorbereiding van de werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 6 juli 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer CABALL i SUBIRANA.

Het Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 september 2004 gehouden 411e zitting (vergadering van 16 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór en 0 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

#### **1. Inleiding**

##### *1.1 Een productieve activiteit die het stempel draagt van de stedelijke omgeving*

1.1.1 Peri-urbane gebieden vormen een aandachtspunt van diverse Europese discussiefora, met inbegrip van het Europees Economisch en Sociaal Comité. In EU-gemeenten doet zich steeds vaker het verschijnsel voor dat agrarische productiezones worden opgeslokt als gevolg van de stedelijke ontwikkeling, de groei van de industrie en de dienstensector en de uitbreiding van communicatie- en energie-infrastructuur. Dit leidt dan tot het ontstaan van steeds meer marginale landbouwzones en gebieden waar een concurrerende landbouw onmogelijk is.

1.1.2 Landbouwactiviteiten in peri-urbane gebieden dragen het stempel van de stedelijke omgeving waarin zij plaatsvinden, en die omgeving werkt negatief uit op de economische levensvatbaarheid van deze activiteiten. Deze omgevingsfactoren leiden tot aantasting van het milieu en tot verslechtering van de sociale banden tussen stad en platteland. Indien er voor dit belangenconflict tussen stad en platteland geen passende maatregelen worden getroffen, kan het voortbestaan van de landbouw als zodanig ernstig in gevaar komen.

1.1.3 Bij de problemen waarmee peri-urbane landbouwgebieden al langer te maken hebben is er recentelijk nog een

bijeengekomen, nl. het streven om vrije ruimten rond de steden waar geen landbouw wordt bedreven, te behouden. In dit concept wordt deze ruimte als een soort themapark gezien, waarin alles kunstmatig en onpersoonlijk is en de band met de omgeving geheel is verdwenen. Ter rechtvaardiging hiervan worden als dekmantel esthetische criteria gebruikt die gebaseerd zijn op de vermeende instandhouding van de biodiversiteit of die blijk geven van een landschapsvisie waarin de landbouw tot een marginale of folkloristische bezigheid wordt gereduceerd.

1.1.4 In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU wordt aangemoedigd de landbouwconomie te diversifiëren door nieuwe inkomstgenererende activiteiten te ontplooiën. Er zij op gewezen dat er zonder landbouw ook geen agrarisch landschap is, d.w.z. een landschap met akkers, weilanden, dieren en vooral boeren en boerinnen.

1.1.5 Door al deze factoren (druk van de stedelijke omgeving, de idee van een landbouw zonder landbouwers en de hervorming van het GLB) komen de continuïteit en de stabiliteit van de peri-urbane landbouw op de helling te staan (de problemen zijn veel ernstiger dan in andere agrarische gebieden met dezelfde klimatologische omstandigheden, waardoor het gevaar groter is dat de landbouw er verdwijnt).



1.1.6 Naast het verlies van landbouwgrond hebben sommige lidstaten ook te kampen met het probleem dat er geen duidelijke wetgeving ter regulering van de grondmarkt en agrarische pachtovereenkomsten bestaat. Bij gebrek aan een markt voor landbouwgrond is het voor jongeren niet eenvoudig zich als landbouwer te vestigen en worden ook bedrijfsuitbreidingen bemoeilijkt. Veel grond in particulier of overheidsbezit blijft buiten bereik van beroepsboeren doordat de eigenaars weigeren de grond te verpachten; zij blokkeren zo de grondmarkt. Door deze vorm van speculatie komt de toekomst van veel peri-urbane landbouwgebieden op het spel te staan. De EU-lidstaten dienen deze grondspeculatie dan ook door middel van specifieke wetgeving tegen te gaan.

1.1.7 Agrarische gebieden, die zich niet onttrekken aan de veranderingen die zich in de voorbije jaren in de rurale wereld hebben voorgedaan, worden gekenmerkt door bepaalde waarden en functies die ze al dan niet geschikt maken voor het grondgebruik dat er plaatsvindt.

## 1.2 *Veel meer dan louter een economische activiteit*

1.2.1 Het EESC is als een van de in plattelandsontwikkeling geïnteresseerde instanties rechtstreeks betrokken bij de pogingen ervoor te zorgen dat landelijke gebieden in Europa zich in economisch, sociaal en milieuopzicht op duurzame wijze ontwikkelen. Agrarische zones spelen op economisch, ecologisch en sociaal vlak in peri-urbane gebieden een nog grotere rol dan elders. De landbouwgrond fungeert in peri-urbane gebieden immers als groene long voor de steden. Peri-urbane gebieden zijn ook van cruciaal belang in de ruimtelijke ordening, omdat zij de ongebreidelde groei van steden tegen gaan, vrije ruimte scheppen en de stedelijke omgeving een menselijk gezicht geven. De economische rol daarentegen, die essentieel is om agrarische gebieden te behouden en daarvoor toekomstkansen te creëren, wordt kleiner. Dat komt doordat zij onder druk staan van de stad en doordat er aan de landbouwproductie in de economie van de peri-urbane gebieden maar weinig belang wordt gehecht.

1.2.2 Het EESC onderschrijft dat er geen landbouw is zonder een platteland dat leeft, en dat een levend platteland onmisbaar is zonder landbouw, zoals in de conclusies van de Conferentie van Salzburg staat te lezen <sup>(1)</sup>. De boeren en boerinnen die zich fulltime voor de landbouw inzetten, zijn in wezen de echte hoofdrolspelers in de peri-urbane landbouwgebieden, en zo hoort het ook. Tegelijkertijd erkent het EESC de belangrijke rol die deeltijdlandbouwers in tal van peri-urbane gebieden vervullen.

## 1.3 *Beperkingen en kansen voor het bedrijven van landbouw in een heterogene en dynamische ruimte*

1.3.1 Het EESC is zich ervan bewust dat het moeilijk is peri-urbane gebieden eenduidig te definiëren, omdat zij uitermate veelsoortig en dynamisch zijn. In essentie zijn het gebieden

<sup>(1)</sup> Letterlijk staat er: „Een platteland dat leeft is onmisbaar voor de landbouw, zoals ook de landbouw onmisbaar is voor **een platteland dat leeft**.” – Conclusies van de tweede Europese conferentie over plattelandsontwikkeling, Salzburg, 12-14 november 2003, MEMO/03/236

waar stad en platteland elkaar raken; zij hebben nog de wezenskenmerken van het platteland, maar tegelijkertijd is de aantrekkingskracht van de stad er al zichtbaar.

1.3.2 Peri-urbane gebieden hebben met elkaar gemeen dat zij in ruimtelijk, sociaal en milieuopzicht in een precare situatie verkeren, en dat zij aan de rand van stedelijke agglomeraties liggen. Landbouw die in deze gebieden als beroepsactiviteit wordt beoefend, wordt peri-urbane landbouw genoemd. Naast deze agrarische beroepsbezigheid kunnen er ook activiteiten worden ontplooid m.b.t. het kweken van planten voor recreatieve, therapeutische of pedagogische doeleinden of voor de vormgeving of instandhouding van het landschap (hoveniers, landschapsarchitecten, enz.). In sommige regio's van de lidstaten zijn dergelijke activiteiten van grote betekenis.

1.3.3 Wat peri-urbane gebieden van andere rurale gebieden onderscheidt, is dat zij met zeer specifieke beperkingen te maken hebben en ernstig in hun voortbestaan worden bedreigd.

1.3.4 Anderzijds hebben peri-urbane landbouwgebieden dikwijls ook bijzondere kenmerken, die optimaal moeten worden benut. Zo liggen zij dicht bij de consumentenmarkten, zien de consumenten steeds meer het belang in van goed en veilig voedsel, en is er vanuit de samenleving vraag naar nieuwe activiteiten (recreatie, cursussen, milieu-educatie, ecotoerisme, enz.). Deze nieuwe, aanvullende activiteiten kunnen helpen het bedrijfsrisico te spreiden en extra inkomsten te genereren.

1.3.5 In artikel 20 van Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) is het volgende bepaald: „Tot de probleemgebieden kunnen andere gebieden behoren die te kampen hebben met specifieke belemmeringen en waar voortzetting van de landbouw, indien nodig op bepaalde voorwaarden, noodzakelijk is voor het behoud of de verbetering van het milieu, het natuurbeheer en de handhaving van de toeristische mogelijkheden van het gebied of voor de kustbescherming.” Hiermee wordt het standpunt van het EESC dat peri-urbane landbouwzones beschouwd moeten worden als gebieden met specifieke problemen, kracht bijgezet.

1.3.6 Met „Agenda 2000” en de tussentijdse herziening van het GLB die onlangs heeft plaatsgevonden, krijgen deze richtsnoeren een verdere steun in de rug.

1.3.7 In de preambule bij de conclusies van de Conferentie van Salzburg wordt erop gewezen „dat de Europese landbouwers geholpen moeten worden hun multifunctionele rol te spelen als landschapsverzorgers en marktgerichte producenten in de hele Unie” <sup>(2)</sup>. Deze gedachte wordt verder uitgewerkt in het door rapporteur Bros opgestelde EESC-initiatiefadvies „De tweede pijler van het GLB: mogelijke aanpassingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid (follow-up van de Conferentie van Salzburg)” <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Zie voetnoot 1

<sup>(3)</sup> CESE 961/2004 – NAT/243

## 2. Doelstellingen inzake behoud en ontwikkeling van de peri-urbane landbouw

2.1 Het staat voor het EESC buiten kijf dat de peri-urbane landbouw met specifieke beperkingen te maken heeft die voortvloeien uit duidelijk aanwijsbare en definieerbare kenmerken. Om de hierdoor veroorzaakte problemen het hoofd te bieden, moeten er gerichte maatregelen worden uitgewerkt voor het behoud, de planning en het beheer van peri-urbane gebieden waar agrarische productieactiviteiten plaatsvinden. Het EESC pleit in dit verband voor gebruikmaking van mechanismen en instrumenten om peri-urbane landbouwgebieden te beschermen en te ontwikkelen.

2.2 *Doelstelling 1: peri-urbane landbouwgebieden moeten maatschappelijk, politiek en bestuurlijk erkend worden als plattelandsgebieden met specifieke beperkingen en problemen*

### 2.2.1 Bevordering van een actief en krachtig netwerk van „tussensteden”

2.2.1.1 Het EESC stelt vast dat de verstedelijking van het Europese grondgebied alsnair toeneemt en ertoe leidt dat er overal verspreid en op uitgebreide schaal gebouwd wordt, zodat er voortdurend en onherroepelijk vruchtbare grond verloren gaat. Dit is de voornaamste beperkende factor voor peri-urbane gebieden. Een en ander wordt verder toegelicht in het door rapporteur Van Iersel opgestelde initiatiefadvies van het EESC „Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa” (\*).

2.2.1.2 De teruggang in agrarische activiteit heeft niet alleen gevolgen voor de landbouwsector zelf, maar ook voor het behoud van de natuurlijke rijkdommen, de bescherming van de levenskwaliteit van de stedelingen en een evenwichtig beheer van het grondgebied.

2.2.1.3 Ter wille van een evenwichtig en duurzaam Europa pleit het EESC voor **een actief en krachtig netwerk van „tussensteden”**, waarbij het er niet zozeer om gaat hoeveel inwoners zij hebben, maar meer om de mate waarin zij in hun regio als schakel fungeren tussen landelijke en stedelijke gebieden.

2.2.1.4 Zo'n net van tussensteden is alleen mogelijk als in de omgeving daarvan landbouw- en natuurgebieden bestaan, d.w.z. peri-urbane gebieden, die o.m. als bufferzones tussen zones met bebouwing fungeren en natuurgebieden met elkaar verbinden. Dit kan ertoe bijdragen dat gemeenten hun eigen gezicht bewaren, dat de biodiversiteit in stand wordt gehouden en dat een levensvatbare landbouw mogelijk blijft.

### 2.2.2 Erkenning van de rol van de landbouw in de relatie stad/platteland

2.2.2.1 In eerste instantie is het volgens het EESC zaak **in maatschappelijk, politiek en bestuurlijk opzicht te erkennen dat er rurale/urbane (peri-urbane) gebieden bestaan waar de landbouw met specifieke problemen te kampen heeft, en dat deze gebieden een belangrijke rol spelen in de relatie tussen stad en platteland.**

2.2.2.2 Erkenning van de peri-urbane agrarische gebieden en de aldaar aanwezige landbouw moet in de eerste plaats gebaseerd zijn op onderzoek naar de moeilijkheden waarmee zij geconfronteerd worden en de problemen die zij veroorzaken, en in de tweede plaats op een **alomvattende analyse van de waarden die zij vertegenwoordigen** (water, landschap, biodiversiteit, architectuur, landbouwstructuur, enz.) **en van de taken die zij**, afhankelijk van die waarden, op economisch, sociaal en milieugebied **moeten vervullen.**

### 2.2.3 Bewustwording vergroten om erkenning te bevorderen

2.2.3.1 **De samenleving moet ervan doordrongen worden dat grond geen onbeperkte natuurlijke hulpbron is** en dat het moeilijk is om dit gemeenschappelijke erfgoed terug te winnen als het eenmaal verloren is gegaan. Daarom moet er werk worden gemaakt van centripetale (naar binnen gerichte) stedelijke groei, door middel van programma's bedoeld om in verval geraakte stadszones en verouderde industriegebieden te herstellen en nieuw leven in te blazen, waarbij moet worden voorkomen dat er nog meer grond verloren gaat door bebouwing. Ook is er behoefte aan specifieke wetgeving die tegengaat dat er met landbouwgrond wordt gespeculeerd, zoals aan de rand van veel Europese steden gebeurt.

2.2.3.2 Om te garanderen dat zij in maatschappelijk, politiek en bestuurlijk opzicht overal in Europa worden erkend, moet er naar het oordeel van het EESC meer werk worden gemaakt van **Europese maatregelen ten behoeve van peri-urbane agrarische gebieden** en de landbouw die er bedreven wordt. Met deze maatregelen, waarin de waarden en taken van deze gebieden worden erkend, moet een fundament worden gecreëerd op grond waarvan alle lidstaten, uitgaande van gemeenschappelijke basiscriteria, specifieke wetgeving kunnen opstellen om peri-urbane landbouwgebieden te beschermen en te ontwikkelen.

## 2.3 Doelstelling 2: met behulp van planologie en ruimtelijke ordening en gemeentelijke initiatieven voorkomen dat peri-urbane landbouwgebieden door de steden worden opgeslokt

2.3.1 Volgens het EESC volstaat het niet dat politiek en samenleving in theorie en gevoelsmatig voorstander zijn van instandhouding van peri-urbane landbouwgebieden. Alle lidstaten moeten ook **instrumenten voor het beheer van peri-urbane landbouwgronden hebben en toepassen**, om speculatie die tot gevolg heeft dat landbouwgrond wordt opgegeven, te verhinderen.

(\* CESE 968/2004 – ECO/120

2.3.2 Deze instrumenten voor het beheer van het grondgebied moeten volgens het EESC op zes pijlers steunen:

- a) Er moeten Europese, nationale en regionale wetgevingsinstrumenten inzake **ruimtelijke ordening en stadsplanning** alsmede nationale en regionale wetgevingsinstrumenten inzake grondgebruik worden aangewend die rekening houden met peri-urbane landbouwgebieden en het landbouwbeleid en die het moeilijker maken om landbouwgrond een andere bestemming te geven.
- b) Er is transparante wetgeving nodig ter regulering van de tijdelijke ingebruikgeving door **publieke of particuliere eigenaars van grond**; beroepsboeren zouden de grond zo kunnen pachten voor landbouw of veeteelt, hetgeen de opbrengst van landbouwbedrijven ten goede kan komen.
- c) In deze gebieden mag grond met een agrarische bestemming niet te zwaar worden belast; de belasting moet er op hetzelfde niveau liggen als in industriegebieden en stedelijke gebieden met een woonbestemming.
- d) **Gemeenten zouden (weer) het initiatief moeten nemen** en er zo voor moeten zorgen dat het subsidiariteitsbeginsel (verantwoordelijkheid van lokale overheden en politici) bij de gemeentelijke ruimtelijke ordening wordt nageleefd, waarbij wel altijd moet worden uitgegaan van supragemeentelijke criteria die gebaseerd zijn op samenwerking tussen gemeenten en op territoriale samenhang.
- e) **Er moeten nieuwe criteria voor gemeentefinanciering worden ingevoerd, zoals het concept „beschermde landbouwgrond”**; hierbij primeert de bescherming van agrarische grond boven stedenbouwkundige bestemming ervan. Met deze nieuwe criteria wordt de afhankelijkheid van de gemeentelijke belastinginkomsten op basis van andere criteria verminderd.
- f) Steeds als er voor peri-urbane landbouwgebieden plannen worden gesmeed waarbij de kans bestaat dat er landbouwgrond verloren gaat, moet de bevoegde landbouwinstantie verplicht een bindende „agrarische impactstudie” verrichten.

2.3.3 Uiteindelijk gaat het erom dat instrumenten op het gebied van planning, ruimtelijke ordening, grondgebruik en gemeentefinanciering alsook agrarische impactstudies ertoe bijdragen dat peri-urbane landbouwgebieden de druk kunnen weerstaan die veroorzaakt wordt door de permanente vraag van steden naar grond (voor stadsuitbreiding, ontwikkeling van industrie en dienstensector, en communicatie- en energie-infrastructuur) en dat verwaarlozing van grond wordt voorkomen, omdat die als voorwendsel kan worden gebruikt om peri-urbane landbouwgebieden in een negatief daglicht te plaatsen en het verdwijnen ervan te rechtvaardigen.

2.4 *Doelstelling 3: de peri-urbane landbouw en de gebieden waar die wordt bedreven, moeten zich op dynamische en duurzame wijze ontwikkelen*

2.4.1 De peri-urbane landbouw en de gebieden waar die wordt bedreven, kunnen zich pas op dynamische en duurzame wijze ontwikkelen **als de lokale overheden een cruciale rol kunnen spelen en ook een vinger in de pap hebben in het intergemeentelijke beheer** en in de supra-gemeentelijke planning en ruimtelijke ordening.

2.4.2 Daartoe is het zaak dat de verschillende peri-urbane gebieden de handen ineenslaan en zich verenigen in een **organisatie met als hoofddoel om de agrarische zones en de landbouwactiviteit die er wordt uitgeoefend niet alleen te beschermen, maar ook nieuw leven in te blazen** door middel van supragemeentelijke plannen op het vlak van instandhouding, gebruik en beheer van de grond.

2.4.3 In deze organisatie zou ook plaats moeten worden ingeruimd voor de landbouwers zelf, teneinde met hen **tot partnerschappen te komen** om de doelstellingen ervan onder de aandacht te brengen van lokale betrokkenen (burgers en verkozenen) en andere belanghebbenden (universiteiten, milieudeskundigen, enz.) en teneinde afspraken over het beheer van landbouwgrond te maken.

2.4.4 Beheerders van peri-urbane gebieden dienen behoudend te zijn waar het territoriale waarden betreft, maar tegelijkertijd vooruitstrevend door met **positieve, inventieve en creatieve voorstellen** voor de uitbouw van de functie van peri-urbane landbouwgebieden te komen, en streng de hand te houden aan de regels voor het grondgebruik. Voorts dienen zij duurzaamheidscriteria te hanteren.

2.4.5 Subsidiariteit is bij het beheer van peri-urbane landbouwgebieden van essentieel belang om tussen overheid en agrarische sector een goede verstandhouding te kweken op grond van een gemeenschappelijke verbintenis om peri-urbane landbouwgebieden te behouden en verder te ontwikkelen. Het is kortom zaak dat **overheid en boeren een pact sluiten voor een duurzame landbouw**.

2.4.6 **Het beheer dient gebaseerd te zijn op een „samenwerkingsnetwerk”** tussen overheids- en particuliere actoren die bij het beheer zijn betrokken en die georganiseerd zijn in een of ander „participatie- en beheersorgaan” dat op basis van gemeenschappelijke doelstellingen en belangen streeft naar specifieke maatregelen voor de onderscheiden gebieden en de natuurlijke hulpbronnen (bv. op het vlak van het promoten van hun producten, gebruik van informatie- en communicatietechnologie, bevordering van milieu-educatie, landschapsbehoud, enz.). Kortom, een orgaan dat de randvoorwaarden bepaalt, controleert of men zich daaraan houdt en de motor is achter ondersteunende en stimulerende maatregelen die peri-urbane gebieden nieuw elan geven.

2.4.7 Het gaat erom dat ook in de peri-urbane landbouwgebieden gehandeld wordt overeenkomstig de conclusies van de Conferentie van Salzburg, waarin o.m. het volgende is bepaald: „In het toekomstige beleid moet de via van onderaf tot stand gekomen lokale partnerschappen verleende EU-steun voor plattelandsgebieden worden opgenomen in de hoofdprogramma's (...). De programmapartners moeten meer bevoegdheden krijgen om omvattende strategieën die gebaseerd zijn op welomschreven doelstellingen en resultaten, te ontwerpen en door te voeren” (punten 6 en 7 van de conclusies van de Conferentie van Salzburg) <sup>(5)</sup>.

2.4.8 Naast de pacts voor een duurzame landbouw moet de aandacht ook uitgaan naar plannen voor supragemeentelijk beheer die, gezien de specifieke kenmerken van de landbouwgebieden (ruraal-urbane gebieden), beschouwd moeten worden als „**rurbane projecten**” tussen overheden en beheersorganen. Deze projecten fungeren als maatregel voor behoud en herstel van landbouwgebieden en door de inkomsten die zij helpen genereren zijn zij voor stad en platteland van wederzijds belang. Het is absoluut noodzakelijk dat een deel van de inkomsten die uit niet-landbouwactiviteiten in agrarische gebieden voortvloeien, naar de landbouw terugvloeit.

2.4.9 De „rurbane projecten” moeten door de participatie- en beheersorganen voor de peri-urbane landbouwgebieden worden bevorderd en dienen gebaseerd te zijn op **multisectorale criteria**, waarin plaats wordt ingeruimd voor productieaspecten (producten die voldoen aan de vraag van de consument), milieuaspecten (productieactiviteiten die het milieu zoveel mogelijk ontzien) en sociale aspecten (inspelen op stedelijke behoeften, bv. door landbouwgrond te gebruiken voor openluchtactiviteiten en educatieve doeleinden).

2.4.10 De beheersorganen voor peri-urbane landbouwgebieden kunnen pas „rurbane projecten” en pacts voor het beheer van de landbouw tot stand brengen als **de actoren die bij het beheer van een peri-urbaan landbouwgebied zijn betrokken** (overheden, met name de lokale, en de agrarische sector) een **institutioneel akkoord** hebben bereikt over de noodzaak om tot een geïntegreerd beheer te komen.

2.4.11 Zo'n formele overeenkomst tussen de lokale en supralokale overheden en de landbouwers zou kunnen berusten op een aantal algemene beginselen die omschreven zijn in een „**Handvest voor de peri-urbane landbouw**”.

2.4.12 Om de overeenkomst kracht bij te zetten en het handvest meer concreet gestalte te geven, zou het uitgebreid kunnen worden met een „**Plan voor duurzaam beheer en duurzame ontwikkeling**”, waarin de beginselen en strategische richtsnoeren worden omschreven en gerichte maatregelen worden vastgesteld om de waarden van peri-urbane landbouwgebieden te beschermen en de functie ervan verder te ontwikkelen.

<sup>(5)</sup> Zie voetnoot 1

### 3. Conclusies

3.1 Bij het opstarten van rurbane projecten en het vastleggen van de wederzijdse verplichtingen moet worden uitgegaan van criteria die deel uitmaken van een pact tussen stad en platteland, via beheersorganen en mechanismen voor de participatie van burgers en de agrarische sector. Voor deze pacts moeten de volgende doelstellingen worden verwezenlijkt:

- a) **Doelstelling 1:** er moet een **lokaal project voor de instandhouding en ontwikkeling** van peri-urbane landbouwgebieden bestaan. Dergelijke projecten moeten tot uitdrukking komen via plannen op het gebied van lokale ontwikkeling, stedenbouw en grondgebruik en via specifieke wetgeving ter regulering van de markt voor landbouwgrond.
  - b) **Doelstelling 2:** de stabiliteit van peri-urbane landbouwgebieden moet worden gewaarborgd via passende instrumenten en mechanismen die zoveel mogelijk tegengaan dat zij onder druk komen te staan van de stedelijke omgeving en dat de landbouwgrond voor andere doeleinden wordt gebruikt, en die het gebruik van de grond voor agrarische doeleinden vergemakkelijkt.
  - c) **Doelstelling 3:** er moet sprake zijn van een geïntegreerd beheer in het kader waarvan **een beheersorgaan** de peri-urbane landbouwgebieden nieuw leven inblaast en de waarden van deze gebieden onder de aandacht van de burgers brengt. Dit vereist tevens dat burgers, overheid en landbouwers zich middels een **contract voor een duurzaam beheer van de landbouw** verbinden tot het nastreven van een dynamische en duurzame ontwikkeling door **rurbane projecten** ten uitvoer te leggen.
- 3.2 Om deze doelstellingen te realiseren is het van wezenlijk belang dat:
- a) **vrouwen en jongeren actief worden betrokken** bij de lokale projecten en bij de contracten voor een duurzaam beheer van de landbouw, teneinde heden en toekomst van deze gebieden veilig te stellen;
  - b) **de burgers ervan overtuigd worden** dat boeren de voedselveiligheid kunnen garanderen omdat zij landbouw bedrijven met inachtneming van de sociale en milieunormen;
  - c) **water beschouwd wordt als consoliderende factor voor peri-urbane landbouwgebieden**. Er is behoefte aan specifieke wetgeving terzake, niet om het gebruik van water voor landbouwdoeleinden aan banden te leggen, maar om een nieuwe „watercultuur” tot stand te brengen waarin zuinig met grond- en oppervlaktewater wordt omgesprongen en water dat uit afvalwaterzuiveringsinstallaties komt, voor agrarische doeleinden wordt hergebruikt;

- d) **peri-urbane landbouwgebieden in stand worden gehouden** door maatschappelijke erkenning van het feit dat zij met specifieke moeilijkheden te maken hebben;
- e) instrumenten en **maatregelen worden uitgewerkt om de landbouwinkomens te verhogen, de infrastructuurvoorzieningen efficiënter te maken en het aanbod van diensten op het gebied van de landbouw te verbeteren;**
- f) steun wordt verleend voor **productie- en afzetsystemen die zijn afgestemd op de marktvraag**, waarbij de nadruk vooral moet liggen op diversifiëring van het voedselaanbod door stimulerende maatregelen te treffen voor een duurzame landbouw die oog heeft voor de omgeving, de culturele identiteit eerbiedigt en dierenwelzijn hoog in het vaandel heeft staan;

- g) **rationeel en behoedzaam** met het gebruik van hulpbronnen (met name grond, water en landschap) wordt omgegaan.

3.3 Gezien de precaire situatie waarin peri-urbane landbouwgebieden en de Europese peri-urbane landbouw als geheel zich bevinden, acht het EESC het van groot belang dat er een **Europese waarnemingspost voor de peri-urbane landbouw** in het leven wordt geroepen. Deze moet niet alleen een visie ontwikkelen op peri-urbane agrarische gebieden en de landbouw die daar wordt bedreven, maar dient ook te fungeren als een centraal punt van waaruit de situatie terzake gevolgd, geanalyseerd en onder de aandacht gebracht kan worden en als plek waar lokale en regionale overheden en verschillende Europese instanties kunnen samenkomen om overleg te voeren en van gedachten te wisselen. Tevens moet de waarnemingspost initiatieven voorstellen om deze peri-urbane gebieden en de landbouw die er plaatsvindt in stand te houden en te ontwikkelen.

Brussel, 16 september 2004

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Roger BRIESCH

---