

# Publicatieblad

## van de Europese Unie

# C 120

Uitgave  
in de Nederlandse taal

## Mededelingen en bekendmakingen

48e jaargang

20 mei 2005

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I Mededelingen	
	.....	
	II Voorbereidende besluiten	
	<b>Europees Economisch en Sociaal Comité</b>	
	<b>412e plenaire zitting van 27 en 28 oktober 2004</b>	
2005/C 120/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende herverzekering en houdende wijziging van Richtlijnen 73/239/EEG en 92/49/EEG van de Raad en van Richtlijnen 98/78/EG en 2002/83/EG van het Europees Parlement en de Raad” (COM(2004) 273 def. – 2004/0097 (COD)) .....	1
2005/C 120/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende beperkingen op het op de markt brengen en het gebruik van toluen en trichlorobenzeen (achtentwintigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad) (COM(2004) 320 def. – 2004/0111 (COD)) .....	6
2005/C 120/03	Advies het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Aanpassingsvermogen van MKB en ondernemingen van de zgn. „sociale economie” aan veranderingen ten gevolge van de economische dynamiek” .....	10
2005/C 120/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Pan-Europese vervoerscorridors” .....	17
2005/C 120/05	Advies van het Europees Economische 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 - Snelle verbindingen voor Europa: recente ontwikkelingen in de sector elektronische communicatie (COM(2004) 61 def.) .....	22

# NL

Prijs:  
26 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2005/C 120/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende het verhogen van de veiligheid van havens (COM(2004) 393 def. - 2004/0031 (COD)) .....	28
2005/C 120/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende beperkingen op het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde polycyclische aromatische koolwaterstoffen in procesoliën voor rubberverwerking en in banden (zevenentwintigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad) (COM(2004) 98 def. - 2004/0036 (COD)) .....	30
2005/C 120/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2702/1999 inzake voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten in derde landen en van Verordening (EG) nr. 2826/2000 betreffende voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten op de binnenmarkt” (COM(2004) 233 def. - 2004/0073 (CNS)) .....	34
2005/C 120/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het thema Industriële reconversie en overheidssteun in de staalindustrie .....	37
2005/C 120/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Veiligheid op gezondheidsgebied: een collectieve verplichting en een nieuw recht” .....	47
2005/C 120/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité: Mededeling van de Commissie „Follow-up van het denkproces op hoog niveau over de mobiliteit van patiënten en de ontwikkelingen in de gezondheidszorg in de Europese Unie” (COM(2004) 301 def.) .....	54
2005/C 120/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over: — het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek, — het Voorstel voor een aanbeveling van de Raad tot vergemakkelijking van de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek in de Europese Gemeenschap en — het Voorstel voor een aanbeveling van de Raad tot vergemakkelijking van de afgifte door de lidstaten van eenvormige visa voor kort verblijf aan onderzoekers die onderdaan zijn van een derde land en die zich met het oog op wetenschappelijk onderzoek verplaatsen in de Europese Gemeenschap (COM(2004) 178 def. - 2004/0061 (CNS)) .....	60
2005/C 120/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Opleiding en productiviteit” .....	64
2005/C 120/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot wijziging van Beschikking 2002/463/EG tot vaststelling van een actieprogramma voor administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie (ARGO-programma)” (COM(2004) 384 def. - 2004/0122 (CNS)) .....	76
2005/C 120/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende het Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving” (COM(2003) 808 def. - 2003/0311 (CNS)) .....	78
2005/C 120/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een doeltreffendere uitvoering van de strategie van Lissabon” .....	79
2005/C 120/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen” .....	89
2005/C 120/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over publiek-private samenwerking en het gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten” (COM(2004) 327 def.) .....	103



2005/C 120/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 92/12/EEG betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (COM(2004) 227 def.) ..... 111
2005/C 120/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot aanpassing van Richtlijn 77/388/EEG wegens de toetreding van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije” (COM(2004) 295 def.) ..... 114
2005/C 120/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten (COM(2003) 739 def. - 2003/0300 (COD)) ..... 115
2005/C 120/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake maatregelen om de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening en de infrastructuurinvesteringen te waarborgen (COM(2003) 740 def. - 2003/0301 (COD)) ..... 119
2005/C 120/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Verdrag tot vaststelling van én grondwet voor Europa” ..... 123
2005/C 120/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Milieu als kans voor de economie” ..... 128
2005/C 120/25	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 — Modernisering van de sociale bescherming voor de ontwikkeling van hoogwaardige, toegankelijke en duurzame gezondheidszorg en langdurige zorg: steun aan de nationale strategieën door middel van de „open coördinatiemethode” (COM(2004) 304 def.) ..... 135

## II

(Vorbereidende besluiten)

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

### 412e PLENAIRE ZITTING VAN 27 EN 28 OKTOBER 2004

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende herverzekering en houdende wijziging van Richtlijnen 73/239/EEG en 92/49/EEG van de Raad en van Richtlijnen 98/78/EG en 2002/83/EG van het Europees Parlement en de Raad”**

(COM(2004) 273 def. – 2004/0097 (COD))

(2005/C 120/01)

De Raad besloot op 10 juni 2004, overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 oktober 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer von Fürstenwerth.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 412e zitting van 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 158 stemmen voor, 4 tegen, bij 3 onthoudingen werd goedgekeurd:

#### 1. Inleiding

1.1 De EU kent momenteel geen geharmoniseerde regeling voor het toezicht op herverzekeraars en captives, en er bestaan dan ook grote verschillen tussen de nationale toezichtstelsels.

1.2 Daarom kwam de Commissie op 21 april 2004 met een voorstel voor een richtlijn betreffende herverzekering en houdende wijziging van de Richtlijnen 73/239/EEG, 92/49/EEG, 98/78/EG en 2002/83/EG. Dit voorstel kent de volgende hoofdelementen:

- een op harmonisatie en wederzijdse erkenning stoelende toezichtsregeling die is gebaseerd op de huidige toezichtswettelijkheden voor het directe verzekeringsbedrijf;
- een versnelde procedure middels een richtlijn die voortbouwt op de bestaande regelingen voor het directe verzekeringsbedrijf;
- een verplicht vergunningstelsel;
- solvabiliteitsmargevereisten die overeenkomen met die voor de directe verzekeraars, met de mogelijkheid deze marge via de comitéprocedure te verhogen.

#### 2. Het Commissievoorstel

2.1 Het is de bedoeling om via de richtlijn een geharmoniseerde toezichtsregeling voor herverzekeringsondernemingen en captives <sup>(1)</sup> in te voeren.

2.2 Het voorstel bevat de minimumvoorwaarden (aangaande onder meer de rechtsvorm, het „programma van werkzaamheden” en een minimumgarantiefonds) voor het verkrijgen van een vergunning. Voorts mag de herverzekeraar zich alleen bezighouden met herverzekeringswerkzaamheden en daarmee samenhangende verrichtingen. Ook worden de vennoten met een gekwalificeerde deelneming en de bestuurders gecontroleerd. Ten slotte is de vergunning voor de gehele Gemeenschap geldig.

2.3 In sommige lidstaten is zekerheidstelling van de herverzekeraar bij de directe verzekeraar wettelijk verplicht. De Commissie wil daar, met uitzondering van contractuele zekerheidstellingen, een eind aan maken. Zij streeft daarbij niet

<sup>(1)</sup> Een captive is een herverzekeraar die behoort tot een onderneming of groep van ondernemingen die niet als directe of herverzekeraar opereren. De activiteiten van een captive zijn ertoe beperkt, de onderneming of de groep bescherming op herverzekeringgebied te bieden.

alleen naar een goed functionerende interne markt, maar wil ook internationaal het voorbeeld geven om zo de lasten die verplichte zekerheidstelling voor de Europese herverzekeraars meebrengt, wereldwijd te verlagen.

2.4 Verder stelt zij voor om de solvabiliteitsvereisten voor schadeherverzekeraars te baseren op die voor directe schadeverzekeraars. De marge zou via de comitéprocedure met maximaal 50 % verhoogd kunnen worden. Ook voor levensherverzekeraars wil de Commissie de solvabiliteitsvereisten op die van de directe levensverzekeraars baseren. Is een herverzekeraar zowel op het gebied van schade- als levensherverzekering actief, dan dient hij met eigen middelen ervoor te zorgen dat de totale marge toereikend is. Daarnaast moeten herverzekeraars, evenals directe verzekeraars, een garantiefonds van minimaal 3 miljoen euro aanhouden. Voor captives kan een lager bedrag - 1 miljoen - worden vastgesteld.

2.5 Mocht de financiële toestand van een herverzekeraar verslechteren, bijvoorbeeld doordat er geen toereikende technische voorzieningen worden gevormd of de solvabiliteit ontoereikend is, dan beschikken de toezichthouders over bepaalde bevoegdheden. Deze stemmen overeen met die voor het directe verzekeringsbedrijf. Zo kunnen zij een „saneringsplan ten behoeve van het herstel van de financiële situatie” verlangen, alsook een „plan inzake financiering” of een „financieel saneringsplan”. Voorts kunnen zij de vergunning intrekken.

2.6 Herverzekeraars die op het moment van omzetting van de richtlijn reeds bevoegd zijn of een vergunning hebben, hoeven er geen aan te vragen om hun activiteiten voort te zetten. Zij zullen evenwel onderworpen zijn aan de materiële bepalingen van de voorgestelde regeling. Daarbij kunnen de lidstaten wel een overgangstermijn van twee jaar invoeren.

2.7 Voorgesteld wordt verder om de Commissie via de comitéprocedure bevoegd te maken voor technische aanpassingen aan de richtlijn.

2.8 Uitgaande van de voorschriften betreffende het toezicht op de herverzekeraars dienen de bepalingen van de richtlijnen inzake schade-, levensverzekering en verzekeringsgroepen als volgt te worden bijgesteld:

- de toezichthouder mag een herverzekeringsovereenkomst niet verbieden om redenen die rechtstreeks verband houden met de financiële soliditeit van een EU-(her)verzekeraar;
- uit den boze zijn voorschriften op grond waarvan in een stelsel van technische voorzieningen activa borg staan voor premieoverdrachten en reserves voor nog niet afgewikkelde gevallen (dus geen zekerheidstelling);

- directe verzekeraars die aan herverzekering doen, zijn aan dezelfde solvabiliteitsvereisten onderworpen als herverzekeraars;
- de Richtlijn inzake verzekeringsgroepen wordt dusdanig bijgesteld dat her- en directe verzekeraars gelijk worden behandeld.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Commissievoorstel verdient bijval: het draagt bij tot versterking van de Europese financiële markten, omdat ermee voor wordt gezorgd dat herverzekeraars en captives over voldoende kapitaal beschikken om aan hun dekkingsverplichtingen te voldoen. Op die manier wint de positie van de Europese herverzekeringsondernemingen duurzaam aan gewicht op de internationale verzekeringsmarkten.

3.2 Het Comité vestigt nadrukkelijk de aandacht op het belang van de herverzekeringsbranche voor Europa als financiële markt. In 2002 bedroeg het premie-inkomen van de 40 grootste herverzekeraars tezamen 138 601 200 000 USD. Het aandeel van de Europese herverzekeraars daarin was 58 544 000 000 USD.

3.3 Bij herverzekering gaat het in de eerste plaats om de relatie tussen de directe verzekeraar en de herverzekeraar. Maar wanneer de directe verzekeraar vanwege het wegvallen van een of meer herverzekeraars niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, kan de consument daaronder te lijden krijgen. Daarom wordt middels het voorstel ook het niveau van consumentenbescherming in de EU verhoogd, omdat toereikende herverzekering ook in het belang van de consument is. Voorwaarde daarbij is wel dat er op de interne markt voldoende herverzekeringcapaciteit tegen de juiste premies voorhanden is.

3.4 Het Comité is ingenomen met de „fast track”-aanpak (versnelde procedure) van de Commissie: het toezicht op herverzekeraars zal worden gebaseerd op de toezichtsregelingen voor directe verzekeraars. Met name in het licht van het reeds lopende project Solvabiliteit II lijkt dit de juiste methode.

3.5 Zeer belangrijke factor is dat de herverzekeringmarkt mondiaal van karakter is. Europees Parlement, Raad en Commissie worden dan ook verzocht om bij de verdere behandeling van de richtlijn vooral goed op het behoud van het internationale concurrentievermogen van de Europese herverzekeraars te letten.

3.6 Zeker ook de Europese herverzekeraars hebben na de aanslagen van 11 september 2001 blijk gegeven van financiële soliditeit. Daarom moet iedere nieuwe last voor deze sector worden voorafgegaan door een nauwkeurige kosten-batenanalyse.

3.7 De toezichtstelsels in de EU lopen momenteel uiteen en worden gekenmerkt door een combinatie van solvabiliteits-, vermogens- en zekerheidsregelingen. De Commissie stelt voor om met name de zekerheidsregelingen af te schaffen. Daarbij moet ervoor worden gezorgd dat de desbetreffende toezichthouders voldoende vertrouwen krijgen in de toekomstige toezichtsinstrumenten en de uniforme toepassing daarvan in de Unie.

#### 4. De vereiste solvabiliteitsmarge voor levensherverzekeringsactiviteiten (artikel 38)

4.1 Voorgesteld wordt om de solvabiliteitsmarge van levensherverzekeringsondernemingen op precies dezelfde wijze te berekenen als die van directe levensverzekeraars. Deze solvabiliteitsberekening bestaat uit twee componenten: 0,3 % van het risicosom (sum at risk) en 4 % van de wiskundige reserves. Het Comité acht dit een onevenredig zware last voor de herverzekeraars. Het Commissievoorstel:

- houdt geen rekening met het bedrijfs- en risicoprofiel van levensherverzekeringsactiviteiten en resulteert erin dat de herverzekeraars veel te veel kapitaal in kas moeten houden;
- leidt tot een forse benadeling van de Europese herverzekeraars ten opzichte van de internationale concurrentie (zie hieronder „Activa”), alsook tot inkrimping van de herverzekeringscapaciteit;
- maakt herverzekeringsactiviteiten flink duurder;
- kan tot destabilisering van de financiële markten bijdragen wanneer de directe verzekeraars vanwege de gestegen kosten afzien van de nodige herverzekeringsactiviteiten;
- maakt de opbouw van particuliere kapitaaldekkingssystemen voor pensioenen veel duurder.

4.2 Directe levensverzekeraars en levensherverzekeraars in Europa verschillen qua risicostructuur in hoge mate. Bij levensherverzekeringsactiviteiten blijft het kapitaalrisico doorgaans bij de directe levensverzekeraars liggen. Alleen al dit verschil toont aan dat de solvabiliteitsberekening voor de directe verzekeraars niet is toegesneden op de risicostructuur van levensherverzekeringsactiviteiten.

4.3 Een vergelijking met de berekeningsmethoden van de „rating agencies” leert dat de voorgestelde eisen wellicht veel te zwaar zijn. Zo zijn de solvabiliteitseisen in de VS weliswaar op het risicokapitaal gebaseerd, maar er wordt daar met een variabele gewerkt die is gebaseerd op de omvang van de respectieve portefeuilles (0,8 pro mille voor portefeuilles van meer dan 25 miljard euro – zie hieronder „Activa”). De Canadese toezichthouders en rating agencies volgen een soortgelijke methode.

4.4 Directe verzekering (verzekeraar – verzekeringsnemer) vindt nog altijd nagenoeg geheel binnen de landsgrenzen plaats, maar herverzekeringsactiviteiten is al lang een internationale business. Dit is een uitvloeisel van de noodzaak om risico's internationaal te spreiden. Daarom dienen aanbieders uit de EU dezelfde kansen te krijgen als die uit de VS, de Bermuda-eilanden en Zwitserland.

4.5 De Europese herverzekeraars moeten in de mondiale mededinging voor aanzienlijke nadelen vrezen omdat hun concurrenten aan lichtere eigenvermogens-eisen zijn onderworpen. De herverzekeringsbranche zou zich dan ook wel eens kunnen verplaatsen naar centra buiten Europa als de VS en de Bermuda-eilanden. Een dergelijke delocalisatie van herverzekeringscapaciteit zou Europa als financieel centrum aanmerkelijk verzwakken. Zoals opgemerkt, valt het verder bepaald niet uit te sluiten dat de veel te zware eisen in inkrimping van de herverzekeringscapaciteit en/of stijging van de herverzekeringspremie zullen resulteren. Die stijging zal onvermijdelijk worden afgewenteld op de directe verzekeraars en daarmee op de consument. Ook zal de stijging onvermijdelijk negatief uitwerken op de dringend noodzakelijke opbouw van een via een kapitaaldekkingssysteem gefinancierd particulier pensioen.

4.6 Volgens het Comité werkt dit alles niet bevorderlijk voor de interne markt. Vooral ook de nieuwe lidstaten hebben belang bij een goed functionerende interne herverzekeringsmarkt en vooral zij zouden worden getroffen door nadelige veranderingen in de aanbodstructuur in het herverzekeringsbedrijf.

4.7 De conclusie luidt dan ook dat het voorstel voor de berekening van de solvabiliteitsmarge van de levensherverzekeraars hun concurrentiekracht wel eens zou kunnen schaden. Daarom moeten de voorgestelde bepalingen inzake de solvabiliteit van levensherverzekeraars ingrijpend worden gewijzigd.

4.8 Het Comité stelt in het licht van het bovenstaande voor om bij de solvabiliteitsberekening voor de levensherverzekeraars die voor de schadeherverzekeraars voor ogen te houden.



4.8.1 Zowel uit risico- als uit mededingingsoogpunt is de methode voor de berekening van de solvabiliteit van schadeherverzekeraars meer dan voldoende. Die methode komt in hoge mate overeen met de buiten de EG gestelde solvabiliteitseisen, zodat concurrentienadelen voor de Europese herverzekeraars nagenoeg zouden worden uitgesloten.

4.8.2 Verder vormt de methode een goede afspiegeling van de praktijk van het levensherverzekeringsbedrijf. De levensherverzekeraar neemt vooral overlijdensrisico's over en dat heeft meer gemeen met de activiteiten van de schade(her)verzekeraar dan met die van de directe levensverzekeraar.

4.8.3 Specifieke risico's die niet in de solvabiliteitsberekening zijn meegenomen, kunnen gemakkelijk via Solvabiliteit II worden geïntegreerd.

4.8.4 Voorts is de methode voor het schade(her)verzekeringsbedrijf wetgevingstechnisch gemakkelijk in te voeren. De Commissie heeft immers in het ontwerpvoorstel voor de richtlijn (herziening 3) reeds een kant en klare tekst gepresenteerd.

4.8.5 Met genoemde methode kunnen de levensherverzekeraars voortdurend hun solvabiliteitsbehoefte bepalen, omdat de nodige gegevens reeds binnen de onderneming beschikbaar zijn en dus niet meer bij elkaar geharkt hoeven te worden. De methode lijkt met name voordelen te bieden omdat het aan informatie op/over de internationale markt ontbreekt.

4.8.6 Ook is de methode bij uitstel geschikt voor de versnelde procedure. Zij is zonder problemen in de praktijk te brengen omdat er geen verdere aanpassingen nodig zijn voor bijv. gevallen waarin bij overeenkomst zekerheidstelling is vereist.

## 5. De solvabiliteitsvoorschriften voor schadeherverzekeringsactiviteiten (artikelen 37 en 55)

5.1 Voorgesteld wordt om de berekeningsvoorschriften voor de solvabiliteitsmarge van directe schadeverzekeraars eveneens toe te passen op de schadeherverzekeraars. Daarbij zouden in het kader van het Lamfalussy-procedure de solvabiliteitseisen voor schadeherverzekering met maximaal 50 % verhoogd kunnen worden.

5.2 Het Comité kan zich vinden in de voorgestelde integrale toepassing van de solvabiliteitsvoorschriften voor directe schadeverzekeraars op de schadeherverzekeraars (versnelde procedure). Wel heeft het bedenkingen bij het voorstel om de Lamfalussy-procedure uit te breiden tot de solvabiliteitseisen.

5.3 Het voorstel is namelijk via de versnelde procedure ontworpen en niet als kaderrichtlijn via genoemde procedure. De solvabiliteitseisen moeten pas in het kader van het verdergaande project Solvabiliteit II worden bijgesteld.

5.4 Het toepassen van de Lamfalussy-procedure is echter ook ten gronde niet op zijn plaats. Eigenvermogensseisen voor herverzekeraars zijn immers zeker geen uitvoeringsmaatregelen, waarvoor die procedure is bedoeld. Ook bij de langdurige onderhandelingen in het bankbedrijf (Basel II) bleek duidelijk dat eigenvermogensseisen de kern van het toekomstige toezichtstelsel vormen en absoluut geen aanvullende detailregeling.

5.5 De concrete eigenvermogensseisen moeten reeds in de richtlijn zelf worden geformuleerd en niet in latere EG-regelgeving. Dit wordt gesteund door het huidige ontwerp van de Conventie, waarin wordt bepaald dat essentialia in een richtlijn terug te vinden moeten zijn. De verwijzing van de Commissie naar uitgebreide raadpleging van betrokkenen schiet dan ook tekort.

## 6. Berekeningsfactoren voor herverzekering en retrocessie (artikelen 37 en 38)

6.1 Voorgesteld wordt dat bij de berekening van de solvabiliteit (retrocessie aan andere herverzekeraars) maximaal 50 % van „het bedrag van de brutoschaden” mag uitmaken. Dit komt overeen met de huidige regeling voor de directe levens- en schadeverzekeraars. Het voorstel voor het toezicht op de herverzekeraars is echter bedoeld om de financiële soliditeit van het Europese herverzekeringsbedrijf aanzienlijk te versterken. Daarom is het gepast om volledig rekening te houden met cessies door directe verzekeraars en retrocessies door herverzekeraars voor zover partijen aan toezicht binnen de Unie zijn onderworpen.

6.2 Ook gezien de taakverzwaring voor het verzekeringbedrijf bij het oplossen van maatschappelijke problemen verdient een verhoging van de herverzekering- en retrocessiefactoren aanbeveling. Daarbij dient met name te worden gedacht aan de door het bedrijfsleven en luchtvaartmaatschappijen naar aanleiding van het „9/11”-terrorisme gevraagde dekking. De lage herverzekering- en retrocessiefactoren bieden in dit verband weinig of geen uitzicht op goedkopere oplossingen: tot op heden bestaan in de lidstaten nog geen verzekeringstechnische oplossingen voor terreurrisico's.

## 7. Activa (artikel 34)

7.1 Het Comité aanvaardt de in artikel 34 neergelegde regels voor kwalitatief toezicht (Prudent-Person-Principle). Gegeven de specificiteiten en vooral het internationaal karakter van herverzekering zijn deze te verkiezen boven een strikt kwantitatieve aanpak. De Unie benadert aldus de zaken op de moderne wijze die eveneens wordt aanbevolen door de International Association of Insurance Supervisors (IAIS). Toch moet worden beseft dat de kwalitatieve aanpak geen vrijbrief inhoudt, maar ondernemingen dwingt tot voortdurende controle op en verbetering van kapitaalbeleggingen.

7.2 Met het voorstel wordt beoogd, de huidige toezichtsregels (bijv. met betrekking tot zekerheidsstelling) te beperken of te elimineren. Het Comité beveelt daarom aan, de lidstaten de keuze te laten of zij voor op hun grondgebied gevestigde herverzekeraars aanvullende, kwantitatieve voorschriften voor activa wensen. Die voorschriften moeten dan wel gewettigd zijn in het licht van het Prudent-Person-Principle en de aangegeven verplichtingen.

## 8. Overgangstermijnen (artikel 51)

Momenteel zijn er geen uniforme EG-regels op herverzekeraars van toepassing. De Commissie wordt daarom aanbevolen om uitgebreid te bezien of verdere overgangsregelingen nodig zijn.

Brussel, 27 oktober 2004

Die kunnen bijv. betrekking hebben op eigenvermogensinstrumenten van de herverzekeraars die niet door de vermogensvereisten voor de directe verzekeraars worden bestreken.

## 9. Conclusies

9.1 Onder voorbehoud van bovenstaande opmerkingen is het Comité het eens met het Commissievoorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake herverzekering en tot wijziging van Richtlijnen 73/239/EEG, 92/49/EEG, 98/78/EEG en 2002/83/EEG. Het voorstel omvat bijna alle aspecten van het toezicht op herverzekeraars. Wordt het voorstel volledig omgezet, dan betekent zulks een wezenlijke bijdrage tot de door de Commissie nagestreefde versterking en stabiliteit van de herverzekeringmarkten in de Unie.

9.2 Het Comité heeft in dit advies de Commissie concrete aanbevelingen willen doen betreffende bepaalde aspecten van haar voorstel, zodat zij deze verder kan bespreken en onderzoeken. Het stelt voor om ook de solvabiliteitsberekening voor de levensherverzekeraars te baseren op die voor de schadeherverzekeraars. Voorts dienen de solvabiliteitseisen buiten de reikwijdte van de Lamfalussy-procedure te blijven. Onderhavige materie is belangrijk en moet daarom snel wettelijk geregeld worden.

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

---



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

(COM(2004) 320 def. – 2004/0111 (COD))

(2005/C 120/02)

Op 11 mei 2004 besloot de Raad overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, keurde haar advies op 6 oktober 2004 goed. Rapporteur was **de heer Sears**.

Tijdens zijn op 27 en 28 oktober 2004 gehouden zitting (vergadering van 27 oktober) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 165 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd:

## 1. Inleiding

1.1 „Bestaande” stoffen zijn stoffen die geacht worden tussen 1 januari 1971 en 18 september 1981 in Europa in de handel te zijn geweest. Van dergelijke stoffen zijn er 100 195 verzameld en geregistreerd in de Europese inventaris van bestaande chemische handelsstoffen (EINECS), die in 1990 in het Publicatieblad is bekendgemaakt<sup>(1)</sup>. Stoffen die na 18 september 1981 in de handel zijn gebracht, worden als „nieuw” beschouwd; hiervan moet kennisgeving worden gedaan overeenkomstig de relevante EU-wetgeving.

1.2 De risico's voor de volksgezondheid en het milieu van de bestaande stoffen zijn stelselmatig beoordeeld overeenkomstig Verordening 793/93 (EEG) van de Raad<sup>(2)</sup>. Tot op heden zijn vier prioriteitslijsten voor beoordeling opgesteld, die de bevoegde autoriteiten in de lidstaten ten uitvoer moeten leggen. De laatste lijst dateert van 25 oktober 2000<sup>(3)</sup>. Zij omvat 141 stoffen die een beperkt risico met zich meebrengen, hetzij vanwege hun specifieke structuur en bekende of verwachte biochemische interacties, hetzij omdat zij als HPV-stoffen (stoffen met een hoog productievolume) aanleiding tot bezorgdheid geven.

1.3 De lidstaten beoordelen de stoffen tijdens elke fase van de productie en het gebruik zowel op gevaar als blootstelling om vast te stellen of er al dan niet risico's voor mens en milieu aan kleven, en zo ja, welke maatregelen er vereist zijn om het risico te beperken. Als vastgesteld wordt dat er geen of zeer geringe risico's zijn bij het huidige of geplande gebruik, hoewel de stof op een prioriteitslijst voor beoordeling staat, dan zijn controlemaatregelen ofwel niet nodig ofwel waarschijnlijk gering in impact en voordeel.

1.4 Voltooide verslagen voor risicobeoordeling (RAR's) uit de lidstaten worden op hun beurt bekeken door het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het

milieu (CSTEE). Als het CSTEE met de conclusies instemt en het algehele beoordelingsproces onderschrijft, dan kunnen er indien nodig maatregelen voor risicobeperking worden voorgesteld in de vorm van wijzigingen op Bijlage 1 van Richtlijn 76/769/EEG<sup>(4)</sup> van de Raad inzake het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten. Dit voorstel is de achtentwintigste wijziging op die richtlijn.

1.5 De twee stoffen (tolueen en trichloorbenzeen) die in het voorstel centraal staan, zijn volgens de genoemde procedure beoordeeld. Beide stonden op de tweede lijst van prioritaire stoffen, die gepubliceerd is als Verordening (EG) 2268/95 van de Commissie van 27 september 1995<sup>(5)</sup>. Beide stoffen zijn ter beoordeling aan Denemarken toegewezen. Tijdens de op 12 juni 2001 respectievelijk 20 juli 2001 gehouden 24e en 25e zitting onderschreef het CSTEE in de uitgebrachte adviezen in grote lijnen de bijbehorende RAR's.

1.6 Het voorstel schetst maatregelen voor beperking van de risico's van beide stoffen, die de lidstaten binnen achttien maanden na inwerkingtreding van de richtlijn moeten invoeren. De Commissie publiceerde haar voorstel op 28 april 2004. Na de gebruikelijke procedures en als overeenstemming wordt bereikt over eventueel vereiste wijzigingen, zou de richtlijn uiterlijk in juni 2006 in de lidstaten van kracht moeten worden.

## 2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 In het voorstel wordt gestreefd naar bescherming van de volksgezondheid en het milieu, alsook naar de totstandbrenging (of het behoud) van een interne markt voor beide stoffen. Naar verwachting is dit haalbaar tegen geringe of zonder kosten aangezien het gebruik in de vermelde toepassingen al is teruggelopen en er binnen afzienbare termijn waarschijnlijk alternatieven op de markt zijn.

<sup>(1)</sup> PB C 146A van 15.6.1990.

<sup>(2)</sup> PB L 84 van 5.4.1993.

<sup>(3)</sup> PB L 273 van 26.10.2000.

<sup>(4)</sup> PB L 262 van 27.9.1976.

<sup>(5)</sup> PB L 231 van 28.9.1995.

2.2 Voor toluen, erkend als veelzijdige HPV-stof die als belangrijke grondstof dient voor chemische samenstellingen en als oplosmiddel in vele toepassingen in de industrie en in consumptiegoederen, dienen er beperkingen te komen bij gebruik van 0,1 massaprocent of meer in kleefstoffen en spuitverf die bestemd zijn om aan het grote publiek te worden verkocht. De beperkingen dienen de gezondheid van de consument ten goede te komen en gelden niet voor industriële toepassingen.

2.3 Voor trichloorbenzeen, dat in beperktere mate wordt gebruikt als tussenproduct voor bepaalde onkruidverdelgers en als procesvloeistof in gesloten systemen, dienen er beperkingen te komen bij een gebruik van 0,1 massaprocent of meer voor alle toepassingen behalve als tussenproduct. De verkoop aan het grote publiek zal hierdoor dalen maar anderzijds wordt de gezondheid op de arbeidsplaats beter beschermd.

2.4 De twee producten waarvoor deze wijziging geldt, zijn omschreven door hun CAS-nummer 108-88-3 en 120-82-1 in de Bijlage bij het voorstel. Beperkingen op het gebruik zullen worden toegevoegd aan Bijlage 1 bij Richtlijn 76/769/EEG.

2.5 De lidstaten krijgen één jaar de tijd om de voor deze richtlijn vereiste wetgeving te publiceren, waarna binnen zes maanden controles op de naleving volgen. Deze termijn gaat in op de datum van inwerkingtreding van dit voorstel na raadpleging van het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag en met inachtneming van de co-decisieprocedure met het Europees Parlement.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Evenals in het geval van de zesentwintigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad (beperkingen op het in de handel brengen en het gebruik van nonylfenol, nonylfenol-ethoxylaate en cement) <sup>(1)</sup>, waarover het EESC in maart 2003 een advies uitbracht, komen in dit voorstel onderling niet-gereleerde stoffen aan de orde die voor de duidelijkheid apart behandeld zullen worden. (De tussenliggende zevenentwintigste wijziging, over polycyclische aromatische koolwaterstoffen voor procesoliën voor rubberverwerking en in banden is gepubliceerd, maar wordt nog beoordeeld.)

### 4. Toluene

4.1 Toluene is een heldere, kleurloze vloeistof met een duidelijk herkenbare geur. Ook bekend als methylbenzeen heeft het na benzeen de eenvoudigste aromatische structuur – een zeshoekige koolstofring, waaraan een ééndelige (alkyl)

koolstofketen is verbonden. Het komt van nature voor in ruwe olie, in sommige planten en bomen en in emissies van vulkanen en bosbranden. Het kan kunstmatig in grote hoeveelheden worden verkregen uit steenkool of ruwe olie.

4.2 Volgens bronnen in het bedrijfsleven bedroeg in 2002 de wereldwijde capaciteit en het productieniveau voor kunstmatig geproduceerde toluene 20 miljoen ton respectievelijk 14 miljoen ton. 75 % van deze capaciteit is te vinden in de VS, Azië en Japan. Het CSTEE-advies vermeldt dat de EU-productie in 1995 op 2,6 miljoen ton lag. Veel grotere hoeveelheden zijn het gevolg van de gebruikelijke productie van benzine en dragen bij tot algemene blootstelling; deze hoeveelheden zijn niet in de totaalcijfers opgenomen <sup>(2)</sup>.

4.3 Toluene wordt hoofdzakelijk gebruikt als grondstof in gesloten systemen voor de kunstmatige vervaardiging van benzeen, urethaanschuim en andere chemische producten, en, in veel kleinere hoeveelheden, als oplosdrager in verf, inkt, kleefstoffen, farmaceutische producten en cosmetica. Over de op brede schaal onderzochte gevolgen voor de gezondheid van de mens en voor het milieu bestaat onder de betrokkenen in het algemeen overeenstemming. Het spreekt vanzelf dat daadwerkelijke en onnodige of in theorie onbeheersbare blootstelling moet worden geminimaliseerd, zeker als er alternatieven met vergelijkbaar oplossend vermogen zijn.

4.4 De in dit voorstel genoemde eindgebruiken vallen onder de laatste categorie. Het gebruik van toluene als oplosmiddel voor kleefstoffen en spuitverven voor verkoop aan het grote publiek is niet noodzakelijk en vindt ook geen steun bij de fabrikanten in Europa. De huidige verkoop voor deze twee doeleinden wordt laag of bijna nihil geacht. Het gaat hier dus om een grotendeels preventieve maatregel, die waarschijnlijk weinig gevolgen zal hebben voor de kosten van de fabrikant of voor de keuze of gezondheid van de consument.

4.5 Het EESC beseft dat een veilige omgang met grote hoeveelheden toluene in gesloten systemen op de arbeidsplaats op de eerste plaats moet komen. Met dit voorstel wordt gegarandeerd dat het brede publiek, buiten een gecontroleerde arbeidsomgeving, nu én in de toekomst adequaat wordt beschermd tegen onnodige blootstelling. Het EESC stemt derhalve in met dit deel van het voorstel.

### 5. Trichloorbenzeen

5.1 Voor trichloorbenzeen liggen de zaken aanzienlijk anders dan voor toluene; er dienen dan ook enkele wijzigingen en verduidelijkingen in het voorstel te worden aangebracht.

<sup>(1)</sup> PB L 178 van 17.7.2003.

<sup>(2)</sup> PB C 133 van 6.6.2003.

5.2 „Trichloorbenzeen” is een kunstmatig vervaardigde chemische stof die niet in de natuur voorkomt, tenzij door afbreking van andere gechlorideerde aromatische verbindingen. Er zijn drie verschillende isomeren, afhankelijk van de plaats van de chlooratomen aan de zeshoekige koolstofring. Elk hiervan vertoont (minimaal) verschillende fysieke eigenschappen en biochemische reacties, bijvoorbeeld gemeten naar hun LD50-waarden. Ze hebben elk een verschillend CAS- en EINECS-nummer. Verder is de algemene benaming „trichloorbenzeen” zowel in het CAS- als het EINECS-register opgenomen. Alle stoffen zijn in de VS en elders in de handel verkrijgbaar. Aangenomen wordt dat 1,3,5-trichloorbenzeen in Europa niet meer gefabriceerd wordt. De volgende details zijn aan de lijsten ontleend <sup>(1)</sup>:

EINECS-nummer	201-757-1	204-428-0	203-686-6	234-413-4
CAS-nummer	87-61-6	120-82-1	108-70-3	12002-48-1
isomeer	1,2,3-	1,2,4-	1,3,5-	-
vorm	witte vlokken	heldere vloeistof	witte vlokken	heldere vloeistof
smeltpunt °C	52-55	17	63-65	-
Oraal, rat LD50 mg/kg	1830	756	800	-
VN-nummer	2811	2321	2811	-

5.3 In het RAR en het CSTEE-advies wordt specifiek gesproken over 1,2,4-trichloorbenzeen, met bovengenoemde EINECS- en CAS-nummers. Het onderhavige voorstel bevestigt uitsluitend dit CAS-nummer (en dus het ene isomeer dat onderzocht is) in de bijlage – maar niet in de titel of de tekst.

5.4 De verschillende isomeren worden in zeer zuivere vorm geproduceerd als tussenproduct in gesloten systemen voor de synthese van bepaalde onkruidverdelgers, pesticiden, verfsoorten en andere specialistische chemicaliën. Als de specifieke isomerische structuur niet zo belangrijk is, dan kan in gesloten systemen een mengeling van isomeren worden gebruikt als draagstof voor oplosmiddelen in verf, als procesregulator, als middel voor warmte-overdracht, als corrosiemmer in spuitbussen en in vloeistoffen voor metaalbewerking.

5.5 In de EU (en elders) wordt hoofdzakelijk 1,2,4-trichloorbenzeen (1,2,4-TCB) gebruikt, in verschillende graden van zuiverheid. Sinds de jaren '80 is de productie waarschijnlijk gestaag gedaald. Volgens gegevens die aan de OSPAR-commissie zijn verstrekt (commissie voor de bescherming van het mariene milieu) wordt de productie van 1,2,4-TCB in 1994 geraamd op 7 à 10 000 ton; die van 1,2,3-TCB op minder dan 2 000 ton; en van 1,3,5-TCB op minder dan 200 ton <sup>(2)</sup>. In juni 2000 voegde OSPAR alle drie de isomeren afzonderlijk toe aan de lijst van gevaarlijke stoffen die prioritaire actie verlangen. Het CSTEE-advies van juli 2001 maakt ook melding van een productie van 7 000 ton in Europa in 1994/95. De productieniveaus zijn blijven afnemen en zijn naar aangenomen wordt thans ongeveer gehalveerd, waarvan het grootste deel voor de export bestemd is <sup>(3)</sup>.

5.6 Momenteel wordt aangenomen dat er in de EU/OSPAR-regio nog één producent actief is. Naar verluidt is de verkoop

beperkt tot de isomeren 1,2,4-TCB en 1,2,3-TCB, die uitsluitend worden gebruikt als tussenproduct, hetgeen de afnemers vóór levering schriftelijk bevestigen.

5.7 Er is een beperkt aantal andere gebruiken voor gesloten systemen bekend bij en erkend door de Commissie en het CSTEE, bijvoorbeeld als procesoplosmiddel zonder uitstoot in het externe milieu. Aangezien het voorstel is bedoeld om productie in principe toe te staan maar emissies bij gebruik in open systemen streng aan banden te leggen, lijkt het redelijk om dit toe te voegen aan de toegestane gebruiken die in de bijlage bij het voorstel zijn genoemd.

5.8 Volgens het EESC draagt dit voorstel, rekening houdend met de specifieke opmerkingen hierboven, bij tot meer bescherming op de arbeidsplaats en wordt het gevaar van blootstelling buiten de arbeidsplaats geheel uit de weg geruimd. Fabrikanten en gebruikers van trichloorbenzeen en vergelijkbare producten lijken dit voorstel allang te hebben verwacht. Derhalve zouden de gevolgen voor de kosten van fabrikanten en gebruikers slechts gering moeten zijn. Het EESC stemt daarom in met dit deel van het voorstel.

## 6. Bijzondere opmerkingen

6.1 Zoals hierboven al is opgemerkt, meent het EESC dat dit voorstel gebaseerd moet worden op het relevante RAR en CSTEE-advies en daarom uitsluitend betrekking moet hebben op 1,2,4-TCB. Dit moet duidelijk uit de titel en tekst naar voren komen. Gelukkig blijft het effect van het beperkte gebruik hetzelfde, aangezien deze isomeer het hoofdbestanddeel is van gemengde TCB-isomeren die voorheen werden verkocht om te worden gebruikt in oplosmiddelen of spuitbussen.

<sup>(1)</sup> Gegevens van APA (Aromatics Producers Association), lid van CEFIC (European Chemical Industry Council).

<sup>(2)</sup> Website van het European Chemicals Bureau (<http://ecb.jrc.it>)

<sup>(3)</sup> Gegevens van Eurochlor, lid van CEFIC.

6.2 Gebruik in andere gesloten systemen zou moeten worden toegestaan, door aan het eind van de desbetreffende beperking toe te voegen: „of in andere gesloten systemen waar geen emissie naar het milieu mogelijk is”.

6.3 Evenals bij de vorige wijzigingen van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad betreurt het EESC het dat niet-gerelateerde producten worden vermeld in één tekst, die misschien specifieke en voortdurende aanpassingen aan de externe omstandigheden vereist. Dit is in strijd met goed, tijdig en doeltreffend beheer. Is dit het gevolg van beperkte middelen tijdens deze laatste en kritieke fase voor het bereiken van specifieke maatregelen om de risico's terug te dringen, dan dient voor deze beperkingen zo snel mogelijk een oplossing te worden gevonden.

6.4 Het EESC stelt vast dat de lijst van stoffen die prioritair moeten worden beoordeeld in oktober 2000 werd gepubliceerd. Het stelt het EESC teleur dat deze aanpak lijkt te zijn verlaten, lang voordat andere procedures zoals REACH kunnen worden uitgevoerd. Het EESC betreurt het verlies aan momentum.

6.5 Het EESC merkt op dat het CSTEE in het verleden een sleutelrol heeft vervuld en vertrouwt erop dat adequate maatregelen zijn getroffen om deze rol in de toekomst voort te zetten, ondanks de recentelijk aangekondigde wijzigingen in de structuur en het takenpakket van de wetenschappelijke comités.

6.6 Het EESC deelt de in brede kring geuite bezorgdheid over de tijd die is uitgetrokken om de stoffen volgens het huidige systeem te beoordelen. Voordat de wetgeving voor deze twee producten in werking treedt, zal er bijna 11 jaar zijn verstreken. Het duurde alleen al zes jaar voordat het CSTEE de RAR's had goedgekeurd. Als de wetgeving van kracht wordt, zijn er vrijwel geen kosten – of meetbare voordelen voor gezondheid en milieu – voor de betrokken partijen. Bij gebreke van verdere gegevens is het onmogelijk om te bepalen of dit een goede (d.w.z. de markt past zich aan onder invloed van de voortdurende risicobeoordelingen) dan wel slechte ontwikkeling is (de procedure heeft zeer weinig opgeleverd, tegen aanzienlijke kosten voor de betrokkenen) of hoe er eventuele verbeteringen zijn aan te brengen.

6.7 Het EESC meent derhalve dat, in aanvulling op andere voorstellen zoals REACH en ter waarborging van een verbetering in plaats van achteruitgang van de huidige procedures, de oorzaken van de trage vooruitgang onverwijld moeten worden bekeken. Dit dient tegelijk plaats te vinden met ander, momenteel in uitvoering zijnd onderzoek om de effecten, kosten en voordelen vast te stellen voor de betrokkenen bij deze procedures, die de volksgezondheid en het milieu ten goede komen. Dit alles in het kader van een succesvolle en concurrerende, op kennis gebaseerde Europese economie.

Brussel, 27 oktober 2004

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

---



**Advies het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Aanpassingsvermogen van MKB en ondernemingen van de zgn. „sociale economie” aan veranderingen ten gevolge van de economische dynamiek”**

(2005/C 120/03)

Op 27 april 2004 heeft mevrouw Loyola de PALACIO, vice-voorzitter van de Europese Commissie, namens de Commissie het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht een verkennend advies op te stellen over het thema „Aanpassingsvermogen van MKB en ondernemingen van de zgn. „sociale economie” aan veranderingen ten gevolge van de economische dynamiek”.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 oktober 2004 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw FUSCO.

Het Comité heeft tijdens zijn 412e zitting op 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 169 stemmen vóór en twee stemmen tegen, bij vijf onthoudingen, is goedgekeurd.

### Opmerking vooraf

Dit advies heeft tot doel het door de Europese Commissie voorgestelde thema te bekijken vanuit het oogpunt van de bestaande en mogelijke interactie tussen enerzijds MKB – met inbegrip van micro-ondernemingen – en anderzijds ondernemingen van de zgn. „sociale economie”, te weten: coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, (hierna OSE), alsmede de verschillende soorten door OSE gehanteerde instrumenten en modellen te bestuderen die een belangrijke impact (kunnen) hebben op dit aanpassingsvermogen van zowel MKB als OSE.

## 1. Doelstellingen en regelgevingskader

1.1 De Europese Commissie heeft het EESC om dit verkennend advies verzocht daar zij van mening is dat MKB en OSE een bijzonder belangrijke rol spelen in de Lissabon-strategie. Zij zou daarbij graag zien dat in het advies wordt uiteengezet hoe een regelgevingskader en een kader voor de benodigde steunverlening kunnen worden vastgesteld.

1.2 Dit verzoek sluit aan bij de publicatie van een initiatiefadvies van het EESC over „Economische diversificatie in de toetredingslanden” - de rol van het MKB en de ondernemingen van de zgn. sociale economie, dat op 1 april 2004 met algemene stemmen is goedgekeurd (CESE 528/2004). Deze twee soorten actoren werden in dit advies reeds samen behandeld en gedefinieerd; tevens werd gewezen op het belang ervan voor economie, werkgelegenheid en sociale samenhang in de hele EU, alsmede op hun verregaande interacties en synergieën. Ook werd gepreciseerd dat het begrip „economische reconversie” veel ruimer en dynamischer is dan herstructurering. Er werd verwezen naar het rapport van de door de Europese Commissie ingestelde Gyllenhammer-groep op hoog niveau, getiteld „Omgaan met verandering”, waarin de nadruk wordt gelegd op het scheppen van werkgelegenheid en waarin de waarde wordt erkend van een strategie die gericht is op benchmarking, innovatie en sociale samenhang. Er werd een geïntegreerd programma voorgesteld met 10 punten ter bevordering van de rol van MKB en OSE bij de economische diversificatie in de toetredingslanden, dat duidelijk geïnspireerd was op verschillende goede praktijken van OSE in de EU.

1.3 Goede praktijken van OSE in de EU zouden inderdaad de grondslag kunnen vormen van interacties en synergieën tussen OSE en MKB, en zouden de weg kunnen banen voor een innovatieve aanpak op basis van de bereidheid tot samenwerking en vernieuwing, het dynamisme en het belangrijke potentieel van OSE waarvan het MKB gebruik kan maken. OSE kunnen MKB in expansie een belangrijke meerwaarde geven, daar zij alleen al dankzij hun structuur voor samenwerking, representativiteit en het nodige wederzijdse vertrouwen zorgen.

1.4 De Lissabon-strategie werd voorgesteld door de Europese Raad van maart 2000, ten einde van Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken. De Raad heeft daarbij gewezen op het belang van „het scheppen van een gunstig klimaat voor het starten en ontwikkelen van innovatieve bedrijven, met name MKB-ondernemingen” en daaraan toegevoegd dat „het concurrentievermogen en de dynamiek van bedrijven rechtstreeks afhankelijk is van een regelgevend klimaat dat bevorderlijk is voor investering, innovatie en ondernemerschap”<sup>(1)</sup>. Op basis daarvan heeft de Europese Raad van Feira op 19 en 20 juni 2000 het Europees Handvest voor het Kleinbedrijf goedgekeurd. Daarin wordt o.m. gezegd dat „kleine ondernemingen de ruggengraat van de Europese economie vormen” en „een belangrijke bron van werkgelegenheid en een kweekvijver voor nieuwe bedrijfsconcepten zijn”<sup>(2)</sup>. In de Lissabon-strategie wordt er bovendien van uitgegaan dat economische groei een sleutelfactor is om de sociale samenhang in Europa te verzekeren. Volgens de Commissie liggen de uitdagingen die moeten worden aangegaan om de Lissabon-agenda te verwezenlijken dan ook op de volgende gebieden: het arbeidsaanbod en de participatiegraad moeten worden verhoogd, de technische kennis moet worden verbeterd en er moet een geordende stroom van landbouw en industrie naar de dienstensector worden gewaarborgd zonder dat de regionale verschillen in de lidstaten zelf nog toenemen<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Conclusies van het voorzitterschap – Lissabon, 23 en 24 maart 2000, punt 14.

<sup>(2)</sup> Europees Handvest voor het Kleinbedrijf, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 2002. De Commissie bevestigt dat het Handvest op 23 april 2002 te Maribor werd erkend (zie [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/sme-package/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/sme-package/index.htm)). Het Comité dringt er samen met het Europees Parlement op aan het Handvest kracht van wet te geven en het uitdrukkelijk in het hoofdstuk over industrie van de Europese Conventie op te nemen.

<sup>(3)</sup> „Een strategie voor volledige werkgelegenheid en beter werk voor allen”, COM(2003) 6 def.

1.5 Het MKB, dat ook micro-ondernemingen omvat, die hun eigen specifieke kenmerken hebben, staat voor ondernemingen die aan precieze, door de Europese Commissie vastgestelde, kwantitatieve criteria beantwoorden (<sup>1</sup>).

Soort onderneming	Aantal werknemers	Omzet	of	Balanstotaal
Middelgrote onderneming	< 250	≤ € 50 miljoen		≤ € 43 miljoen
Kleine onderneming	< 50	≤ € 10 miljoen		≤ € 10 miljoen
Micro-onderneming	< 10	≤ € 2 miljoen		≤ € 2 miljoen

1.6 De OSE kunnen in vier groepen worden ingedeeld: coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, verenigingen en stichtingen. Deze ondernemingen worden gekenmerkt door het feit dat hun sociale doelstellingen voorrang hebben op het streven naar maximale winst, hetgeen vaak ook gepaard gaat met een sterke band met de lokale gemeenschap en de lokale ontwikkeling. Hun basiswaarden zijn: solidariteit, sociale samenhang, sociale verantwoordelijkheid, democratisch beheer, participatie, autonomie (<sup>2</sup>).

1.7 De meeste ondernemingen van de sociale economie vallen onder de in de EU geldende standaarddefinitie van het MKB (<sup>3</sup>). Ondernemingen die wegens hun grootte niet onder deze definitie vallen, delen met het MKB over het algemeen een aantal kenmerken als een laag percentage investeringen in andere bedrijven, geen beursnotering, nabijheid van de eigenaars-aandeelhouders en een nauwe band met de lokale omgeving.

1.8 Wat de maatregelen voor het MKB betreft, hebben de Europese instellingen een regelgevingskader vastgesteld. Tot 2005 geldt de belangrijke Beschikking nr. 2000/819/EG van de Raad betreffende een meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap, met name voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). Dit programma, dat ook gebruikt wordt om de in het Europees Handvest voor het Kleinbedrijf vastgestelde doelstellingen verder te verwezenlijken, beoogt het volgende:

- bevordering van groei en concurrentievermogen van ondernemingen;
- bevordering van ondernemerschap;
- vereenvoudiging van administratie en regelgeving voor ondernemingen;

(<sup>1</sup>) Aanbeveling 2003/361/EG die Aanbeveling 96/280/EG (PB L 124 van 20 mei 2003, blz. 36) vervangt en op 1 januari 2005 in werking treedt. Zowel in de huidige als in de nieuwe aanbeveling worden dezelfde definities gehanteerd. Alleen de omzet of het balanstotaal verschillen.

(<sup>2</sup>) B. Roelants (coord.), Voorbereidend werkdocument voor de eerste conferentie over sociale economie in de landen van Midden- en Oost-Europa, 2002, blz. 34. Gemeenschappelijke noemers op basis van definities die zijn uitgewerkt door de Europese Commissie, het Comité van de Regio's, CEP-CMAF (Conférence européenne des Coopératives, Mutualités, Associations et Fondations – Europese conferentie van coöperaties, onderlinge-waarborgmaatschappijen, verenigingen en stichtingen) en FONDA (verbonden met organisaties die ten grondslag liggen aan het concept van „sociale economie“).

(<sup>3</sup>) McIntyre et al: Small and medium enterprises in transitional economies, Houndmills: Macmillan, blz. 10.

- verbetering van financieringsvoorwaarden voor ondernemingen;
- vergemakkelijking van de toegang van ondernemingen tot communautaire ondersteunende diensten, programma's en netwerken.

1.9 In de Mededeling van de Commissie van 21 januari 2003 [COM (2003) 26 def.] werden vijf verslagen over het EU-beleid ten aanzien van het MKB gepresenteerd: twee verslagen over de tenuitvoerlegging van het Europees Handvest voor het Kleinbedrijf in de EU en in de toetredingslanden, een verslag over de activiteiten van de Europese Unie ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf, een verslag van de gezant voor het MKB, en het Groenboek over ondernemerschap. Het verslag over de EU-activiteiten getuigt duidelijk van de inzet van de Unie via met name de structuurfondsen, het reeds vermelde meerjarenprogramma en het 6e Kaderprogramma. Ten slotte is op basis van het Groenboek een communautair actieplan ter bevordering van het ondernemerschap en het concurrentievermogen van ondernemingen (2006-2020) opgesteld.

1.10 De Europese Commissie heeft tevens een regelgevingskader voor de OSE vastgesteld. De belangrijkste OSE, nl. de coöperaties, werden behandeld in de mededeling over de bevordering van coöperatieve vennootschappen in Europa, die op 23 februari 2004 is gepubliceerd. De mededeling beoogt de zichtbaarheid van coöperaties en het inzicht in de kenmerken ervan te vergroten, alsmede de convergentie van hun verschillende rechtsvormen in de EU-landen te bevorderen (<sup>4</sup>). Zij geeft een overzicht van de basisnormen die voor dit soort ondernemingen gelden, zoals ze zijn vastgesteld in de aanbeveling van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de bevordering van coöperaties, die in juni 2002 wereldwijd werd goedgekeurd, met name door de vertegenwoordigers van de regeringen van de 25 EU-lidstaten en de meeste nationale werkgevers- en werknemersorganisaties; in de aanbeveling wordt ook verwezen naar de belangrijkste internationale arbeidsnormen, die overigens ook op werknemers van coöperaties volledig van toepassing zijn. Voorts is de Commissie recent (3/10/2003) met een werkdocument gekomen, getiteld „Onderlinge maatschappijen in een uitgebreid Europa”, waarin de basisnormen voor dit soort OSE zijn aangegeven (<sup>5</sup>).

## 2. Sociaal-economisch kader

2.1 De Commissie erkent dat het MKB de grondslag vormt van de Europese industrie, daar het goed is voor 66 % van de totale werkgelegenheid en 60 % van de totale toegevoegde waarde van de EU, de landbouwsector buiten beschouwing gelaten. Regio's met een hoge concentratie van MKB als Emilia-Romagna, Baden-Württemberg en Jutland, horen tevens bij de gebieden met het hoogste BBP per inwoner en de hoogste werkgelegenheidsgraad (<sup>6</sup>).

(<sup>4</sup>) Met name in het kader van de toepassing van de Verordening betreffende de Europese Coöperatieve Vennootschap. Zie Verordening (EG) nr. 1435/2003 van de Raad van 22 juli 2003 betreffende het statuut voor een Europese Coöperatieve Vennootschap (SCE).

(<sup>5</sup>) Europese Commissie: werkdocument „Onderlinge maatschappijen in een uitgebreid Europa”, 3 oktober 2003, blz. 5.

(<sup>6</sup>) Europese Commissie (2004): Een nieuw partnerschap voor samenhang – Convergentie, concurrentievermogen, samenwerking - Derde verslag over de economische en sociale samenhang, blz. 5 en 8.



2.2 Het EESC heeft in zijn advies „De sociale economie en de interne markt” <sup>(1)</sup> het belang van de ondernemingen van de sociale economie onderstreept en erop gewezen dat zij cruciaal zijn voor pluraliteit op ondernemingsgebied en diversifiëring van de economie <sup>(2)</sup>. Ook de Commissie heeft dit erkend in met name haar *Mededeling over de bevordering van coöperatieve vennootschappen in Europa* en het werkdocument „Onderlinge maatschappijen in een uitgebreid Europa” (zie par. 1.10). In de EU neemt het sociale en economische belang van ondernemingen en organisaties van de sociale economie toe; met ca. 9 miljoen werknemers in voltijdsequivalenten, nemen OSE 7,9 % van het totale aantal civiele werknemers in loondienst voor hun rekening <sup>(3)</sup>. Bovendien is een groot deel van de civiele samenleving erbij betrokken: volgens de Europese Commissie tellen coöperaties en onderlinge maatschappijen resp. 140 en 120 miljoen leden. Geschat wordt dat ruim 25 % van de EU-burgers lid zijn van OSE en er een duidelijk omschreven sociaal-economische rol spelen: als producenten, consumenten, spaarders, bewoners van een woning, verzekerden, studenten, vrijwilligers, enz. OSE ontwikkelen zich in alle sectoren, met name in de sector van openbare nutsvoorzieningen en diensten van algemeen belang <sup>(4)</sup> als gezondheidszorg, milieubescherming, sociale dienstverlening en onderwijs <sup>(5)</sup>. Zij hebben een groot potentieel om kansarmen tewerk te stellen en spelen ook een cruciale rol in het scheppen van sociaal kapitaal en sociaal welzijn, de heropleving van lokale economieën en de modernisering van lokale beheersmodellen. Sommige OSE hebben systemen uitgewerkt voor het opmaken van een maatschappelijke balans, waarbij hun impact op sociaal en milieugebied wordt geëvalueerd.

2.3 Het MKB en de OSE zijn tegen de achtergrond van de huidige verregaande industriële veranderingen een belangrijk instrument voor werkgelegenheid en herinschakeling; zij kunnen arbeidskrachten die afvloeien uit sectoren in moeilijkheden, opnieuw tewerk stellen in traditionele sectoren (ambachten) en andere opkomende sectoren als dienstverlening aan ondernemingen, nieuwe ICT, spits technologie, de bouwsector en openbare werken, lokale voorzieningen (met inbegrip van de gezondheidszorg) en het toerisme.

2.4 Niettemin worden MKB en OSE met bijzondere uitdagingen geconfronteerd. In het Europees Handvest voor het Kleinbedrijf wordt erkend dat kleine ondernemingen het gevoeligst zijn voor veranderingen in de bedrijfsomgeving. In het Groenboek van de Europese Commissie over „Ondernemerschap in Europa” wordt bevestigd dat „sociale” ondernemingen, die immers „bedrijfsprincipes en -efficiency moeten toepassen om sociale en maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. ...voor

<sup>(1)</sup> Advies CES 242/2000, PB C 117 van 26 april 2000.

<sup>(2)</sup> In een recente studie stelt de OESO dat „sociale economie” meer behelst dan de non-profitsector, daar coöperatieve ondernemingen e.d. minder gebonden zijn aan beperkingen, in die zin dat zij hun winsten wettelijk niet aan hun eigenaars/leden zouden mogen uitkeren (OECD 2003, „The non-profit sector in a changing economy”, Parijs, blz. 299).

<sup>(3)</sup> Hierin is niet de indirecte werkgelegenheid begrepen, zoals zelfstandige arbeiders in de landbouwsector of MKB's die lid zijn van een coöperatie. CIRIEC 2000: „The enterprises and organisations of the third system: strategic challenge for employment” Universiteit van Luik.

<sup>(4)</sup> Tang et al, 2002, blz. 44.

<sup>(5)</sup> Zie het handvest van CEP-CMAF (Conférence Européenne Permanente des Coopératives, Mutuelles, Associations et Fondations)

bijzondere uitdagingen staan wat betreft de toegang tot financiering, managementopleiding en advies” <sup>(6)</sup>.

2.5 MKB en OSE kunnen op uiteenlopende wijze een belangrijke rol spelen in de sociaal-economische veranderingen; een en ander heeft tal van goede voorbeelden opgeleverd op het gebied van tewerkstelling van nieuwe werknemers, ondersteuning van het innoverend vermogen van kleine en micro-ondernemingen, herinschakeling van personen die werkloos waren geworden nadat bedrijven moesten afslanken of moesten sluiten, oprichting van onderlinge sociale-verzekeringsmaatschappijen, oprichting van nieuwe ondernemingen in opkomende sectoren, ontwikkeling van diensten en toelevering, overdracht van ondernemingen in moeilijkheden aan de werknemers, ondersteuning bij de totstandbrenging van micro-ondernemingen en werkgelegenheid voor zelfstandigen, en kwalitatieve verbeteringen binnen de sector. Sociale ondernemingen kunnen bovendien aan deze reconversie een specifieke bijdrage leveren daar zij, zoals zij reeds hebben aangetoond, als leerschool voor ondernemers kunnen fungeren, en daar zij waarden promoten als maatschappelijk verantwoord ondernemerschap, democratie en burgerparticipatie, betrokkenheid – ook op financieel gebied – van de werknemers bij de onderneming, sociale integratie, en belangstelling voor lokale en duurzame ontwikkeling.

2.6 Er bestaat in de EU een belangrijke interactie tussen traditioneel MKB en OSE, die nog een groter groeipotentieel hebben. Deze interactie verloopt o.m. als volgt:

- a) Het MKB maakt in ruime mate gebruik van externe OSE-diensten. Zo helpen coöperatieve banken vaak startende ondernemingen en bevorderen zij de ontwikkeling van het traditionele MKB.
- b) Het MKB maakt gebruik van de rechtsvorm van de coöperatieve vereniging om samenwerkingsverbanden op te zetten (netwerken, groepen van ondernemingen, gemeenschappelijke ondersteuningsstructuren), om schaalvoordelen te realiseren (MKB-coöperaties voor aankoop en verkoop) en om een systeem voor het wederzijds garanderen van bankleningen in te voeren. Dergelijke samenwerkingsverbanden stellen hen in staat hun concurrentievermogen aanzienlijk te verbeteren.
- c) OSE-modellen (onderlinge waarborgfondsen, dienstverlening van algemeen belang, netwerken voor eerlijke handel, enz.) kunnen als inspiratiebron dienen voor de ontwikkeling van het MKB.

<sup>(6)</sup> Groenboek van de Europese Commissie over „Ondernemerschap in Europa” (COM(2003) 27 def., punt C ii.

### 3. Soorten goede praktijken die het overheidsbeleid kunnen inspireren en die grondiger moeten worden onderzocht

#### 3.1 Algemene overwegingen

3.1.1 De Commissie heeft voorbeelden van goede praktijken gepubliceerd in verschillende documenten die verband houden met de activiteiten van de BEST task force in het kader van het meerjarenprogramma; het gaat daarbij om praktijken die goed een bepaalde benadering van actuele ontwikkelingen in de ondersteuning van ondernemingen illustreren en daarom de aandacht van de betrokkenen in het veld verdienen <sup>(1)</sup>. Dit zijn niet noodzakelijk de beste methoden, maar zij kunnen wel worden gebruikt om veranderingen teweeg te brengen en tot betere praktijken aan te zetten en het aldus mogelijk te maken conclusies te trekken en richtsnoeren voor het EU-beleid te formuleren.

3.1.2 Het EESC is zich ervan bewust dat er de laatste jaren reeds belangrijk werk is verricht op het gebied van modelvorming voor het MKB (cf. de bovenvermelde BEST-acties). De ondervermelde soorten goede praktijken betreffen uitsluitend de bestaande of potentiële interactie tussen MKB en OSE. Ter illustratie worden in de bijlage concrete voorbeelden gegeven, die tevens aantonen hoe deze modellen kunnen worden aangepast en zich kunnen ontwikkelen naar gelang van de economische dynamiek in het kader van de interne markt en de globalisering.

3.1.3 Het is van nut om per soort te extrapoleren, teneinde voorstellen voor overheidsmaatregelen te kunnen doen die de dynamiek van MKB en OSE in het kader van de Lissabon-strategie kunnen versterken. Het gaat om goede gebruiken van OSE, die door het MKB zouden kunnen worden overgenomen, of om interacties tussen MKB en OSE waarbij het MKB sociale ondernemingen rechtstreeks inschakelt en dat nog in ruimere mate zou kunnen doen.

3.1.4 De werkhypothese, die in bepaalde gevallen reeds deels werd bewaarheid, is dat elk van deze werkwijzen aanzienlijke alternatieve kosten (*opportunity cost*) <sup>(2)</sup> impliceert en op middellange termijn een nettowinst voor de openbare begroting oplevert.

#### 3.2 Goede praktijkvoorbeelden naar type

3.2.1 *Scheppen en behoud van werkgelegenheid door het heropstarten en herstructureren van ondernemingen.* Uit met OSE opgedane ervaringen in verschillende EU-landen blijkt dat financie-

ringsregelingen die afgedankte werknemers helpen hun in moeilijkheden verkerende bedrijf terug op te starten of een nieuw bedrijf op te richten, in combinatie met voldoende begeleidende maatregelen, niet alleen werkgelegenheid kunnen scheppen of behouden en economische activiteiten kunnen creëren of in stand houden, maar het ook voor de staat en/of de andere geldschieters mogelijk maken het totaal van de verleende financiering, en soms nog meer, in een relatief korte tijd te recupereren <sup>(3)</sup>;

3.2.2 *Samenwerkingsverbanden of clusters van ondernemingen met het oog op ontwikkeling, vernieuwing en concurrentievermogen.* OSE hebben regionale clusters gevormd die zich naderhand hebben geïntegreerd in horizontale of paritaire systemen of groepen, met name in Noord-Italië en Spaans Baskenland; deze (meestal kleine en middelgrote) ondernemingen zijn uitgegroeid tot zeer belangrijke economische actoren in hun respectieve regio's, waar zij ook centra voor vernieuwing op hoogtechnologisch en managementgebied hebben doen ontstaan.

3.2.3 *Bundeling van middelen met het oog op schaalvoordelen.* Een groot deel van de traditionele kleine en middelgrote bedrijven in bepaalde sectoren, alsmede micro-ondernemingen en zelfstandigen (zoals detailhandelaars in Italië, kappers en slaggers in Frankrijk, bakkers in Duitsland) groeperen zich, meestal in de vorm van coöperaties, met het oog op gezamenlijke inkoop, verkoop of dienstverlening. Iedere onderneming blijft autonoom maar kan aldus zijn concurrentievermogen ontwikkelen, zijn markten behouden of uitbreiden, toeleveranciers en tussenpersonen vermijden, en schaalvoordelen realiseren. Voor de gemeenschap staat dit systeem garant voor behoud van werkgelegenheid en lokale ontwikkeling <sup>(4)</sup>.

3.2.4 *Toegang tot financiering en vermindering van het risico.* Wederzijdse borgstelling maakt het voor kleine en middelgrote ondernemingen, micro-ondernemingen en zelfstandigen, die niet over voldoende garanties beschikken, mogelijk toegang tot financiering te krijgen. Een onderlinge waarborgmaatschappij die borgstelling tot doel heeft, wordt geacht uitsluitend voor de geldschieter borg te staan. Ingeval de lening niet wordt terugbetaald, draagt de maatschappij de uiteindelijke kosten door te putten uit het garantiefonds dat door de deelnemende ondernemingen van middelen wordt voorzien. Gemeenschappelijke fondsen van OSE, die bij de banken het nodige vertrouwen hebben gewekt, konden een hefboomeffect creëren op het verstrekken van bankleningen die werden aangewend voor projecten ter oprichting, herstructurering of ontwikkeling van ondernemingen <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> DG-Ondernemingen (2002): Helping business grow – a „good practice guide” for business support organisations, blz. 11.

<sup>(2)</sup> Alternatieve kosten zijn gemiste opbrengsten van het uitgesloten alternatief, als de middelen beperkt zijn of als gekozen moet worden tussen onderling onverenigbare projecten. De alternatieve kosten van het bouwen van een fabriek op een stuk grond zijn bijvoorbeeld de inkomsten die men derft door op dat stuk grond geen kantoorgebouw te bouwen. Zo ook vormen de inkomsten die men derft door geen fabriek te bouwen wanneer voor een kantoorgebouw werd gekozen, de alternatieve kosten van het kantoorgebouw. Alternatieve kosten zijn een belangrijke factor in de besluitvorming, ook al betreffen ze kosten die niet in de boekhouding van de betrokken organisatie zijn opgenomen. (Zie Oxford Dictionary of Finance and Banking ; Oxford : Oxford University Press, 1997, blz. 252).

<sup>(3)</sup> Zie ook het systeem van de „eenmalige uitkering” in Spanje. Deze maatregel houdt in dat twee jaar werkloosheidsvergoeding in één maal wordt uitgekeerd aan werknemers die van plan zijn een coöperatie of een werknemersvennootschap op te richten, of besluiten vennoten-werknemers van een dergelijke onderneming te worden; voorwaarde is wel dat zij ten minste twaalf maanden in de onderneming werkzaam zijn geweest.

<sup>(4)</sup> Zie met name de website van de Fédération Française des Coopératives et Groupements d'Artisans <http://www.ffcga.coop>, en die van de Associazione Nazionale Cooperative fra Dettaglianti <http://www.ancd.it>

<sup>(5)</sup> Met name het SOCODEN-fonds van de Franse productiecoöperaties, zie <http://www.scop-entreprises.com/outils.htm>.

3.2.5 *Diensten aan de gemeenschap.* OSE zijn van belang gebleken voor sociale dienstverlening, gezondheidszorg, onderwijs- en culturele diensten, met name in het kader van privatiseringen; zij paren ondernemingszin immers aan behoud van het algemeen belang dat aan deze dienstverlening ten grondslag ligt. Aldus werd aangetoond dat deze ondernemingen vaak dienstverlening bieden van betere kwaliteit en tegen een lagere prijs dan door de overheid kan worden aangeboden. In sommige gevallen gaat het daarbij om lokale publiek-private partnerschappen tussen OSE en lokale overheden met het oog op diensten van openbaar belang als centra voor werkgelegenheid, zorgcentra, thuishulp, enz.

3.2.6. *Kwalitatief hoogstaande en ethische productie- en verkoopketens.* Sommige OSE hebben zich toegespitst op de afzet van producten waarvan zij permanent kunnen garanderen dat de kwaliteit goed is en dat zij vervaardigd zijn volgens een ethisch verantwoord productieproces (geen uitbuiting, eerbiediging van de arbeidsvoorschriften, billijke beloning, enz.

#### **4. Aanbevelingen met het oog op een actie- en onderzoeksprogramma voor het vaststellen van maatregelen op lange termijn ter bevordering van MKB en OSE op basis van wederzijdse interactie**

##### 4.1 Algemene overwegingen

4.1.1 Het cruciale belang van de samenwerking tussen MKB en OSE voor de Europese economie en de tenuitvoerlegging van de Lissabon-strategie, alsmede de goede mogelijkheden voor interactie tussen deze twee soorten actoren door gebruik van OSE-modellen en structuren, pleiten voor nieuwe gemeenschappelijke inspanningen op EU-niveau om deze bedrijfsnormen te bevorderen en te ondersteunen.

4.1.2 Het EESC is op de hoogte van de bestaande programma's ter ondersteuning van met name het MKB, maar merkt op dat er onvoldoende structuren bestaan voor ondersteuning van sociale ondernemingen en voor bevordering van gemeenschappelijke initiatieven van MKB en OSE.

4.1.3 Het wijst bovendien op het gebrek aan gedegen, uitputtende, pan-Europese en multidisciplinaire studies die de alternatieve kosten aantonen en berekenen van goede praktijken die een versterking van MKB en OSE via wederzijdse interactie bevorderen.

4.1.4 Dit gebrek belemmert aanzienlijk de ontwikkeling van overheidsmaatregelen ter bevordering van MKB en OSE via wederzijdse interactie. Een permanente follow-up en kostenbatenanalyses zijn immers absoluut noodzakelijk om dergelijke maatregelen te kunnen vaststellen.

##### 4.2 Specifieke aanbevelingen

#### 4.2.1 Oprichting van een Europese waarnemingspost voor OSE en lancering van een meerjarig onderzoek naar de interactie tussen OSE onderling en tussen MKB en OSE

4.2.1.1 Het EESC stelt voor een Europese waarnemingspost voor OSE in het leven te roepen, die niet alleen onderzoek moet verrichten naar OSE zelf maar ook naar de bestaande en potentiële interactie tussen MKB en OSE, alsmede naar de wijze waarop dergelijke interactie cruciaal kan zijn voor de economische ontwikkeling van MKB en OSE, de bevordering van de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen en de bestrijding van uitsluiting.

4.2.1.2 Deze waarnemingspost zou moeten worden ondersteund door de Europese Commissie en de regeringen van de 25 EU-lidstaten. OSE-organisaties alsmede universitaire centra voor onderzoek naar OSE zouden erbij moeten worden betrokken. Het centrum zou ook nauw moeten samenwerken met het waarnemingscentrum voor het MKB.

4.2.1.3 Het EESC zou voorts ook graag zien dat deze waarnemingspost een driejarig multidisciplinair en inter-Europees onderzoeksprogramma lanceert, teneinde goede praktijken op te sporen betreffende OSE-systemen die rechtstreeks MKB ontwikkelen of een model hanteren dat MKB kan ontwikkelen, met name op de in par. 3 genoemde gebieden.

4.2.1.4 Dit onderzoek heeft tot doel de alternatieve kosten aan te tonen en zou zich toespitsen op het berekenen van met name:

- de directe micro-economische kosten-baten;
- de kosten-baten bij het begin en op het eind van de economische keten;
- de waarde van immateriële goederen;
- de sociale kosten-baten (via sociale audit);
- de multiplicatoreffecten;
- het kostenverschil, ingeval het model in kwestie niet wordt toegepast (bv. de kosten van „niet-coöperatie” komen overeen met de aanvullende kosten voor de staat en de gemeenschap ingeval coöperaties plotseling niet meer zouden bestaan).

4.2.1.5 De onderzoeksresultaten van de Europese waarnemingspost voor OSE zouden openbaar moeten worden; daarvoor is een gedegen communicatie-inspanning vereist bij de Europese instellingen, de regeringen van de lidstaten en de bevolking in het algemeen.

4.2.1.6 Het EESC zal toezien op de goede ontwikkeling van het onderzoek van de waarnemingspost voor OSE en zal na drie jaar een evaluatie maken van zijn resultaten; daarbij zal het ook de mogelijke impact van deze resultaten op het EU-beleid inzake MKB en OSE nagaan.

#### 4.2.2 Volledige deelname van MKB en OSE aan de Europese steunprogramma's voor ondernemingen

4.2.2.1 Het EESC verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat OSE de gelegenheid hebben om op voet van gelijkheid deel te nemen aan het nieuwe meerjarenprogramma voor ondernemerschap 2006-2010, alsmede initiatieven te bevorderen met het oog op interactie tussen MKB en OSE, en met name op het gebruik van coöperatieve samenwerkingsvormen tussen kleine en middelgrote bedrijven.

4.2.2.2 Het Comité zou tevens graag zien dat bevordering van de participatie van MKB en OSE aan EU-programma's voor toegang tot onderzoek, vernieuwing en wereldmarkten een van de belangrijkste Europese beleidsprioriteiten wordt.

4.2.2.3 Het is voorts van mening dat de belangstelling voor projecten ten gunste van MKB in het kader van de structuurfondsen moet worden behouden en dat er meer aandacht moet worden geschonken aan projecten m.b.t. OSE en de interactie tussen OSE en MKB, vooral wanneer dergelijke projecten nieuwe werkgelegenheid en de ontwikkeling van plattelandsgebieden bevorderen. De toegang tot de structuurfondsen mag niet afhankelijk zijn van de aard van de bedrijfsactiviteiten.

#### 4.2.3 Conclusies van de in Istanboel gehouden OESO-conferentie van voor het MKB verantwoordelijke ministers, en uitbreiding van deze conclusies tot OSE

4.2.3.1 Het EESC stelt de Commissie tevens voor de conclusies van de in Istanboel gehouden OESO-conferentie van voor het MKB verantwoordelijke ministers over te nemen, en deze tot OSE uit te breiden. Het pleit dus voor een aanpak die meer afgestemd is op de behoeften en kenmerken van MKB en OSE, en met name voor:

— verbetering van de toegang tot financiering voor MKB en OSE, nu de criteria van Basel voor bankleningen stringenter dreigen te worden voor bedrijven die risico lopen of kapitaalschaarste kennen;

— bevordering van partnerschappen, netwerken en clusters tussen MKB en OSE;

— voortdurende bijwerking en integratie van de gegevens over de toestand van MKB en OSE;

— vermindering van de belemmeringen voor toegang van MKB en OSE tot wereldmarkten, met name door beperking van de administratieve en juridische lasten waarmee ze worden geconfronteerd;

— voorkomen van bedrijfscrisissen en faillissementen en reddingsoperaties;

— bevordering van onderwijs en ontwikkeling van menselijk potentieel;

— bevordering van informatie- en communicatietechnologieën<sup>(1)</sup>.

#### 4.2.4 Verbetering van de sociale dialoog op subnationaal, nationaal en communautair niveau

4.2.4.1 In verschillende EU-landen en met name sommige nieuwe toetredingslanden is het MKB niet voldoende vertegenwoordigd in de nationale instanties voor sociale dialoog. Dit moet volgens het EESC veranderen, al was het maar om de doeltreffendheid van het overheidsbeleid inzake bevordering en regulering van deze ondernemingen te verbeteren en om grote ondernemingen en het MKB dezelfde mogelijkheden te bieden om hun standpunten kenbaar te maken.

4.2.4.2 In de meeste EU-landen en op communautair niveau zijn OSE helemaal niet vertegenwoordigd in de sociale dialoog. Het EESC pleit er dan ook voor dat de representatieve OSE-organisaties zowel op EU-niveau als in de verschillende lidstaten structuren vormen en zich verder versterken, teneinde bij de sociale dialoog op zowel communautair als nationaal niveau te worden betrokken. Met het standpunt van deze organisaties moet meer rekening worden gehouden bij de uitwerking van bedrijfsnormen<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Zie: Cordis Focus nr. 247, 14 juni 2004, blz. 14.

<sup>(2)</sup> Juridische en boekhoudkundige normen, enz.



4.2.5 Onderzoek naar mogelijkheden om de deelname van werknemers aan de besluitvorming en in het bedrijfskapitaal te bevorderen

4.2.5.1 De OSE hebben een specifieke knowhow ontwikkeld op het gebied van deelname van werknemers aan de besluitvorming en in het kapitaal van hun ondernemingen. Een deel van de coöperaties heeft met name „*cooperative worker ownership*”<sup>(1)</sup> ontwikkeld, waarbij alle of het merendeel van de vennoten van de coöperatie werknemers zijn en vice versa, en waarbij elke een stem heeft in de besluitvorming, ongeacht het aantal (overigens nominale en niet overdraagbare) aandelen die de betrokkene in de onderneming heeft. Deze vorm van samenwerking vormt een van de belangrijkste factoren die aan de basis liggen van het welslagen van verschillende goede praktijkvoorbeelden. Een en ander appelleert aan de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de werknemers voor de toekomst van hun onderneming en stelt deze werknemers in staat ten volle aan de ontwikkelingsstrategie ervan deel te nemen. Nu in het kader van de door de Lissabon-doelstellingen nagestreefde „keniseconomie” steeds meer erkend wordt dat „menselijk kapitaal” van wezenlijk belang is voor een onderneming, wordt ook het moderne en innoverende karakter van deze samenwerkingsvorm geleidelijk aan duidelijker.

4.2.5.2 Het EESC stelt aan de Commissie voor deze specifieke samenwerkingsvorm door de bovenvermelde waarnemingspost en tijdens de door het Comité georganiseerde thema-

tische seminars te laten bekijken vanuit de volgende oogpunten:

- de daarmee verbonden alternatieve kosten, teneinde vast te stellen in welke mate deze ondernemingsvorm voor het traditionale MKB nuttig en bruikbaar kan zijn en welke aanpassingen daar eventueel voor nodig zijn;
- het juridische en regelgevende kader.

## 5. Conclusies

5.1 Het MKB vormt de basis van de economie en de werkgelegenheid in Europa en is als dusdanig van cruciaal belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon. OSE spelen een steeds grotere rol in de sociale samenhang en de lokale ontwikkeling. Tot dusver is er veel te weinig aandacht geschonken aan mogelijke interacties van MKB en OSE, met name via uitgebreid gebruik van dergelijke rechtsvormen door het MKB, in het belang van beide soorten ondernemingen.

5.2 Het EESC verzoekt de Commissie dan ook de bestaande en potentiële interactie tussen MKB en OSE opnieuw te bekijken en te helpen aantonen dat deze interactie de ontwikkeling van deze twee soorten ondernemingen ten goede komt, gelet op de grondige veranderingen ten gevolge van de economische dynamiek, met name op het gebied van het beleid inzake regionale ontwikkeling, sociale samenhang en innovatie.

Brussel, 27 oktober 2004

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

---

<sup>(1)</sup> De basisnormen van dit specifieke ondernemingsstelsel zijn vastgesteld in de „*World Declaration of Cooperative Worker Ownership*” (februari 2004) van de Internationale organisatie van productiecoöperaties in de industriële, ambachtelijke en dienstensector (CICOPA) van de Internationale Coöperatieve Alliantie, na anderhalf jaar overleg tussen de leden over de hele wereld. Deze specifieke normen voor werknemerscoöperaties vormen een aanvulling op de algemene normen voor coöperaties die zijn vastgelegd in de „*Statement on the Cooperative Identity*” van de Internationale Coöperatieve Alliantie, en in Aanbeveling 193/2002 van de Internationale Arbeidsorganisatie (Aanbeveling betreffende de bevordering van coöperaties).

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Pan-Europese vervoerscorridors”

(2005/C 120/04)

Op 23 januari 2003 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over: „Pan-Europese vervoerscorridors”.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 oktober 2004 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw ALLEWELDT.

Het Comité heeft tijdens zijn 412e zitting op 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 164 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1 De vaste studiegroep heeft in januari 2003 haar werkzaamheden weer opgenomen en het te behandelen thema uitgebreid<sup>(1)</sup> tot alle kwesties die met de ontwikkeling van de pan-Europese vervoerscorridors samenhangen. De werkzaamheden die tijdens de vorige mandaatsperiode waren verricht, hadden tijdens de zitting van december 2002 bij de voltallige vergadering veel bijval geogst. De activiteiten m.b.t. de corridors zijn niet alleen voortgezet, de Europese Commissie heeft in de jaren 2003-2004 ook belangrijke nieuwe besluiten genomen die bepalend zijn voor de ontwikkeling van trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-V) en tevens de werkzaamheden in de 10 Helsinki-corridors betreffen. De uitbreiding van de Europese Unie in mei 2004 en de toetredingsperspectieven van de Zuidoost-Europese landen veranderen tegelijk ook de randvoorwaarden voor het gemeenschappelijke infrastructuurbeleid en de samenwerking in de corridors.

1.2 Onderhavig initiatiefadvies heeft tot doel niet alleen verslag te doen van de activiteiten en inzichten van het Europees Economisch en Sociaal Comité m.b.t. de „pan-Europese vervoerscorridors” gedurende de afgelopen twee jaar, maar ook aanbevelingen te formuleren die aangeven wat de verdere stappen van betrokkenen zouden moeten zijn en hoe het Comité daarbij behulpzaam kan zijn.

### 2. Nieuwe randvoorwaarden voor het pan-Europese verkeersinfrastructuurbeleid

2.1 Midden 2003 maakte de Commissie met het rapport van de groep deskundigen o.l.v. de heer Van Miert een begin met de herziening van TEN-V. De lijst van prioritaire projecten van 1996 werd uitgebreid en er werden nieuwe mogelijkheden voor financiering door de EU en een verbetering van de coördinering voorgesteld<sup>(2)</sup>. Er bestonden plannen om het concept van de vervoerscorridors in het EU-infrastructuurbeleid te verankeren. Zo zou men zich niet langer op een algemeen, op netwerken gebaseerd EU-infrastructuurbeleid, maar voortaan op prioriteiten m.b.t. bepaalde hoofdverkeersaders concentreren.

Deze aanpak van de Van Miert-groep oogste evenwel geen bijval.

2.2 Samen met commissie V „Grote bouwwerken en infrastructuurnetwerken” van de Italiaanse Raad voor economie en arbeid (CNEL) heeft het EESC **de toekomst van TEN-T** uitvoerig besproken in het kader van de studiegroepvergadering van september 2003 te Rome; naderhand werd ook een gemeenschappelijke verklaring afgelegd<sup>(3)</sup>. Daarin wordt aangehouden op een grotere inzet voor de totstandbrenging van een geïntegreerd verkeersnet waarop de nieuwe lidstaten doeltreffend kunnen aansluiten en dat tegelijk ook verder gaat dan dat. Intermodaal vervoer en duurzaamheid moeten voorop staan, de financiering moet gemeenschappelijk worden versterkt en bv. via een Gemeenschapsfonds voor het trans-Europese vervoersnet worden ondersteund.

2.3 Op verzoek van het Italiaanse voorzitterschap heeft het EESC een initiatiefadvies opgesteld, dat de in Rome gelanceerde discussie moet verdiepen. Onder de titel „De vervoersinfrastructuur gereedmaken voor de toekomst: planning en buurlanden - duurzame mobiliteit - financiering”<sup>(4)</sup> heeft het Comité de hoofdlijnen van zijn huidige standpunt ten aanzien van het Europese verkeersinfrastructuurbeleid samengevat. Met het oog op de toekomst pleit het EESC ervoor nieuwe financieringsvormen en -middelen uit te proberen, een grotere prioriteit toe te kennen aan milieubescherming en duurzaamheid op sociaal en milieugebied, en bij de planning en tenuitvoerlegging van het pan-Europese vervoernetwerk zowel de in de Helsinki-corridors verrichte, deugdelijk bevonden werkzaamheden voort te zetten als de nieuwe uitdagingen met nieuwe methoden aan te pakken.

2.4 De Europese Unie beschouwt de vreedzame wederopbouw van Zuidoost-Europa als een belangrijke prioriteit en wil dan ook dringend werk maken van de totstandbrenging van een goed functionerende verkeersinfrastructuur. Ter aanvulling van de reeds bestaande corridors X, V, VII, IV en VIII, die voor de regio van belang zijn, en op basis van de Verklaring van Helsinki van 1997 en de in het TINA-proces

<sup>(1)</sup> Besluit van het bureau van 23 oktober 2002.

<sup>(2)</sup> Zie het EESC-advies in PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 70, voor verdere toelichting.

<sup>(3)</sup> CESE 1043/2003 fin - ligt ter beschikking in het TEN-secretariaat.

<sup>(4)</sup> PB C 108 van 30.04.04, blz. 35.



opgedane ervaringen <sup>(5)</sup> werd een vervoersconcept voor Zuid-oost-Europa ontwikkeld. Het gaat hierbij om een intermodaal infrastructuurnetwerk, het zogenaamde South East Europe Core Regional Transport Network, dat via gecoördineerde samenwerking tot stand zal worden gebracht. De betrokken landen <sup>(6)</sup> hebben een „Memorandum of Understanding” voorbereid, dat o.m. expliciet naar samenwerking met de sociaal-economische belangengroeperingen in de regio en de vaste EESC-studiegroep verwijst.

2.5 De coördinering van de werkzaamheden van de stuurgroepen in de 10 Helsinki-corridors <sup>(7)</sup> en 4 vervoersgebieden (PETRAS) <sup>(8)</sup> werd opnieuw bekeken. Eenmaal per jaar nodigt de Commissie de voorzitters en hoofden van de secretariaten van de corridors, alsmede een aantal andere vertegenwoordigers van Europese of EU-instellingen uit om over de stand van de werkzaamheden en de vooruitzichten terzake van gedachten te wisselen. De vroegere G-24-wergroep „Vervoer” moet door een kleinere doeltreffendere werkstructuur worden vervangen. Tegelijk is de Commissie zich ervan bewust dat bepaalde aspecten van coördinering en technisch-organisatorische ondersteuning alleen door haar kunnen worden verzekerd. De laatste bijeenkomsten vonden in juni 2003 en op 15 maart 2004 plaats. De belangrijkste resultaten ervan zijn in de paragrafen 3 en 4 weergegeven.

2.6 De uitbreiding en het „nieuwe EU-nabuurshipsbeleid” zijn ook van invloed op de planning van het toekomstige verkeersbeleid in Europa en daarbuiten. In juni heeft een ontmoeting tussen Commissie en Europees Parlement over een gemeenschappelijke strategie plaatsgevonden, waarvoor ook vertegenwoordigers van de Europese vervoerssector, met name uit de EU-buurlanden uitgenodigd waren. Besloten werd een werkgroep op hoog niveau in te stellen, die tot taak zou hebben overeenkomsten over de ontwikkeling van trans-Europese hoofdverkeersaders uit te werken, vooral in de richting van de oostelijke buurlanden, de Russische federatie, het Zwarte-Zeegebied en de Balkan. Voor het Middellandse-Zeegebied werd een project voor de totstandbrenging van een verkeersnet Europa-Middellandse Zee gelanceerd. Wat Turkije betreft, worden thans de behoeften aan verkeersinfrastructuur nagegaan.

### 3. Organisatie van de werkzaamheden van de vaste studiegroep

#### 3.1 Nieuwe ontwikkelingen en oude taken: informatie en transparantie

3.1.1 Zelfs na zeven jaar tenuitvoerlegging van de Verklaring van Helsinki en ondanks de consolidering van de samenwerking via stuurgroepen en de overkoepelende medewerking van de Europese Commissie, is er toch nauwelijks sprake van grotere transparantie en betere netwerkkoppeling van de verschillende planningsprocessen. De nieuwe richtsnoeren voor TEN-V, de corridors en vervoersgebieden, het „Core Regional

Transport Network” voor Zuidoost-Europa, de werkzaamheden van ECMT en UN-ECE, alsmede diverse regionale initiatieven m.b.t. versterkte samenwerking zijn uiteindelijk alleen bij een klein aantal deskundigen bekend.

3.1.2 Het gebrek aan transparantie laat zich op het niveau van de georganiseerde civil society nog sterker gevoelen. Het is en blijft een belangrijke opdracht van de vaste studiegroep om als doorgeefluik tussen de officiële instanties en de betrokken maatschappelijke organisaties te fungeren.

3.1.3 De Commissie werkt verder aan een informatiesysteem (GIS), dat algemeen beschikbaar zou moeten zijn voor planning en effectbeoordeling. Dit informatiesysteem is tot dusver alleen intern beschikbaar, maar zou eventueel ook voor de verwerking van sociaal-economische gegevens kunnen worden ontwikkeld en zou dan bijgevolg ook voor EESC-werkzaamheden beter bruikbaar zijn. Een en ander zou met de Commissie moeten worden besproken.

#### 3.2 Gebruik van raadgevingsprocedures: „Europese” verkeerswegen vergen een „Europese” consensus

3.2.1 Uit de door de Van Miert-groep opgemaakte balans is duidelijk naar voren gekomen dat er een grote en maar moeilijk te dichten kloof bestaat tussen de ambitieuze Europese plannen en de realisering ervan. Meer grensoverschrijdende planningsprocedures en een grotere betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties worden terecht als stappen in de goede richting beschouwd en zijn als dusdanig ook in de nieuwe TEN-richtsnoeren opgenomen.

3.2.2 Voor een evenwichtige ontwikkeling is deelname van de maatschappelijke organisaties een absolute voorwaarde; daarbij moet met de lokale en regionale belangen rekening worden gehouden en moet bij het beheer en gebruik van de verkeerswegen worden uitgegaan van de realiteit. Infrastructuurprojecten van Europees belang zijn pas dienstig als zij duurzame belangen dienen en daarmee ook rekening houden. Deelname van bedrijfsorganisaties, vervoersondernemingen, vakbonden, milieu- en consumentenorganisaties - in grensoverschrijdend verband en op Europees niveau - is daartoe onontbeerlijk. Voor de stimulering van de aanleg van een trans-Europees vervoersnetwerk is een „Europees” maatschappelijk draagvlak vereist.

3.2.3 Het EESC heeft meermaals zijn steun aangeboden om een dergelijke consensus tot stand te brengen. Hiertoe moeten systematisch hoorzittingen op Europees niveau worden gehouden. Het EESC waarschuwt er evenwel voor dit niet louter als een verplichte vingeroefening te beschouwen, zonder te verzekeren dat ook met de resultaten rekening wordt gehouden. De samen met de EU-Commissie georganiseerde hoorzitting m.b.t. het TINA-proces in 1998 werd, ondanks de grote belangstelling en de duidelijke conclusies, in het eindverlag volledig over het hoofd gezien.

<sup>(5)</sup> Transport-Infrastructure-Needs-Assessment (TINA), Infrastructuurplanning met de toetredingslanden in de tweede helft van de jaren '90.

<sup>(6)</sup> Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Servië-Montenegro en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

<sup>(7)</sup> Een gedetailleerde kaart van de corridors ligt ter beschikking in het TEN-secretariaat.

<sup>(8)</sup> PETRAS: 4 vervoersgebieden overeenkomstig de Verklaring van Helsinki van 1997, n.l. de Euro-Arctische Barentszregio, het Zwarte-Zeebekkengebied, het Middellandse-Zeebekkengebied en de regio Adriatische en Ionische Zee.

### 3.3 Van raadpleging tot conceptuele en praktische samenwerking

3.3.1 Tijdens de jarenlange werkzaamheden van het EESC m.b.t. het trans-Europese verkeersbeleid stond lange tijd de basis van participatie en raadpleging centraal. Dit basisprincipe is thans bij de betrokkenen in heel Europa goed doorgedrongen en het EESC heeft goede werkcontacten gelegd. Voor het Comité is het nu dan ook zaak conceptuele en praktische medewerking te verlenen aan de werkzaamheden van de stuurgroepen en de andere instanties.

3.3.2 Basis voor de conceptuele medewerking vormt met name het recente initiatiefadvies „De vervoersinfrastructuur gereedmaken voor de toekomst”, waarin de grondbeginselen van het Europese vervoerbeleid vanuit het oogpunt van het EESC duidelijk worden uiteengezet. De drie zwaartepunten zijn: de doelstelling van duurzaamheid, het streven naar een betere financiering en de pan-Europese ontwikkeling van de verkeersinfrastructuur. Ten aanzien van de verdere aanleg van vervoerscorridors werden prioriteiten vastgelegd, waarop de werkzaamheden van de vaste studiegroep worden afgestemd en die hieronder in het kort worden uiteengezet<sup>(\*)</sup>:

- Er moet worden getoetst of er inderdaad betere verbinding tussen economische gebieden tot stand komen.
- De intermodaliteit moet aan de hand van begrijpelijke kwaliteitscriteria verbeterd worden.
- De verbinding met de binnenvaart moet bevorderd worden.
- De korte vaart moet een passende plaats in de plannen krijgen.
- De samenwerking in het spoorwegverkeer levert al gedeeltelijk resultaten op en moet sterker worden gepropageerd.
- Er moet meer aandacht worden besteed aan de aansluiting van regionale en lokale vervoersnetwerken op de hoofdverkeersaders.
- Bij de werkzaamheden i.v.m. de corridors moeten kwalitatieve en specifieke ontwikkelingsdoelstellingen systematisch worden meegenomen (veiligheid, consumentenbelangen, arbeidsvoorwaarden, met name in het wegverkeer, dienstverleningsniveau, milieugevolgen).
- Het corridor-concept moet zoveel mogelijk gehandhaafd worden en territoriaal verder uitgebreid worden.

3.3.3 Deze doelstellingen zijn deels door de Commissie in de herziene TEN-richtsnoeren overgenomen. Het komt er nu dan ook op aan werk te maken van hun concrete verwezenlijking via grensoverschrijdende samenwerking. Het EESC

beschikt over de mogelijkheden om via specifieke en praktijkgerichte acties daartoe bij te dragen.

### 3.4 Netwerkvorming van corridors en regionale samenwerking

3.4.1 Ondertussen zijn de stuurgroepen in alle corridors nagenoeg even intensief aan het werk. Tegelijkertijd kan algemeen worden vastgesteld dat er ook regionale verbindingen bestaan, zodat er thans meer sprake is van een corridor-netwerk dan van afzonderlijke verkeersaders. Samen met de initiatieven in de vervoersgebieden laat de regionale component van de samenwerking zich steeds meer gevoelen; voorbeelden hiervan zijn bv. in Zuidoost-Europa de corridors IV, V, VII en X, of in het Oostzee-gebied de corridors I en IX. Dit contrasteert met de eerder geringe activiteit in de officieel aangewezen vervoersgebieden (PETRAS).

3.4.2 De twee initiatieven, nl. de totstandbrenging van hoofdverkeersaders en de grootschalige regionale netwerkvorming, vullen elkaar aan. Bij de werkzaamheden van de vaste studiegroep moet in de toekomst meer aandacht gaan naar regionale ontwikkelingsconcepten. De band tussen vervoerbeleid, regionale ontwikkeling en de centrale thema's van de externe betrekkingen van het EESC (oostelijke buurlanden, noordelijke dimensie en Zuidoost-Europa) vormen een belangrijk aandachtspunt van het EESC, dat de afdelingen overstijgt.

### 3.5 Opgave voor de toekomst: nieuwe verbindingen tot stand brengen

3.5.1 De gedachtewisseling over de strategie tussen Commissie en Europees Parlement van juni 2004 is een goede zaak, maar het EESC heeft er wel steeds op gewezen dat de communautaire inspanningen met het oog op de totstandbrenging van Europese vervoerverbindingen na de uitbreiding van de EU niet mogen verminderen. In haar brief aan het EESC verzekert de Commissie dat een en ander de aanzet zal geven tot een ruimer en opener coördinatieproces, waaraan alle betrokkenen kunnen meewerken. Deze openstelling is onontbeerlijk voor het welslagen en de duurzaamheid van nieuwe vervoerplannen op Europees niveau.

3.5.2 De tot dusver opgedane ervaringen, met name de werkzaamheden van de stuurgroepen, vormen een belangrijke en onmisbare grondslag voor nieuwe plannen. Het EESC kan thans in een vroeg stadium van de infrastructuurplanning zijn specifieke bijdrage leveren – een bijdrage die in het onderhavige advies is uiteengezet en op jarenlange praktijkervaring is gebaseerd. Deze kans mag het Comité niet laten liggen.

(\*) PB C 108 van 30.04.04, blz. 35, par. 1.8.1 tot 1.8.8.

#### 4. Werkzaamheden van de vaste studiegroep m.b.t. de verschillende vervoerscorridors

4.1 In corridor II<sup>(10)</sup> is inmiddels een werkgroep met vertegenwoordigers van vakverenigingen opgericht. Op 10 en 11 april 2003 is deze voor het eerst te Moskou bijeengekomen. Verder heeft het EESC deelgenomen aan de vergadering van de stuurgroep op 15 en 16 mei 2003 te Berlijn. De resultaten die beide vergaderingen hebben opgeleverd, bieden goede perspectieven voor onze toekomstige werkzaamheden. Het grootste probleem van corridor II betreft de moeizame samenwerking met Wit-Rusland. Ondertussen heeft de tendens zich doorgezet om een noordelijke omweg te maken om Wit-Rusland en dus een groot, zeer goed ontwikkeld deel van de corridor heen. Dit is te wijten aan moeilijkheden aan de grenzen. Thans wordt er tussen de spoorwegmaatschappijen intensiever samengewerkt. Over een uitbreiding van de corridor tot Jekaterinburg werd kort geleden een voorstel gedaan. In dit verband is het van bijzonder belang de problemen in het wegverkeer en de praktische procedures aan de grensovergangen beter aan te pakken en daarvoor ook het EESC in te schakelen.

4.2 Deelname aan de werkzaamheden in corridor IV<sup>(11)</sup> heeft een permanent karakter gekregen. Tijdens de vergadering van de stuurgroep op 20 en 21 mei 2003 te Sopron (Hongarije) heeft ook de ontmoeting tussen vertegenwoordigers van spoorwegmaatschappijen en bonden van spoorwegpersoneel in corridor IV plaatsgevonden. Een en ander resulteerde in een vruchtbare gedachtewisseling over het stimuleren van het railvervoer, die moet worden voortgezet. Dit gebeurde tijdens de laatste vergadering op 10 en 11 november 2003 te Dortmund. Bij verdere besprekingen zullen technisch-organisatorische belemmeringen bij de grensovergangen en mogelijke oplossingen daarvoor bovenaan de agenda worden geplaatst. Om de continuïteit te verzekeren zal voortaan ook een vertegenwoordiger van de bonden van het spoorwegpersoneel als waarnemer in de stuurgroep zetelen. Het is thans dus zaak de economische en sociale, samen met de technisch-organisatorische aspecten van het goederenvervoer over de weg in corridor IV thematisch aan te pakken.

4.3 Het EESC zelf hecht zeer veel waarde aan de bevordering van corridor X<sup>(12)</sup>. De betrekkingen met de betreffende stuurgroep werden dan ook geïntensiveerd. Tijdens de vergadering van de stuurgroep op 18 en 19 juli 2003 in Slovenië, werden mogelijke EESC-acties concreet ingevuld. Op 3 november 2003 heeft het EESC in Belgrado met groot succes een conferentie (hoorzitting) georganiseerd, die tot een gemeenschappelijke resolutie heeft geleid<sup>(13)</sup>. Hieruit volgen verdere stappen tot intensivering van de samenwerking in met name het railvervoer. Werkcontacten in Sarajevo en samenwerking met de stuurgroep voor de Core Networks van Zuidoost-Europa vormen aanknopingspunten die de werkzaamheden zullen beïnvloeden. Met het oog op een evenwichtig beleid voor zeehavens en de aansluiting ervan op het vervoernetwerk in het binnenland vormt corridor V<sup>(14)</sup> een belangrijke verbinding.

<sup>(10)</sup> Duitsland – Polen – Wit-Rusland - Rusland

<sup>(11)</sup> Duitsland – Tsjechië – Oostenrijk – Slowakije – Hongarije – Roemenië – Bulgarije – Griekenland – Turkije

<sup>(12)</sup> Oostenrijk – Kroatië – Servië – Macedonië – Slovenië – Hongarije – Servië - Bulgarije

<sup>(13)</sup> Zie bijlage 1.

<sup>(14)</sup> Italië - Slovenië – Hongarije – Oekraïne – Slowakije – Kroatië – Bosnië-Herzegovina

4.3.1 Begin november 2004 is een bijzondere actie ter bevordering van betere spoorwegdiensten in samenwerking met het spoorwegpersoneel van de ARGE Korridor Xline gepland; er zal een speciale demonstratietrein worden ingelegd en er worden acties op touw gezet in Villach (Oostenrijk), Zagreb (Kroatië) en Sarajevo (Bosnië-Herzegovina)<sup>(15)</sup>.

4.4 Ter bevordering van de binnenscheepvaart en corridor VII<sup>(16)</sup> (Donau) heeft het EESC een hele reeks voorstellen uitgewerkt<sup>(17)</sup>. In juli 2004 is de stuurgroep voor het laatst bijeengekomen. Thans worden er in het kader van de vaste studiegroep verdere besprekingen gehouden, waarbij de huidige belemmeringen voor de ontwikkeling van de scheepvaart in corridor VII, alsmede passende regelingen om deze belemmeringen weg te nemen, centraal staan. Tegelijkertijd wordt ook gekeken naar de mogelijkheden voor een betere integratie in een multimodaal vervoersysteem en de daarmee verbonden investeringsbehoeften<sup>(18)</sup>.

4.4.1 In zijn op 28 januari 2004<sup>(19)</sup> goedgekeurde advies over „De vervoersinfrastructuur gereedmaken voor de toekomst” heeft het EESC gewezen op de noodzaak van „bijzondere stimulering van de binnenscheepvaartcorridor VII, de Donau, de aansluiting op het spoorwegvervoer en de invoering van adequate technische en sociale regelingen op het gebied van de grensoverschrijdende binnenscheepvaart”.

4.4.2 Om van de Donau een volwaardige pan-Europese vervoerscorridor te maken heeft het gemeenschappelijk raadgevend comité EU-Roemenië bovendien voorgesteld (te Boekarest op 23-24 mei 2002) de nodige stappen te zetten om de stroom beter bevaarbaar te maken en met de Zwarte Zee te verbinden, en daarvoor ook meer financiële steun te verlenen.

4.5 Sinds de hoorzitting over corridors III<sup>(20)</sup> en VI<sup>(21)</sup> in Katowice van 2001 zijn er door het EESC geen activiteiten in deze corridors op touw gezet. In een brief d.d. augustus 2004 heeft het secretariaat van corridor III een oproep gelanceerd om via voorstellen voor het werkprogramma 2003/2004 tot verdere ontwikkeling bij te dragen.

4.6 De laatste twee jaar heeft het EESC veel steun gevonden van het nieuwe, door de Europese Federatie van Transportwerknemers (ETF) georganiseerde samenwerkingsverband tussen vakbonden van werknemers in de vervoersector, die langs de corridors en in pan-Europese context werkzaam zijn. Het ETF-project heeft een doorslaggevende bijdrage geleverd tot het welslagen van de EESC-activiteiten, via belangrijke ideeën en praktische voorstellen m.b.t. tot alle vervoersectoren, en zal de samenwerking ook in de toekomst versterken.

<sup>(15)</sup> Details van de acties worden nog voorbereid en worden daarom in dit advies niet vermeld maar kunnen bij het afdelingssecretariaat TEN worden opgevraagd.

<sup>(16)</sup> „Naar een pan-Europese regelgeving voor de binnenvaart”, PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 49

<sup>(17)</sup> Duitsland – Oostenrijk – Slowakije – Hongarije – Kroatië – Servië – Bulgarije – Moldavië – Oekraïne - Roemenië

<sup>(18)</sup> Voor meer toelichting zie het werkdocument LEVAUX, dat bij het afdelingssecretariaat TEN kan worden opgevraagd.

<sup>(19)</sup> Zie noot 4.

<sup>(20)</sup> Duitsland – Polen - Oekraïne

<sup>(21)</sup> Polen – Slowakije - Tsjechië

4.7 Ten slotte zij opgemerkt dat de voorzitter van de permanente studiegroep in samenwerking met het secretariaat van de afdeling TEN en met de steun van de bevoegde diensten van de Europese Commissie voor elk van de corridors een informatie-dossier heeft opgemaakt <sup>(2)</sup>.

## 5. Aanbevelingen voor toekomstige werkzaamheden

5.1 De boven beschreven, nieuwe richtsnoeren voor het pan-Europese vervoerbeleid zijn door de vaste studiegroep overgenomen en in de regionale, praktische en conceptuele plannen geïntegreerd. Nog meer dan vroeger ligt de kracht van het EESC in het feit dat het verschillende belangen kan verenigen en praktische voorstellen kan formuleren. De klemtoon moet daarbij liggen op acties en aanwezigheid ter plaatse.

5.2 Met de vaste studiegroep beschikt het EESC over een soort „clearinghouse”, dat een doorgeefluik en contactpunt is voor belangstellenden binnen en buiten het Comité. De vaste studiegroep heeft als centrale taak te informeren, te bemiddelen, de EESC-activiteiten te coördineren en op verantwoordelijke wijze deel te nemen aan de overkoepelende coördineringsactiviteiten op Europees niveau; zij kan daarbij terugvallen op 13 jaar actieve deelname van het Comité aan het pan-Europese vervoerbeleid.

5.3 In de komende twee jaar moet het zwaartepunt van de EESC-activiteiten bij praktische samenwerking en deelname van plaatselijke maatschappelijke organisaties worden gelegd. Als relevante maatschappelijke organisaties hun mening en kritiek over specifieke corridors, regio's of infrastructuurprojecten kunnen uiten of eventuele voorstellen ter verbetering kunnen formuleren, kan dit een bijdrage tot de verwezenlijking van de

in par. 3.3.2 uiteengezette doelstellingen van het vervoerbeleid leveren.

5.4 De samenwerking tussen EESC en de stuurgroepen voor de corridors en de EU-Commissie moet worden geïntensiveerd. Met name in het kader van de totstandbrenging van de „South East Europe Core Regional Transport Network” (zie par. 2.4) moet de nieuwe rol van de vaste studiegroep verder worden uitgewerkt.

5.5 De vaste studiegroep moet nagaan hoe er bij de totstandbrenging van de pan-Europese verkeersaders beter rekening kan worden gehouden met operationele vervoeraspecten; met name aspecten als intermodaal vervoer, milieubescherming, veiligheid, arbeidsvoorwaarden en doeltreffendheid moeten in het kader van het corridorbeleid concreet worden uitgewerkt.

5.6 Thans worden nieuwe verkeersaders in het kader van het Europese nabuurschapsbeleid gepland. De EU-Commissie streeft naar openheid in dit verband en de vaste studiegroepen moeten hiertoe een bijdrage leveren.

5.7 De werkzaamheden van de EU-Commissie en van de stuurgroepen in de corridors en de vervoersgebieden moeten beter op elkaar worden afgestemd. De Commissie heeft hierbij een belangrijke coördinerende functie te vervullen, die ook ondersteuning op technisch-organisatorisch vlak omvat. Het zou een goede zaak zijn als er meer ruimte zou zijn voor gemeenschappelijke coördinatie, met deelname van alle betrokken partijen, van de verschillende activiteiten op pan-Europees niveau en voor een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement.

Brussel, 27 oktober 2004

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

---

<sup>(2)</sup> Zie bijlage 2 – niet-officiële gegevens die eventueel moeten worden aangepast.



**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 - Snelle verbindingen voor Europa: recente ontwikkelingen in de sector elektronische communicatie**

(COM(2004) 61 def.)

(2005/C 120/05)

De Europese Commissie heeft op 29 maart 2004 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over voornoemd voorstel

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden, heeft haar advies op 5 oktober 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **McDonogh**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 oktober 2004 gehouden 412e zitting (vergadering van 27 oktober) onderstaand advies met 163 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 Het EESC kan zich vinden in de analyse en aanbevelingen uit de Commissiemededeling „*Snelle verbindingen voor Europa: recente ontwikkelingen in de sector elektronische communicatie*” (COM(2004) 61 def.). Deze Mededeling verschijnt op het juiste ogenblik en getuigt van een scherpzinnige strategische aanpak en de daadwerkelijke wil om de sector elektronische communicatie in Europa door zijn volgende groeifase te loodsen.

1.2 Het EESC steunt de analyse van de Commissie en de door haar gevolgde aanpak, maar wijst in onderhavig advies ook op een aantal punten die aanleiding geven tot bezorgdheid.

## 2. Achtergrond

2.1 De Commissie heeft op 3 februari 2004 de Mededeling „*Snelle verbindingen voor Europa: recente ontwikkelingen in de sector elektronische communicatie*” goedgekeurd. Daarmee heeft ze gehoor gegeven aan het verzoek van de Europese Raad van het voorjaar 2003 om t.a.v. de voorjaarsstop van 2004 een verslag over de ontwikkelingen in de sector elektronische communicatie op te stellen. De Mededeling geeft een beknopt overzicht van deze sector in Europa, aangezien die van belang is voor de Lissabonstrategie, waartoe ook een analyse van de voornaamste factoren die van invloed zijn op de toekomstige groei behoort. Daarnaast vormt de Mededeling een oproep aan de politiek om de voor de toekomstige ontwikkeling van de sector elektronische communicatie noodzakelijke maatregelen te steunen.

2.2 In de Lissabonstrategie wordt erkend dat informatie- en communicatietechnologie (ICT) een stuwende kracht is achter groei en verbetering van productiviteit en concurrentievermogen. ICT bevordert zowel de economische prestaties als de sociale samenhang. In onderhavige Mededeling wordt gewezen op het grote belang van de sector elektronische communicatie - die bestaat uit een dienstensegment en een apparatuursegment - voor een gezonde Europese economie en de verhoging van de productiviteit. Deze sector is in dat opzicht zo belangrijk vanwege zijn omvang, dynamiek en impact op bijna alle andere economische activiteiten. Uit recente gegevens blijkt dat de

sector elektronische communicatie het meest heeft bijgedragen tot de groei van de Europese arbeidsproductiviteit.

2.3 Ondanks een stormachtige groei in de jaren negentig en de ambitieuze Lissabonstrategie heeft Europa achterstand opgelopen t.o.v. de VS en een aantal Aziatische landen wat betreft productie en gebruik van ICT. Er wordt te weinig in ICT geïnvesteerd, wat de Europese concurrentiepositie schaadt. (1) Voor het slagen van het eEurope 2005-actieplan, maar ook daarna nog voor de verwezenlijking van de doelstellingen uit de Lissabonstrategie is het cruciaal dat de komende achttien maanden vooruitgang wordt geboekt in de sector elektronische communicatie. Die sector groeide eind jaren negentig hard, maar zakte in 2000 en 2001 weer in, wat voor Raad en Commissie aanleiding was om de situatie in deze sector nauwlettend in de gaten te gaan houden en daarover in de aanloop naar de Europese Raad van het voorjaar 2003 verslag uit te brengen.

2.4 Nadat de situatie in de sector elektronische communicatie zich de afgelopen twee jaar stabiliseerde, lijken de voorwaarden nu weer aanwezig voor hoge groeicijfers. Die voorwaarden zijn volgens de Commissie o.a. de verbeterde financiële situatie van de exploitanten en een voortdurende toename van de inkomsten uit diensten. Toch is duurzame groei in de sector alleen maar mogelijk als de investeringen weer aantrekken en er meer nieuwe innovatieve diensten worden geïntroduceerd.

2.5 Sinds de uiteenspanning van de internetluchtbel zijn telecomexploitanten als onderdeel van hun consolidatieplannen hun kapitaalkosten aan het terugdringen. Voor hernieuwde groei in de hele sector elektronische communicatie dient opnieuw veel te worden geïnvesteerd. Het investeringsniveau is afhankelijk van wat beleidsmakers doen: de tenuitvoerlegging van het nieuwe regelgevingskader zal investeerders meer rechtszekerheid verschaffen; de tenuitvoerlegging van de nationale breedbandstrategieën zal diensten toegankelijker maken; de bevordering van nieuwe diensten en de beschikbaarheid van innovatieve inhoud zal de vraag stimuleren; en door het opruimen van belemmeringen in de regelgeving en op technisch vlak zal de uitrol van 3G-netwerken worden bevorderd.

(1) Van Ark, B. and Mahony, O. (2003), *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective*, [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/competitiveness/doc/eu\\_competitiveness\\_a\\_sectoral\\_perspective.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/eu_competitiveness_a_sectoral_perspective.pdf)

Daarom worden in de Mededeling vier prioritaire actieterreinen aangegeven:

- a) Aangaan van uitdagingen op het gebied van de regelgeving. Als het nieuwe regelgevingskader voor elektronische communicatie te laat of onjuist door de lidstaten wordt omgezet, wordt de concurrentie belemmerd en ontstaat onzekerheid op de markt. Tegen een aantal lidstaten die de nieuwe maatregelen niet hebben omgezet, zijn inmiddels inbreukprocedures gestart. Een van de belangrijkste prioriteiten voor 2004 blijft de volledige en doeltreffende tenuitvoerlegging van de regels door zowel de oude als de nieuwe lidstaten. Bovendien dienen de nationale regelgevingsinstanties de nieuwe maatregelen consequent toe te passen. Van bijzonder groot belang zijn de voor later dit jaar op stapel staande gemeenschappelijke richtsnoeren voor oplossingen die kunnen worden opgelegd aan exploitanten met aanmerkelijke marktmacht. Daarmee moeten regelgevers worden geholpen om de juiste investeringsprijkkels te geven en ervoor te zorgen dat opkomende markten niet aan ongeschikte verplichtingen worden onderworpen.
- b) Vergroting van de breedbanddekking in gebieden met weinig dekking. De lidstaten hebben overeenkomstig het eEurope actieplan afgesproken nationale breedbandstrategieën op te stellen en alle oude en een aantal nieuwe lidstaten hebben dat inmiddels gedaan. Speciale aandacht moet worden besteed aan gebieden die het risico lopen om in de informatiemaatschappij aan de zijlijn komen te staan omdat de uitrol van breedbanddiensten daar vanwege onvoldoende vraag zinloos is op grond van de winstgevendheids-criteria van de exploitanten. Steunverlening uit EU-fondsen kan voor die gebieden, naast nationale, regionale en lokale maatregelen, een optie zijn. Er bestaan al richtsnoeren voor de benutting van de Structuurfondsen voor hulp aan dat soort gebieden. De oprichting van een „Forum voor de digitale kloof” later dit jaar zal de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden en innovatieve oplossingen ten goede komen. De Commissie brengt in de zomer van 2004 verslag uit van de nationale breedbandstrategieën.
- c) Stimulering van de vraag. De meerderheid van de Europese huishoudens kan een breedbandaansluiting nemen, maar slechts een fractie daarvan heeft dat daadwerkelijk gedaan. Op de breedbandmarkt draait het steeds meer om gebruik en steeds minder om uitrol. De ervaringen die zijn opgedaan in landen waar het meest gebruik wordt gemaakt van breedband, laten zien dat daadwerkelijke concurrentie op basis van netwerken van groot belang is voor het drukken van de prijzen en de bevordering van innovatieve on line diensten. Daarnaast kunnen vraagstimulerende maatregelen van de lidstaten een rol spelen. Overheden stimuleren voor steeds meer belangrijke vormen van dienstverlening - bestuurlijke dienstverlening op lokaal en nationaal niveau, volksgezondheid en onderwijs - het gebruik van ICT en bieden die diensten steeds vaker on line aan. Een dergelijk beleid dient gepaard te gaan met maatregelen op het vlak van beveili-

ging, digitale-rechtenbeheer en de interoperabiliteit van verschillende diensten en apparaten. De tussentijdse herziening van het eEurope actieplan, die naar verwachting in de zomer zal zijn afgerond, biedt de kans om verdere ondersteunende maatregelen te nemen.

- d) Met succes in gebruik nemen van de derde generatie van mobiele communicatiesystemen (3G). In het verslag van het Platform voor mobiele communicatie en technologie (dat bestaat uit belangrijke vertegenwoordigers van de sector) is een strategische toekomstvisie voor de mobiele dienstverlening uitgestippeld, met de nadruk op een reeks uitdagingen op commercieel vlak en t.a.v. de regelgeving. De geconvergeerde, op data gebaseerde 3G-maatschappij zal complexer zijn dan de op stemgeluid gebaseerde GSM-maatschappij. Als de ontwikkeling van 3G in goede banen wordt geleid, kan dat tot verrassende nieuwe vormen van dienstverlening leiden en kan de productiviteit in de EU een sterke impuls krijgen. De Commissie heeft in haar Mededeling van 30 juni 2004 <sup>(1)</sup> haar beleid m.b.t. de sector mobiele communicatie uiteengezet en zal samen met de betrokkenen strategische onderzoeksprioriteiten op het gebied van mobiele communicatie blijven definiëren.

2.6 De Telecomraad van 8 en 9 maart 2004 te Brussel stemde volmondig in met de oproepen in onderhavige Mededeling (COM(2004) 61 def.) en in de Mededeling over de *tussentijdse evaluatie van eEurope 2005* (COM(2004) 108 def.) om tot actie over te gaan. Daarmee werd nog eens benadrukt dat de politiek zich ertoe heeft verbonden de strategische doelstellingen van Lissabon op het vlak van duurzame groei, werkgelegenheid en sociale samenhang te verwezenlijken.

## Opmerkingen

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 In onderhavige Mededeling staat de sector elektronische communicatie centraal, een omvangrijke en complexe sector die van cruciaal belang is voor de Lissabonstrategie. De afgelopen jaren heeft het EESC een groot aantal adviezen uitgebracht over met deze sector samenhangende beleidsaspecten. <sup>(2)</sup> Het is ermeê ingenomen dat het nu de kans krijgt zijn licht te laten schijnen over de algemene ontwikkeling van de sector elektronische communicatie, de breedbandvoorziening, de ontwikkeling van de sector mobiele communicatie en het nieuwe regelgevingskader voor het bedrijfsleven.

3.2 De Commissie heeft er zeer goed aan gedaan de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van beleid ter bevordering van de groei van de sector elektronische communicatie te ondersteunen. Het betreft hier een zeer dynamisch en snel evoluerend beleidsterrein, waarop belanghebbenden alles in het werk stellen om hun eigen, commerciële of sociale doelstellingen te bereiken en daarbij uitermate goed worden geholpen door de politiek, d.w.z. door de Raad van ministers, nationale regeringen en regionale overheden.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 447 def., „Mobiële breedbanddiensten”.

<sup>(2)</sup> Zie o.a. PB C 169 van 16-6-1999, blz. 30; PB C 368 van 20-12-1999, blz. 51; PB C 14 van 16-1-2001, blz. 35; PB C 123 van 25-4-2001, blz. 61; PB C 123 van 25-4-2001, blz. 36; PB C 139 van 11-5-2001, blz. 15; PB C 311 van 7-2-2001, blz. 19; PB C 48 van 21-2-2002, blz. 33; PB C 48 van 21-2-2002, blz. 27; PB C 221 van 17-9-2002, blz. 22; PB C 241 van 7-10-2002, blz. 119; PB C 61 van 14-3-2003, blz. 32; PB C 61 van 14-3-2003, blz. 184; PB C 220 van 16-9-2003, blz. 33; PB C 220 van 16-9-2003, blz. 36; PB C 80 van 30-3-2004, blz. 66.



3.3 Gezien het complexe en dynamische karakter van elektronische communicatie en de betekenis daarvan voor de sociaal-economische ontwikkeling van de EU, is het EESC van mening dat het voor alle betrokkenen uit de betreffende sector belangrijk is regelmatig hun zegje te kunnen doen. Dan kan ook een meer omvattend en geïntegreerder beleid worden gevoerd. Het EESC is zeer te spreken over het voornemen van de Commissie om met het oog op de beleidsvorming de samenwerking met betrokkenen op gebieden zoals intellectuele-eigendomsrechten, digitale-rechtenbeheer, vertrouwens- en veiligheidskwesaties, interoperabiliteit en normalisatie, spectrumbeheer en de dekking in afgelegen en plattelandsgebieden voort te zetten. Het zal zich actief blijven bezighouden met de sector elektronische communicatie en aanverwante vraagstukken.

3.4 Het EESC vindt het vooral positief dat de Commissie de nadruk legt op de behoefte aan interoperabiliteit en openheid op verschillende niveaus van technologie en diensten: tussen apparatuur en netwerk; tussen apparaten onderling; tussen netwerken onderling; en tussen inhoud en/of toepassingen. Zonder adequate interoperabiliteit en openheid van platforms zal de ontwikkeling van een massamarkt voor nieuwe technologieën ernstig worden belemmerd.

3.5 Het EESC kan zich dus vinden in onderhavige Mededeling (zie par. 1.1) en complimenteert de Commissie met het uitstekende werk dat zij op dit gebied verricht. Het stelt vast dat uitgebreid onderzoek en omvangrijke raadplegingsrondes zijn gewijd aan het creëren van een goed begrip voor de sector elektronische communicatie en aan de ontwikkeling van beleid ter bevordering van sterke en duurzame groei. Het is een pleitbezorger van het eEurope 2005-actieplan en staat volledig achter de in de Mededeling COM(2004) 61 def. voorgestelde maatregelen.

3.6 Het EESC vestigt de aandacht op een aantal onderwerpen waar het bijzonder veel belang aan hecht:

### 3.6.1 Regelgevingskader

3.6.1.1 Het EESC is ingenomen met het nieuwe regelgevingskader voor elektronische communicatie, waardoor wordt gezorgd voor een grotere voorspelbaarheid, meer samenhang en een geharmoniseerdere benadering van de manier waarop markten in de EU functioneren. Het nieuwe regelgevingskader betekent ook meer zekerheid en transparantie, wat een positieve invloed zal hebben op de investeringen in de sector elektronische communicatie, de concurrentie zal aanwakken en tot de introductie van meer innovatieve diensten zal leiden.

3.6.1.2 Het EESC is het met de Commissie eens dat een technologie-neutrale, op open normen gebaseerde en gecoördineerde aanpak met het oog op de ontwikkeling van concurrentie-op-basis-van-faciliteiten aan de aanbodkant van de sector elektronische communicatie cruciaal is voor het creëren van een dynamische en concurrerende markt. Tot tevredenheid van het EESC wordt in het nieuwe regelgevingskader eerlijke concurrentie tussen verschillende toegangstechnologieën (breedband, 3G, digitale televisie e.d.) bevorderd. Dat zal leiden

tot lagere netwerkcosten, goedkopere diensten, een groter gebruiksgemak en meer mobiliteitsmogelijkheden voor de consument. Een technologie-neutrale, open-platform benadering van de sector zal ook de vraag naar diensten aanzienlijk stimuleren.

3.6.1.3 Het EESC kan zich dus vinden in de technologie-neutrale aanpak die in het nieuwe regelgevingskader wordt gevolgd, die een weerspiegeling is van de convergentie tussen vaste en mobiele diensten, on line en uitgezonden inhoud, en een heel scala aan verschillende leveringsplatforms. De Commissie dient ervoor te zorgen dat interoperabele platforms overeenkomstig Kaderrichtlijn 2002/21/EG worden opgezet.

3.6.1.4 Concurrerende prijzen voor de aansluiting van huizen of gebouwen van de consument (op het aansluitnetwerk/local loop) zijn bepalend voor het ontstaan van een echt concurrerende dienstenmarkt. Tot op heden wordt op de meeste markten de komst van nieuwe diensten en lagere prijzen belemmerd doordat de dominante exploitanten het aansluitnetwerk controleren. De Commissie moet in de gaten blijven houden of het regelgevingskader geschikt is om op alle markten het aansluitnetwerk te ontbundelen, dus los te maken uit de greep van de dominante exploitanten.

3.6.1.5 Het EESC betreurt dat de Commissie zich genoodzaakt zag tegen een aantal lidstaten inbreukprocedures te starten bij het Europese Hof van Justitie vanwege niet-omzetting van het nieuwe regelgevingskader. Het dringt er bij de Commissie op aan alles in het werk te blijven stellen om ervoor te zorgen dat het regelgevingskader in alle lidstaten, dus ook de nieuwe, volledig wordt omgezet.

3.6.1.6 Het EESC is ermeê ingenomen dat binnen de Europese Groep van Regelgevers onlangs overeenstemming is bereikt over een gemeenschappelijk standpunt met betrekking tot de oplossingen voor mededingingsproblemen op de sinds kort geopende markt voor elektronische communicatie. (1) Het realiseert zich dat het doel van het regelgevingskader terugdringing van de regelgeving en bevordering van de concurrentie is. De Commissie zou daarom voor een zodanige toepassing ervan moeten zorgen dat opkomende markten en diensten worden gestimuleerd en de ontwikkeling daarvan niet wordt afgeremd. Voorts zou zij kritisch moeten kijken of de geboden oplossingen voor inbreuken doeltreffend genoeg zijn en of deze in de lidstaten consequent worden toegepast.

### 3.6.2. Uitrol van breedband

3.6.2.1 Een wijdvertakte, veilige breedbandinfrastructuur is fundamenteel voor de ontwikkeling en levering van diensten en toepassingen als e-gezondheidszorg, e-handel, e-overheid en e-leren, en zal ertoe leiden dat breedband de komende jaren van levensbelang wordt voor de groei en de levenskwaliteit in Europa. Breedbandtoegang is een collectief goed, een nutsvoorziening waarvan de beschikbaarheid een recht van alle Europese burgers zou moeten zijn. Het EESC beveelt de Commissie aan breedband op te nemen in de lijst van universele diensten.

(1) [http://erg.eu.int/doc/whatsnew/erg\\_0330rev1\\_remedies\\_common\\_position.pdf](http://erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0330rev1_remedies_common_position.pdf)

3.6.2.2 Volgens het eEurope 2005-actieplan moet tegen 2005 breedband in de EU ruim beschikbaar en het gebruik daarvan wijdverbreid zijn, maar Europa heeft met de verwezenlijking van dit ambitieuze streven inmiddels vertraging opgelopen. De doelstelling van Barcelona<sup>(1)</sup> zal niet worden gehaald, tenzij de uitrol van breedband, vooral buiten de verstedelijkte gebieden, de komende jaren veel sneller zal gaan.

3.6.2.3 Tot tevredenheid van het EESC hebben de vijftien oude lidstaten nationale strategieën voor de uitrol van breedband voorgelegd en zullen de nieuwe lidstaten dat vóór eind 2004 doen. De eerste beoordeling van die strategieën door de Commissie<sup>(2)</sup> was positief. Het EESC kijkt uit naar een gedetailleerder verslag terzake dat in juni moet verschijnen.

3.6.2.4 Het EESC is echter niet te spreken over de ruime definitie van de term „breedband” die in verschillende studies en rapporten wordt gebruikt (zo wordt in het in voetnoot 7 genoemde verslag COCOM04-20 def. zelfs een toegangscapaciteit van 144kbs aangemerkt als „breedband” en zijn in hetzelfde verslag 3G-aansluitingen meegeteld als toegangslijnen voor breedband, maar *alleen* in de cijfers m.b.t. Italië). Het ontbreken van een nauwkeurige definitie voor „breedband” komt in al het overleg op dit gebied de duidelijkheid helemaal niet ten goede en maakt het weinig zinvol om die term überhaupt te gebruiken. De Commissie zou dan ook een wetsvoorstel voor een precieze en veelomvattende definitie van de term „breedband” voor gebruik in de EU moeten uitwerken.

3.6.2.5 Daarnaast keurt het EESC het af dat de statistische gegevens over breedbanddekking niets zeggen over de kwaliteit van de beschikbare toegang. Het roept de Commissie op in de door haar nog op te stellen precieze definitie van „breedband” ook een minimumnorm voor de kwaliteit van de verbinding op te nemen. Alleen dan heeft het opstellen van breedbandstatistieken zin.

3.6.2.6 Het EESC realiseert zich terdege dat de digitale kloof die in Europa aan het ontstaan is, met alle mogelijke middelen moet worden gedicht. Zo'n kloof is zeer nadelig voor de minder bedeelden en werkt „e-uitsluiting” in de hand. De Raad van Ministers mag dan wel een beleidsverandering hebben goedgekeurd als gevolg waarvan de nadruk minder komt te liggen op connectiviteit en meer op ontwikkeling en daadwerkelijk gebruik van innovatieve diensten, de vaart waarmee breedband zich uitrolt en het gerealiseerde dekkingspercentage blijven het EESC zorgen baren. Het is met name ongerust over de grote verschillen in breedbanddekking tussen sommige landen en regio's, zoals blijkt uit de meest recente statistieken over breedbandpenetratie van het Comité voor communicatie van de Commissie (COCOM).<sup>(3)</sup> In de vijftien oude EU-lidstaten kan momenteel 20 % van de bevolking geen gebruik maken van breedband omdat er onvoldoende netwerkdekking is. De nadruk die de Commissie in haar Mededeling legt op de nood-

zaak van de uitrol van breedband in gebieden met weinig dekking, is dan ook zeer op zijn plaats. Verder vraagt het EESC de Commissie om in haar gedetailleerde bespreking van de nationale breedbandstrategieën te onderstrepen dat breedbandnetwerken zodanig dienen te worden uitgebreid dat het EU-grondgebied tijdig volledig zal zijn gedekt. Tevens zou de Commissie in toekomstige verslagen melding moeten maken van hiaten in netwerken.

3.6.2.7 Het EESC is ingenomen met de „snelstartinitiatieven” en de mogelijkheid middelen uit de Structuurfondsen te gebruiken voor de realisatie van breedbandtoegang in landelijke en commercieel minder aantrekkelijke gebieden in de EU. De Commissie moet echter de tenuitvoerlegging van de nationale breedbandstrategieën nauwlettend in de gaten blijven houden en zich blijven concentreren op kwesties als tempo, dekking en kwaliteit.

3.6.2.8 Het EESC betreurt dat de Commissie in haar Mededeling slechts spreekt over de geografische digitale kloof (gebieden met weinig dekking) en niet over de financiële digitale kloof (het gebrek aan geld om de toegang tot het netwerk te kunnen betalen). Het argument van de Commissie dat snelle diensten de kwaliteit van het bestaan verbeteren door het overbruggen van de afstand en het verbeteren van de gezondheidszorg, het onderwijs en de toegang tot openbare diensten gaat inderdaad op voor de bewoners van afgelegen gebieden, maar evengoed voor de minst bedeelden in de samenleving.

3.6.2.9 De oproep van de Commissie aan overheden om de beginselen van de regelgeving en het mededingingsrecht te respecteren als zij maatregelen nemen om de digitale kloof te dichten, bevat volgens het EESC een tegenstrijdigheid: de oorzaak van de digitale kloof is immers juist dat de markt zich niet voor een bepaalde doelgroep interesseert. Er is dus sprake van een publieke opdracht die moet worden toevertrouwd door middel van een officieel besluit waarin de precieze aard van de openbardienstverplichtingen is aangegeven.

### 3.6.3 Uitrol en ontwikkeling van 3G

3.6.3.1 Het EESC vindt het een positieve ontwikkeling dat vorig jaar oktober het Platform voor mobiele communicatie en technologie is opgericht met als doel toonaangevende mobiele-exploitanten, fabrikanten van apparatuur en onderdelen, en aanbieders van inhoud met elkaar in contact te brengen. Het is ingenomen met hun eerste verslag<sup>(4)</sup>, waarin twintig maatregelen worden aanbevolen om de uitrol van mobiele netwerken en diensten in heel Europa te bevorderen en op gang te houden (die maatregelen hebben o.a. betrekking op onderzoek, standaards, inhoud, beveiliging, spectrum, internationale samenwerking en regelgeving).

(1) COM(2002) 263 def., „eEurope 2005: een informatiemaatschappij voor iedereen”.

(2) IP/04/626, „Snelle verbindingen voor Europa: Commissie inventariseert nationale breedbandstrategieën”.

(3) COCOM04-20 def., werkdocument van het Comité voor communicatie, „Broadband Access in the EU: Situation at 1 January 2004” (Breedbandtoegang in de EU: stand van zaken op 1 januari 2004).

(4) IP/04/23, „3rd Wave Mobile for Europe” (3G mobiele telefonie voor Europa).

3.6.3.2 Het EESC is zeer tevreden dat, als het gaat over 3G, in zojuist genoemd verslag en in verklaringen van de Commissie de nadruk ligt op de schepping van op de consument gerichte en veiligheid biedende randvoorwaarden voor een „altijd en overal” toegang („anytime, any place”-access) tot gegevens en amusementsdiensten, die dankzij een heel scala aan voor breedband geschikte apparaten razendsnel kunnen worden doorgegeven.

3.6.3.3 Het EESC kan zich volledig vinden in de opvatting van alle betrokkenen dat open en onderling verbonden netwerken en interoperabele toepassingen en diensten dé streefdoelen zijn. Het stelt het zeer op prijs dat het Platform voor mobiele communicatie en technologie van plan is in het kader van het 7e kaderprogramma voor O&TO een agenda op te stellen voor strategisch onderzoek naar een „draadloze wereld”.

3.6.3.4 De Commissie zou moeten doen wat in haar vermogen ligt om de uitrol van de nieuwe 3G-netwerken te vergemakkelijken en kosteneffectiever te maken. De lidstaten zouden vooral moeten helpen om de plannings- en milieuproblemen die de uitrol van dit belangrijke nieuwe communicatieplatform in de weg staan, snel op te lossen.

3.6.3.5 Het EESC is geschrokken van de hoge bedragen die netwerkexploitanten in sommige lidstaten hebben moeten neertellen voor 3G-licenties en vreest dat dit van negatieve invloed kan zijn op toekomstige strategieën. Het zou graag willen dat de Commissie haar kijk op deze gang van zaken uitvoerig toelicht en maatregelen voorstelt om elk mogelijk nadelig effect daarvan op het EU-beleid voor ontwikkeling en gebruik van ICT-toepassingen binnen de perken te houden.

3.6.3.6 De Commissie zou, t.b.v. de consument en met het oog op een efficiënt gebruik van middelen in de EU, in situaties waar dat functioneel is, wetgeving moeten overwegen inzake gedeeld gebruik van faciliteiten door 3G-exploitanten. Dergelijke wetgeving zou breedband toegankelijker maken en leiden tot minder negatieve milieu-effecten en lagere kosten voor de levering van diensten. De Commissie merkt op dat sommige grote exploitanten om redenen van concurrentiële aard tegen gedeeld gebruik van faciliteiten zijn, maar het EESC is van mening dat het algemeen belang van de EU in dit verband zwaarder moet wegen dan de individuele commerciële belangen van een handjevol exploitanten.

3.6.3.7 Het Platform voor mobiele communicatie en technologie vindt voor een coherente aanpak van 3G-vraagstukken een nieuw, alomvattend beleidskader noodzakelijk. In juni komt dit Platform opnieuw bijeen en het EESC is reeds benieuwd naar de Mededeling die de Commissie heeft beloofd op te stellen n.a.v. de uitkomsten van die bijeenkomst.

### 3.6.4 Nieuwe diensten en stimulering van de vraag

3.6.4.1 De Commissie wijst erop dat zelfs in gebieden waar de beschikbaarheid van breedband 90 % bedraagt, de benuttingsgraad laag is (gemiddeld 12 %) en steeds langzamer groeit. Dat is te wijten aan hoge prijzen, slechte kwaliteit en weinig relevante inhoud. Consumenten hebben kortom niet veel belang bij een breedbandaansluiting.

3.6.4.2 De ontwikkeling van inhoud en diensten ter bevordering van het gebruik van breedband wordt beschouwd als cruciaal voor het gebruik van ICT in de EU en is dus essentieel voor concurrentievermogen, productiviteitsgroei en werkgelegenheid. Het EESC is dan ook ingenomen met het begin dit jaar door de Commissie voorgestelde eContentplus-programma (2005-2008) <sup>(1)</sup>, waarmee de voorwaarden moeten worden geschapen voor een bredere toegang en een ruimer gebruik van digitale inhoud.

3.6.4.3 Het EESC realiseert zich dat stimulering van de vraag naar de door bestaande breedband- en 3G-netwerken geboden diensten, de behoefte aan nieuwe, innovatieve diensten, concurrentie en de uitrol van netwerken allemaal onderling verband met elkaar houden. Als er sprake is van ontwikkeling op een van deze terreinen, komt dat ook de andere terreinen ten goede. In het voorafgaande kwam een aantal aanbodkwesties aan de orde. Het EESC benadrukt nu dat het ook positief staat tegenover alle mogelijke initiatieven van de Commissie voor de ontwikkeling van nieuwe, innovatieve diensten die de vraag van de consument aanwakkeren en op die manier als katalysator fungeren voor het vermogen van de nieuwe technologieën en netwerken.

3.6.4.4 Volgens het EESC zal interoperabiliteit van netwerken, platforms en apparaten de groei aanzienlijk bevorderen en in belangrijke mate bijdragen tot de acceptatie van nieuwe diensten. De Commissie zou zich derhalve in de context van het regelgevingskader en in haar contacten met alle betrokkenen uit de sector elektronische communicatie moeten inspannen voor meer interoperabiliteit.

3.6.4.5 Het EESC kan zich vinden in de oproep van de Commissie aan de lidstaten om met de uitrol van e-overheidsdiensten (m.i.v. e-gezondheidszorg, e-leren e.d.) de vaart erin te houden en in te zien dat de publieke sector in de eerste ontwikkelingsfasen van deze nieuwe diensten een belangrijke stuwende kracht achter de vraag is.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 96 def., „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een meerjarenprogramma van de Gemeenschap ter verbetering van de toegankelijkheid, het nut en de exploitatiebaarheid van digitale inhoud in Europa”; EESC-advies in PB C 117 van 30 april 2004, blz. 49.

3.6.4.6 Het EESC is met name zeer te spreken over de toezegging van de Commissie om samen met de sector naar oplossingen te zoeken voor de reeds bekende problemen die de ontwikkeling van nieuwe diensten in de weg staan (bijv. op het vlak van systemen voor digitale-rechtenbeheer, interoperabiliteit, microbetalingen en mobiele betalingen). In dit verband is het ingenomen met de afgelopen voorjaar verschenen Mededeling<sup>(1)</sup> en het raadplegingsproces over intellectuele-eigendomsrechten, en wijst het de Commissie op zijn in 2003 uitgebracht advies over dat onderwerp.

3.6.4.7 Het EESC benadrukt dat de manier waarop wordt omgegaan met beveiligingskwesties van invloed is op het gebruik door de consument van nieuwe diensten. Het vertrouwen van de consument in nieuwe technologieën en diensten zal afhangen van de garanties die kunnen worden gegeven omtrent de bescherming van zijn of haar belangen.

3.6.4.8 De Commissie wordt verzocht door te gaan met de organisatie van workshops voor exploitanten, internet service-providers, aanbieders van inhoud, omroepen en de amusementsindustrie over de vraag hoe zij via nieuwe vormen van partnerschap hun activiteiten kunnen aanpassen om nieuwe business-modellen en diensten voor een convergerende, mobiele EU te ontwikkelen.

Brussel, 27 oktober 2004

3.6.4.9 Het EESC is ook zeer tevreden over de steun die via het 6e kaderprogramma voor onderzoek en technische ontwikkeling aan O&TO wordt gegeven. De EU dient in de sector elektronische communicatietechnologieën, evenals op alle andere terreinen waar technische ontwikkeling plaatsvindt, te investeren in O&TO en innovatie, overeenkomstig de door haarzelf in de Lissabonstrategie geformuleerde doelstellingen. Aangezien de investeringen in die sector de afgelopen tijd zijn geconsolideerd of teruggelopen, dringt het EESC er nu bij alle partijen - EU, lidstaten en bedrijfsleven - op aan zich opnieuw bereid te tonen om in de toekomst van deze sector te investeren door hun O&TO-activiteiten uit te breiden en te versnellen.

### 3.7 Conclusie

Het EESC is tot slot ingenomen met de *tussentijdse evaluatie van het eEurope 2005-actieplan* (COM(2004) 108 def.) en de bevestiging dat de uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten de doelstellingen uit dat actieplan ongewijzigd laat. Het kijkt ernaar uit het aangepaste eEurope 2005-actieplan te evalueren en wacht op de opmerkingen daarover tijdens de bijeenkomst van de Raad in juni.

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

---

<sup>(1)</sup> COM(2004) 261 def., „Het beheer van auteursrechten en naburige rechten in de interne markt”.



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende het verhogen van de veiligheid van havens**

(COM(2004) 393 def. - 2004/0031 (COD))

(2005/C 120/06)

Op 11 juni 2004 heeft de Raad van de Europese Unie besloten, overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden van het Comité was belast, heeft haar advies op 5 oktober 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Bredima Savopoulou**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft dit advies tijdens zijn 412e zitting van 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober 2004) met 169 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 Sinds de terreuraanslagen van 11 september 2001 en 11 maart 2004 heeft de wereld begrepen dat de strijd tegen het terrorisme van lange adem zal zijn. Het EESC werd in een vroeg stadium door commissaris De Palacio verzocht een verkennend advies te geven over veiligheid van vervoer. Het EESC gaf een reeks maatstaven<sup>(1)</sup> voor een toekomstig EU-beleid inzake veiligheid van vervoer en stelt tevreden vast dat die door de Commissie zijn overgenomen.

1.2 Naar aanleiding van een EU-Mededeling over verbetering van de beveiliging van het zeevervoer en een verordening betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten, bracht het EESC een advies<sup>(2)</sup> betreffende de beveiliging van haventerminals uit.

1.3 Op 30 juni 2004 keurde het EESC nog een advies<sup>(3)</sup> goed betreffende de voorgestelde richtlijn over verbetering van de veiligheid van havens. De voorgestelde richtlijn vormt een aanvulling op de veiligheidsmaatregelen die in de verordening betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten zijn opgenomen, en garandeert een adequate beveiligingsregeling voor het hele havengebied.

## 2. Het voorstel van de Commissie

2.1 Na discussies in de Raad over de ontwerprichtlijn betreffende het verhogen van de veiligheid van havens stelt de Commissie een wijziging<sup>(4)</sup> voor in artikel 7, waarbij het havenveiligheidsplan inhoudt dat de bevoegde nationale autoriteiten op basis van risicobeoordelingen adequate veiligheidscontroles mogen uitvoeren op auto's en vrachtwagens die klaarstaan voor inscheping op schepen die ook passagiers vervoeren.

2.2 Het voorstel is van toepassing op roll-on-roll-off-schepen op binnenlandse en internationale routes. In het laatste geval werken de betrokken lidstaten samen aan de risicobeoordeling.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC staat volledig achter een evenwichtige benadering van een beveiliging die het vrije verkeer niet hindert. Het begrijpt dan ook de bezorgdheid die de Commissie uitdrukt in de nieuwe achtste overweging van de voorgestelde richtlijn.

3.2 In overeenstemming met zijn vorige adviezen is het EESC het volledig eens met de voorgestelde wijziging van de ontwerprichtlijn betreffende het verhogen van de veiligheid van havens. Hoewel er nooit absolute veiligheid kan worden bereikt, herhaalt het EESC dat de volledige logistieke vervoersketen moet worden gedekt door veiligheidsmaatregelen die elke zwakke schakel uitsluiten. Passagiersvervoer verdient prioriteit omdat mensenlevens de zwaarste tol van een terreurdaad vormen.

3.2.1 Roro-schepen zijn bijzonder kwetsbaar voor terreurdaden, vooral als zij passagiers vervoeren. Auto's op roro-schepen kunnen moderne „Trojaanse paarden” worden op het gebied van veiligheid.

3.2.2 Er moeten adequate maatregelen worden genomen om uit te sluiten dat auto's en vrachtwagens op roro-schepen een risico vormen. Die maatregelen moeten in of aan de rand van het havengebied worden genomen alvorens het schip wordt geladen en met zo weinig mogelijk hinder of onderbreking van de normale werkzaamheden.

<sup>(1)</sup> PB C 61 van 14.3.2003, blz. 174

<sup>(2)</sup> COM(2003) 229 def. – PB C 32 van 5.2.2004, blz. 21.

<sup>(3)</sup> COM(2004) 76 def. – PB C 241 van 28.9.2004.

<sup>(4)</sup> COM(2004) 393 def.

3.2.3 Veiligheidsinspecties van auto's/vrachtwagens die op roro-passagiersveren worden geladen, zijn problematisch gezien de aard van de vracht. Jarenlange ervaring heeft uitgewezen dat de meest adequate inspectie van de inhoud van deze voertuigen plaats dient te vinden vóór het inschepen in het havengebied om gesofistikeerde veiligheidsapparatuur en behoorlijk opgeleid personeel te kunnen inzetten.

3.3 Het EESC wil de aandacht vestigen op de aansprakelijkheidsaspecten van zulke inspecties. Uiteraard ligt de aansprakelijkheid t.a.v. veiligheidscontroles van auto's en vrachtwagens bij de bevoegde nationale autoriteiten, en niet bij het schip waarop deze voertuigen moeten worden geladen.

3.4 De identificatie-eisen t.a.v. zeevarenden en havenpersoneel dat bij de veiligheidscontroles betrokken is, moeten met het nodige pragmatisme worden toegepast om de commerciële activiteiten zo min mogelijk te hinderen.

3.5 Het EESC merkt op dat als gevolg van de voorgestelde wijziging, de Commissie, in samenwerking met de nationale

autoriteiten, zes maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn zal beginnen met controle op de manier waarop wordt toegezien op de tenuitvoerlegging van de overeenkomstig de richtlijn goedgekeurde nationale plannen. Het beklemtoont dat de EU-havens en havens in niet-EU-landen zo snel mogelijk moeten worden aangepast om de nieuwe veiligheidsmaatregelen (ISPS-code) voor haventerminals die vanaf 1 juli 2004 wereldwijd geldig zijn, te kunnen toepassen.

3.6 Ten slotte dringt het EESC er bij deze gelegenheid op aan dat de economische dimensie van havenveiligheid onverwijld op EU-niveau wordt aangepakt en geharmoniseerd om scheeftrekking van de concurrentie tussen havens en vervoerswijzen, vooral ten koste van roro-vervoer, te vermijden. De Commissie wordt verzocht een algemene studie over de financiële gevolgen van de beveiliging van havens uit te voeren en een communautaire regeling uit te werken om - waar nodig - de uitvoering van de maatregelen te financieren.

Brussel, 27 oktober 2004.

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

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende beperkingen op het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde polycyclische aromatische koolwaterstoffen in procesoliën voor rubberverwerking en in banden (zevenentwintigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad)**

(COM(2004) 98 def. - 2004/0036 (COD))

(2005/C 120/07)

De Raad heeft op 22 maart 2004 besloten om overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 september 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Sears**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 oktober 2004 gehouden 412e zitting (vergadering van 27 oktober 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 154 stemmen vóór en 3 tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 Polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) zijn natuurlijke stoffen die worden gevormd bij de ongecontroleerde verbranding op lage temperaturen van koolstofverbindingen. PAK's komen vrij bij bosbranden en vulkaanuitbarstingen, als mensen roken, als fossiele brandstoffen worden gebruikt voor de verwarming van gebouwen, om energie op te wekken of voor de aandrijving van machines, bij afvalverbranding en het bereiden van voedsel, en bij een groot aantal industriële processen. Van nature komen PAK's voor in ruwe olie en steenkool en, omdat ze gemakkelijk worden gevormd en stabiele stoffen zijn, accumuleren ze zich tijdens de vroege stadia van kraken en destilleren.

1.2 Bij de vorming van PAK's is sprake van partiële oxidatie die leidt tot een mengsel van verbindingen met gekoppelde onverzadigde vijf- en zeshoekige koolstofringen. Dat proces kan zich in vrijwel iedere richting herhalen. Tot nu toe zijn ongeveer 600 PAK-structuren geïdentificeerd, waarvan er slechts enkele geschikt zijn geacht of geïsoleerd om als intermediair te worden gebruikt. Geen enkele structuur is tot nu toe doelbewust in grote hoeveelheden geproduceerd. Verdere oxidatie leidt tot de vorming van roet (d.w.z. onzuivere koolstofdeeltjes), waarmee PAK's vaak worden geassocieerd.

1.3 PAK's komen altijd in niet-gedifferentieerde groepen voor, wat het niet eenvoudig maakt de specifieke eigenschappen ervan vast te stellen (maar dat is om diezelfde reden ook helemaal niet relevant). Omdat van een aantal PAK's echter kan worden aangetoond dat ze bij dieren kanker veroorzaken, is het verstandig de mengsels te bestempelen als mogelijk kankerwekkend voor de mens. Oliën en een aantal andere preparaten waarvan bekend is dat ze PAK's bevatten, dienen daarom vergezeld te gaan van etikettering met veiligheidsvoorschriften en een omschrijving van de risico's ervan. Voorts dient met die producten op de juiste manier te worden omgegaan, zodat ze op de werkplek geen gevaar opleveren. Processen waarbij PAK's in het milieu terecht kunnen komen, moeten indien mogelijk worden beheerst of vermeden.

1.4 Een voorbeeld van zo'n proces is de verwerking van procesoliën (weekmakers) in banden voor personenauto's,

vrachtwagens, motorfietsen, raceauto's en vliegtuigen. Dergelijke oliën kunnen wel 28 % van het loopvlak van banden uitmaken. Ze zorgen voor de essentiële eigenschap grip, die het karkas van een band niet hoeft te hebben. Als het loopvlak zich niet zo gedraagt als beoogd of tijdens het rijden ongelijkmatig reageert, dan heeft dat negatieve gevolgen voor veiligheid en prestatievermogen, met alle gevolgen van dien voor de bestuurder van het betreffende voertuig.

1.5 Technisch gezien moeten dergelijke procesoliën de in banden verwerkte natuurlijke en synthetische rubbers en andere materialen kunnen oplossen, duurzaam en stabiel zijn, zich goed verdelen en aan de rubbermatrix gehecht blijven. Hun werking moet dezelfde blijven bij uiteenlopende temperaturen en vochtigheidsniveaus. Ook mogen ze tijdens productie en gebruik geen gevaar opleveren. Voorts moeten ze volgens mondiaal overeengekomen specificaties worden vervaardigd en door een aantal concurrerende producenten in grote hoeveelheden beschikbaar worden gesteld tegen een prijs die lager is dan die van rubber om de totale kostprijs van banden te drukken.

1.6 Oliën met een hoog aromaatgehalte die aan zoiets genoemde vereisten voldoen, worden van oudsher aangeleverd door leidende olieproducenten onder de noemer „aromatische extracten van petroleumdestillaten” (*distillate aromatic extracts*, DAE's). Het benodigde oplossend vermogen hangt af van de totale aromaticiteit van de oliën, die weer wordt bepaald door de aanwezigheid van aanzienlijke concentraties PAK's. Als het loopvlak van een band slijt, moet worden aangenomen dat die PAK's daarbij vrijkomen. De vraag of dan *relatief* grote hoeveelheden schadelijke stoffen in het milieu terecht komen, is omstreven. In Europa wordt momenteel echter overgestapt op het gebruik van andere oliën en die omschakeling dient tot een goed einde te worden gebracht.

1.7 Dat is des te belangrijker nu het aanbod van DAE's wereldwijd snel afneemt. Olieraffinaderijen zijn zich aan het moderniseren en concentreren zich op de productie van hoogwaardigere, volledig gehydrogeneerde producten (d.w.z. met een laag aromaatgehalte en een kleiner oplossend vermogen) en „schone” dieselolie en benzine.

1.8 Per jaar worden in Europa ongeveer 300 miljoen banden geproduceerd en de omvang van de wereldmarkt voor procesoliën voor de bandenindustrie ligt dichtbij de 1 miljoen ton. Daarom is het voor olieleveranciers, bandenfabrikanten en regelgevende instanties een grote uitdaging om die omschakeling op andere oliën op een kosteneffectieve wijze te maken en tegelijkertijd veiligheid en goede prestaties voor een lage of redelijke prijs te blijven garanderen.

1.9 Tot nu toe zijn twee soorten niet-kankerverwekkende oliën ontwikkeld, die elk uiteenlopende investeringen van de olieleveranciers vergen evenals verschillende aanpassingen van de bandenproducenten. Het gaat om mild extractiesolvaat (*mild extraction solvate*, MES) en bewerkt aromatisch petroleumdestillaatextract (*treated distillate aromatic extract*, TDAE). Niet-Europese leveranciers zullen wellicht andere oliën ontwikkelen.

1.10 Voor zover kan worden vastgesteld (want op de zeer concurrerende bandenmarkt worden geen gedetailleerde bedrijfsgegevens openbaar gemaakt), is in een aantal gevallen al overgestapt op het gebruik van andere soorten oliën, bijv. voor de productie van winter- en vrachtwagenbanden, waarvoor het minder belangrijk is dat het loopvlak op een nat wegdek grip behoudt. In het algemeen wordt er echter van uitgegaan dat zo'n omschakeling in het geval van zomerbanden (waarvan het loopvlak een hogere prestatie moet leveren), en al helemaal van banden voor raceauto's en vliegtuigen, veel meer tijd in beslag zal nemen. Bovendien is er, naast het reeds genoemde afnemende aanbod van DAE's, onvoldoende capaciteit voor de vervaardiging van MES en TDAE.

1.11 Om toch tijdig en in lijn met andere EU-wetgeving (inzake mededinging en gezondheid en veiligheid) de gewenste veranderingen door te kunnen voeren, hebben vertegenwoordigers van de sector (van CONCAWE, IISRP en het BLIC) met de Commissie en andere regelgevende instanties samengewerkt om overeenstemming te bereiken over de bij de productie te volgen aanpak en een regelgevingskader. Er is nog geen akkoord over de tests waarmee moet worden bepaald welke oliën in Europa mogen worden gebruikt en om vast te stellen of zich in alle op de markt gebrachte banden van binnen en buiten de EU (de eindproducten dus) geen oliën met een te hoog PAK-gehalte bevinden.

## 2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 De Commissie kwam in juli 2003 met een algemeen voorstel om de hoeveelheden zware metalen en PAK's in de lucht terug te dringen. Het EESC heeft over dat eerste voorstel in februari 2004 advies uitgebracht. De Commissie beoogt met onderhavig voorstel, dat ze eveneens in februari 2004 publiceerde, een interne markt te creëren en te zorgen voor een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid en het milieu door aan bijlage 1 van Richtlijn 76/769/EEG bepaalde PAK's toe te voegen. De door de Commissie genoemde PAK's worden niet in grote hoeveelheden geproduceerd (het zijn geen *zgn. high production volume (HPV) substances*) en stonden op geen

van de vier prioritaire lijsten voor de beoordeling van bestaande stoffen. Ze worden als groep echter beschouwd als persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) in de zin van het betreffende VN-ECE-Protocol en dito Verdrag.

2.2 Een van die PAK's, benzo[a]pyreen (BaP, CAS-nr. 50-32-8), wordt op grond van Richtlijn 67/548/EEG ingedeeld bij de kankerverwekkende, mutagene en voor de voortplanting van categorie 2 vergiftige stoffen en in onderhavig voorstel genoemd als kwalitatieve en kwantitatieve marker voor de aanwezigheid van andere PAK's.

2.3 Procesoliën voor rubberverwerking mogen niet op de markt worden gebracht en voor de productie van banden worden gebruikt als zij meer dan 1mg/kg BaP of meer dan 10mg/kg van alle in de bijlage genoemde PAK's tezamen bevatten.

2.4 De Commissie erkent dat een aantal technische problemen nog moet worden opgelost en stelt daarom als datum voor de algemene toepassing van de door haar voorgestelde richtlijn 1 januari 2009 voor. Dat zou 1 januari 2012 moeten worden voor raceautobanden. De datum waarop de voorgestelde richtlijn voor vliegtuigbanden zou moeten gaan gelden, moet nog worden vastgesteld. De inwerkingtreding van de voorgestelde richtlijn zou geen vertraging mogen oplepen als gevolg van het ontbreken van geharmoniseerde testmethoden (bijv. van het CEN of de ISO) om het PAK-gehalte in procesoliën en banden vast te stellen.

2.5 De Commissie merkt op dat zij het Wetenschappelijk Comité voor toxiciteit, ecotoxiciteit en milieu (CSTEE) heeft geraadpleegd over de wetenschappelijke bevindingen t.a.v. de schadelijke gezondheidseffecten van PAK's.

2.6 De lidstaten zullen één jaar de tijd krijgen om wetgeving op te stellen teneinde aan de voorgestelde richtlijn te voldoen. Die periode van één jaar zal ingaan op de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde richtlijn. Voorafgaand aan die inwerkingtreding dient, overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag, het EESC te worden geraadpleegd en de medebeslisingsprocedure met het Europees Parlement in acht te worden genomen.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Onderhavig richtlijnvoorstel, dat een aanvulling vormt op andere regelgeving t.a.v. PAK's, is gebaseerd op twee rapporten over de vermoedelijke schadelijke gezondheids- en milieueffecten van bandenafval die werden opgesteld door resp. het Duitse *Umweltbundesamt* (UBV; rapport van 18-3-2003) en de Zweedse nationale inspectiedienst voor chemische stoffen (KEMI; rapport van 27-3-2003). Beide rapporten werden beoordeeld door het CSTEE, waarover het in een tijdens zijn 40e plenaire vergadering van 12 en 13 november 2003 goedgekeurd advies verslag heeft uitgebracht.

3.2 Het CSTEE is het er om hierboven aangegeven redenen mee eens dat PAK's als groep als waarschijnlijk kankerverwekkend voor de mens moeten worden beschouwd en acht het aannemelijk dat PAK's tijdens het slijtageproces van banden in het milieu terecht komen. Het kan zich echter slechts gedeeltelijk vinden in het gebruik van BaP als kwalitatieve en kwantitatieve marker voor de aanwezigheid van andere PAK's en plaatst grote vraagtekens bij de totale impact van deze vorm van emissie.

3.3 Kort gezegd komt het erop neer dat de PAK's die vrijkomen bij de slijtage van banden, minder dan 2 % uitmaken van de totale hoeveelheid PAK's waaraan de mens wordt blootgesteld, terwijl de resterende 98 % valt toe te schrijven aan de in paragraaf 1.1 genoemde processen. Dit sluit aan op herhaaldelijk gedane constatering van de WHO dat roken en de verbranding van hout en steenkool - voor voedselbereiding en de verwarming van gebouwen - de hoofdoorzaken zijn van luchtvervuiling en daarmee samenhangende gezondheidsaandoeningen (m.i.v. kanker). Het CSTEE concludeert dan ook dat een beperking van de hoeveelheid PAK's in banden nauwelijks invloed zal hebben op de PAK-concentraties in lucht en bodem.

3.4 Derhalve gaat de bekend ogende bewering van de Commissie dat „de baten van de richtlijn zijn gelegen in een hoog beschermingsniveau voor de menselijke gezondheid en het milieu”, in dit geval nauwelijks op. Procesoliën voor rubberverwerking zijn al van de nodige etikettering voorzien. Bovendien kan dankzij de bestaande wetgeving inzake gevaarlijke stoffen op de werkplek veilig met die procesoliën worden omgegaan. Onderhavig richtlijnvoorstel zal dus niet leiden tot betere arbeidsomstandigheden en de milieuvoordelen ervan zullen minimaal zijn.

3.5 Tevens wordt met onderhavig voorstel de werkingssfeer van de oorspronkelijke Richtlijn opgerekt tot op of zelfs voorbij de beoogde grenzen ervan, net als bij de 26e wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad, die o.a. erop was gericht om de van nature voorkomende concentraties chroom VI in cement te beperken en waarover het EESC in maart 2003 advies heeft uitgebracht. PAK's worden immers niet doelbewust geproduceerd en ook niet opzettelijk op de markt gebracht. Dat wordt in de bijlage bij het richtlijnvoorstel erkend - de aldaar genoemde beperkingen gelden terecht voor producten die PAK's bevatten - maar wordt in de titel ervan niet zo verwoord. Die zou dan ook moeten worden gewijzigd.

3.6 Voorts leiden titel en tekst van het richtlijnvoorstel tot verwarring wanneer wordt gesproken over „bepaalde PAK's” als een specifieke en significante groep stoffen. Zoals ook het CSTEE vaststelt, zijn maar van zeer weinig PAK's de eigenschappen beschreven en blijken van de PAK's waarvoor dat wel is gebeurd, er nog minder naar alle waarschijnlijkheid niet kankerverwekkend te zijn. Op grond daarvan moet worden geconcludeerd dat de hele categorie een risico vormt voor de volksgezondheid als mensen er mogelijk aan worden blootgesteld. De voorgestelde „beperkingen op het op de markt brengen en het gebruik” zouden daarom moeten gelden voor oliën met een hoog PAK-gehalte die worden gebruikt bij de productie van banden, en voor banden die deze oliën bevatten.

3.7 In het licht van het voorgaande en gezien het eerder verschenen Commissievoorstel inzake zware metalen en PAK's in de lucht, is beargumenteerd dat onderhavig richtlijnvoorstel onnodig is en weer van tafel zou moeten worden gehaald. De markt is versnipperd geraakt en er zijn ten minste twee nieuwe stoffen nodig om de tot nu toe gebruikte stof overal te vervangen. Er is onvoldoende productiecapaciteit om aan de vraag te voldoen. Bovendien blijft het twijfelachtig of de alternatieve productformules voor voldoende veiligheid zorgen. Als banden waarvan het loopvlak is vervaardigd m.b.v. oliën met een laag PAK-gehalte, niet goed blijken te zijn, zullen er echte doden vallen en niet alleen meer de hypothetische doden die als argument worden aangevoerd voor voorzorgsmaatregelen.

3.8 Het EESC heeft begrip voor die bezorgdheid, maar is er vast van overtuigd dat de voorgestelde richtlijn moet worden ingevoerd teneinde, in nauw overleg met de betreffende sectoren, te zorgen voor een geslaagde overstap op een wereldwijd gebruik van procesoliën met een laag PAK-gehalte bij de productie van banden. Die nieuwe oliën moeten m.b.t. alle veiligheidsaspecten beslist aan de huidige minimumprestatienormen voldoen. De creatie van een werkzame, concurrerende en betrouwbare interne Europese markt voor dergelijke nieuwe producten vormt zodoende een voldoende krachtige en juiste beweegreden voor onderhavig voorstel.

3.9 In dat verband is het cruciaal dat snel overeenstemming wordt bereikt over de tests waarmee moet worden bepaald welke oliën in Europa mogen worden gebruikt. In de bijlage bij het richtlijnvoorstel wordt gesuggereerd te testen op de aanwezigheid van afzonderlijke PAK's. Die methode is echter niet geschikt als wordt gewerkt met continu doorgaande, grootschalige raffinageprocessen, omdat de chemische samenstelling van bepaalde productiestromen dan telkens verschilt afhankelijk van de verwerkte ruwe oliën. In het kader van Richtlijn 67/548/EEG wordt in de olie-industrie reeds gebruik gemaakt van andere tests, zoals de door het *Institute of Petroleum* ontwikkelde test IP-346 (waarmee de totale concentratie PAK's kan worden vastgesteld door de hoeveelheid drie- tot zevenhoekige PAK-ringen te meten, die met het oplosmiddel DMSO kunnen worden geëxtraheerd). Dergelijke tests worden inmiddels beschouwd als aanvaardbare methodes om de kankerverwekkendheid van oliën te meten. Onderzoek dat CONCAWE voor de olie-industrie uitvoerde, staft de stelling van het CSTEE dat door alleen maar de hoeveelheid BaP te meten slechts summiere aanwijzingen worden verkregen van de mogelijke kankerverwekkendheid van een product. Derhalve wordt ten zeerste aanbevolen de verschillende procesoliën voor rubberverwerking m.b.v. test IP-346 te definiëren en te testen.

3.10 Er moet een soortgelijke test komen om vast te stellen of zich in geïmporteerde banden geen oliën met een te hoog PAK-gehalte bevinden, teneinde de Europese bandenindustrie te beschermen (evenals het milieu, als er ten minste milieuvoordelen zijn). Een ontwerpnorm van de ISO (ISO TC 45/SC 3 N van 29 oktober 2003), waarop nog commentaar kan worden geleverd en die nog kan worden aangepast, omvat een testmethode waarmee het in rubberverbindingen verwerkte type olie kan worden bepaald. Voordat de nu voorgestelde richtlijn wordt toegepast, zouden de werkzaamheden in dat verband moeten zijn afgerond.

3.11 Op grond van het voorgaande zou het mogelijk moeten zijn de beperkingen waaraan het aanbod momenteel is verbonden, te laten verdwijnen. Het gaat dan vooral over het aanbod van TDAE, waarin meer moet worden geïnvesteerd dan in MES. Dat kost echter tijd en daarom lijkt het steeds onrealistischer te worden dat de huidige datum van 1 januari 2009, waarop bij de productie van banden voor algemene doeleinden op het gebruik van andere stoffen moet zijn overgestapt, wordt gehaald. Omdat bovendien de voordelen van onderhavig richtlijnvoorstel waarschijnlijk minimaal zullen zijn, maar de kosten en risico's aanzienlijk zullen zijn als nieuwe productformules geen succes blijken, stelt het EESC voor de oorspronkelijk genoemde termijn met twaalf maanden te verlengen tot 1 januari 2010. Zelfs dan zullen de verschillende concurrenten langdurig met elkaar in onderhandeling gaan. De Commissie zal een sleutelrol moeten blijven spelen om dit hele proces, voor zover de Europese wetgeving dat toelaat, te vergemakkelijken en uiteindelijk tot een goed einde te brengen.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Zoals hierdoor al is opgemerkt, moeten de titel van onderhavig richtlijnvoorstel en een aantal verdere formuleringen daaruit worden afgestemd op de overkoepelende doelstelling ervan, nl. de invoering van beperkingen op het op de markt brengen en het gebruik van oliën met een hoog PAK-gehalte die worden gebruikt bij de productie van banden en van banden die deze oliën bevatten.

4.2 Ook de bijlage bij het richtlijnvoorstel moet met die doelstelling overeenkomen en derhalve beperkingen vermelden op het op de markt brengen en het gebruik van bij de productie van banden gebruikte oliën die volgens de test IP-346 meer dan 3 % met DMSO extraheerbare stoffen bevatten en daarom op grond van Richtlijn 67/548/EEG als kankerverwekkend worden aangemerkt. Alle verwijzingen naar het gebruik van BaP als een marker en naar andere afzonderlijke PAK's dienen te worden geschrapt.

4.3 Er moet een internationale standaardtest worden ontwikkeld waarmee de in rubberverbindingen - m.n. banden - verwerkte oliën kunnen worden getypeerd. Die test moet in de voorgestelde richtlijn worden vermeld.

4.4 De rubber- en bandenindustrie moet voldoende tijd krijgen om de nodige aanpassingen door te voeren (waarmee reeds is begonnen), en de olie-industrie om de nodige investeringen te doen en de benodigde grondstoffen te leveren. Momenteel is de verwachting dat alle betrokkenen op 1 januari 2010 aan de nieuwe vereisten zullen kunnen voldoen. Die datum moet daarom als aanvankelijke uiterste datum in het richtlijnvoorstel worden vermeld. Voorts moet met de sector overleg worden gevoerd over uitzonderingsbepalingen voor raceauto- en vliegtuigbanden en andere typen banden waaraan zeer hoge eisen worden gesteld. Gezien het voorgaande is het moeilijk voor te stellen dat die veranderingen merkbare voordelen kunnen opleveren in het licht van de overduidelijke risico's voor alle betrokkenen van een product dat niet naar behoren functioneert.

Brussel, 27 oktober 2004

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



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2702/1999 inzake voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten in derde landen en van Verordening (EG) nr. 2826/2000 betreffende voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten op de binnenmarkt”**

(COM(2004) 233 def. – 2004/0073 (CNS))

(2005/C 120/08)

Op 21 april 2004 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 36 en 37 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovenvernoemd voorstel

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 21 september 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **L. E. Nielsen**.

Tijdens zijn 412e zitting op 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 171 stemmen voor en één stem tegen, bij zes onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Achtergrond

1.1 Tot 1999 werd cofinanciering door de EU van voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten binnen en buiten de EU apart in elke marktordening geregeld. Vervolgens werden deze sectorgerichte bepalingen vervangen door een meer horizontale strategie in de vorm van Verordening (EG) nr. 2702/99 (acties in derde landen) en Verordening (EG) nr. 2826/2000 (acties op de interne markt) ter ondersteuning van de afzetbevorderingsmaatregelen van lidstaten en bedrijven zelf. Vindt er geen verlenging plaats, dan zal eerstgenoemde verordening eind 2004 aflopen. Conform de in de verordeningen vastgelegde verplichting daartoe heeft de Commissie in maart 2004 een uitvoerig verslag over de toepassing van de verordeningen ingediend, waarin zij ook vereenvoudigingen en verbeteringen voorstelt.

1.2 Binnen de EU gaat het er na de problemen met BSE, dioxine en listeria om dat de consument meer vertrouwen in Europese voedingsmiddelen krijgt en er informatie over de controlesystemen tot waarborging van de kwaliteit en de traceerbaarheid van voedingsmiddelen wordt verstrekt. Er is daarom voornamelijk sprake van informatie over regels inzake kwaliteitsborging, veiligheid, etikettering, traceerbaarheid, systemen voor geografische aanduidingen, oorsprongsbenamingen, specificiteitscertificering, biologische productie en geïntegreerde productie, dit alles met als doel het imago van Europese producten bij de consument te verbeteren.

1.3 Ook in derde landen is het de bedoeling bekendheid te geven aan de maatregelen die de EU heeft getroffen om de kwaliteit en de veiligheid van de producten te garanderen, alsmede aan typische, met specifieke gebieden verbonden producten en aan eisen ter waarborging van de kwaliteit van biologische producten. Zowel binnen als buiten de EU wordt gebruik gemaakt van voorlichtingscampagnes, pr-activiteiten, afzetbevorderingsmaatregelen en reclame alsook deelname aan beurzen en tentoonstellingen, waarmee de weg gebaad kan worden voor campagnes van de lidstaten en van particuliere

bedrijven om het marktaandeel van hun producten zelf te vergroten.

1.4 In principe ligt de financiële bijdrage van de EU aan afzetbevorderingsprogramma's op 50 %, terwijl de betrokken beroeps- en bedrijfskolomorganisaties 30 % en de lidstaten 20 % van de kosten voor hun rekening nemen, waarbij gebruik gemaakt mag worden van parafiscale heffingen. De uitgaven van de lidstaten worden beschouwd als interventie maatregel en door de Commissie terugbetaald.

1.5 De betrokken Europese of nationale organisaties moeten zelf het initiatief tot de programma's nemen; de lidstaten zijn verantwoordelijk voor het beheer, de controle en de betaling. Om de Europese dimensie van de regeling uit te verf te laten komen gaat voorrang uit naar programma's die door twee of meer lidstaten/beroeps- of bedrijfskolomorganisaties worden ingediend. Deze programma's stuiten in de praktijk echter op problemen, omdat de administratieve regels en procedures vaak verschillen en sommige lidstaten weinig engagement tonen. Over het geheel genomen zijn de indienende organisaties overigens te veel tijd en middelen kwijt aan coördinatie, controle en administratie.

1.6 De Commissie wil met haar voorstellen iets doen aan de complicaties en administratieve rompslomp rond de programma's, die in haar verslag nader worden toegelicht. Daarnaast is het de bedoeling dat de programma's meer een echt Europese dimensie krijgen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 Door de wijziging van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de intensievere concurrentie op de markt is de behoefte aan de co-financieringsregeling onverminderd groot. Daarnaast is voortzetting van de regeling binnen én buiten de EU ook gerechtvaardigd omdat concurrerende landen eveneens steun verlenen aan voorlichtings- en afzetbevorderingsacties op hun exportmarkten.

2.1.1 Wel zijn er duidelijk vereenvoudigingen en verbeteringen geboden. Na raadpleging van de beroeps- en bedrijfskolomorganisaties en andere betrokken partijen is de Commissie nu gekomen met een uitvoerig herzieningsvoorstel om de administratieve procedures te vereenvoudigen en de regeling zo goed mogelijk te laten functioneren.

2.2 De Commissie wijst er terecht op dat het nu nog te vroeg is om de resultaten van de nieuwe regeling te evalueren. Deze is immers nog maar net ingevoerd: in 2001 voor derde landen en in 2002 voor de interne markt. Pas in 2003 werd de invoering afgerond. Het is dan ook zeker nuttig dat de Commissie eind 2006 nog een verslag over het functioneren van de regeling na de herziening zal opstellen. Dan kan ook de toepassing van de regeling in de nieuwe EU-lidstaten geëvalueerd worden.

2.3 Veel organisaties zijn dus pas nu vertrouwd aan het raken met de bepalingen en administratieve eisen van de regeling. Nogal wat programmavoorstellen waren echter uit Europees oogpunt van beperkt belang, zoals de Commissie ook al stelt. Daarom moet meer nadruk komen te liggen op programma's van dusdanige omvang dat zij in EU-verband een rol van betekenis spelen, alsook op het totstandbrengen van synergie tussen nationale en EU-activiteiten.

2.4 Zeker nu, na de uitbreiding, moet de EU in het algemeen streven naar het opstellen van zo eenvoudig mogelijke regels, zodat de regelgeving overzichtelijk blijft. Hoewel doelstellingen en inhoud van de interne en externe programma's wel verschillen, is de opdeling in twee verordeningen eigenlijk een voortvloeisel uit het verleden. De regeling moet zo spoedig mogelijk verder vereenvoudigd worden door de verordeningen samen te voegen; dit zal de gebruiksvriendelijkheid ten goede komen. De meeste bepalingen zijn hetzelfde en de verschillen zijn meestal ongegrond. Ook de veranderingen die de Commissie thans ten aanzien van de regels voor indiening van programmavoorstellen, besluitvorming en controle voorstelt, zijn hetzelfde.

2.5 Ook uit hoofde van de regeling inzake de ontwikkeling van plattelandsgebieden wordt steun toegekend voor informatie, afzetbevordering en reclame voor landbouwproducten en voedingsmiddelen. De formulering van deze bepalingen wijkt wel af van die van de onderhavige regeling. Ook al is er uiteindelijk meer duidelijkheid over de verschillende toepassingsgebieden van de regelingen verschaft, toch had de Commissie nu al moeten bekijken hoe deze overlapping ongedaan gemaakt kan worden. Er is dus geen reden om de discussie hierover uit te stellen, zoals de Commissie voorstelt.

2.6 De cofinanciering van de EU moet op dezelfde voet voortgezet worden en het budget dient vanwege de uitbreiding en de toekomstige behoeften opgetrokken te worden. De regeling kan zo bijdragen tot integratie en totstandbrenging van de interne markt voor de verschillende productgebieden, waarbij

variëteiten en gastronomische diversiteit gerespecteerd worden. De Europese beroepsorganisaties moeten dus meer voorlichtingscampagnes opzetten met informatie over de kwaliteiten van de producten en variaties in consumentenvoorkeuren binnen de EU. Daarnaast moet een grotere prioriteit worden toegekend aan markten van derde landen - gelijktijdig met de geleidelijke afschaffing van de uitvoerrestituties - waarbij wordt uitgegaan van de reële mogelijkheden voor de uitvoering van effectieve programma's.

2.7 Dat de regeling vrij weinig wordt gebruikt voor de markten van derde landen komt beslist ook door de eis dat de programma's alleen betrekking mogen hebben op generieke campagnes. Daardoor stellen de grotere leden van beroepsorganisaties zich vaak terughoudend op en willen zij niet aan de programma's meebetalen. Steun aan merken en dus aan afzonderlijke bedrijven is uitgesloten. Willen de maatregelen een merkbaar effect op de exportmarkten sorteren, dan moet de Commissie echter een zekere flexibiliteit bij campagnes e.d. toestaan, in die zin dat een generieke campagne een afgewogen aantal merken mag tonen, zodat een verband tussen de boodschap van de campagne en de producten op de markt kan worden gelegd. Op deze manier worden generieke en particuliere campagnes gecombineerd, waardoor een synergie-effect opgewekt kan worden. De boodschap van de campagne op zich wordt daardoor niet beïnvloed, maar inkopers en klanten zullen de producten waarvoor reclame wordt gemaakt, gemakkelijker kunnen vinden. Ook gaat er steeds meer aandacht uit naar de herkomst van de producten binnen de EU. Wordt een markt echter al door merkartikelen gedomineerd, dan biedt afzetsteun van de EU slechts een beperkte meerwaarde; de bedrijven concurreren dan al vaak intensief met elkaar om het marktaandeel van hun merken te vergroten en beschikken daartoe vaak over aanzienlijke reclamebudgetten.

2.8 Er is geen reden om de cofinancieringpercentages tussen de lidstaten en de beroeps- en bedrijfskolomorganisaties te veranderen. Het probleem is dat sommige lidstaten weinig engagement tonen of niet aan de cofinancieringseis kunnen voldoen, waardoor de betrokken organisaties geen gebruik kunnen maken van de regelingen, tenzij de financiering door middel van parafiscale heffingen geschiedt. Ter vereenvoudiging van de administratie moeten de huidige degressieve cofinancieringpercentages voor meerjarenprogramma's worden afgeschaft en de cofinanciering van de EU op 50 % worden gesteld.

2.9 Doordat gebruik gemaakt kan worden van parafiscale heffingen als financieringsbron nemen sommige organisaties in feite al 50 % van de financiering voor hun rekening. Deze mogelijkheid moet gehandhaafd worden, maar daarbij moet wel de regel dat de lidstaten 20 % van de kosten op zich moeten nemen, worden versoepeld, zodat zij per geval kunnen bepalen hoeveel zij aan een programma willen bijdragen. Wel zouden de betrokken organisaties moeten worden verplicht tot een minimumbijdrage van bijv. 20 %.

2.10 Het zou mogelijk moeten zijn om acties ter bevordering van de afzet van bloemen en planten op markten van derde landen op dezelfde wijze te steunen als op de interne markt wordt gedaan.

2.11 De financiële bijdrage van de lidstaten valt onder de Verdragsbepalingen inzake staatssteun. Dit leidt alleen tot administratieve lasten en is in feite zinloos. Van begin af aan had een vrijstelling van de kennisgevingprocedure moeten gelden, zoals in de regeling voor plattelandontwikkeling reeds is voorzien en nu ook voor de onderhavige regeling wordt voorgesteld.

2.12 Het is goed dat er een minimum- en een maximum-budget voor de geselecteerde programma's vastgesteld kan worden, gezien de administratieve lasten en het aanzienlijke aantal kleinschalige programma's die hun doel op de betrokken markten missen. Er moet voorrang worden gegeven aan programma's van langere duur, die over een dusdanig budget beschikken dat zij meer effect sorteren.

2.13 De nationale en particuliere certificerings- en controle-regelingen voor biologische producten moeten zoveel mogelijk in de gemeenschappelijke EU-regeling voor biologische producten worden ondergebracht. Dit proces is al aardig op gang gebracht en zou zoveel mogelijk moeten worden ondersteund door voorlichtingscampagnes, om zo een echte interne markt voor biologische producten te creëren ter vervanging van de nationale en particuliere regelingen. Voorlichtingscampagnes in derde landen voor biologische producten uit de EU hebben vooralsnog niet veel opgeleverd. Totstandbrenging van de interne markt voor biologische producten is een voorwaarde om dergelijke producten in derde landen op de markt te kunnen brengen. Daarnaast zijn er ook problemen met de wederzijdse erkenning van regelingen, bijvoorbeeld tussen de EU en de VS.

### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Er moet worden nagegaan of de interne verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen lidstaten en Commissie verder kan gaan dan hetgeen thans wordt voorgesteld. Ook zou er meer gedaan kunnen worden aan vereenvoudiging en zou er een duidelijkere verdeling van de verantwoordelijkheden moeten komen, nu er tal van comités en organen worden betrokken bij het opstellen van regels en bij de selectie, uitvoering, follow-up en controle. De Commissie stelt bijvoorbeeld voor daarnaast ook nog ad hoc-werkgroepen op te richten, die bestaan uit vertegenwoordigers van lidstaten en/of specialisten op het gebied van afzetbevordering en reclame, die de Commissie kunnen helpen met het ontwikkelen van de strategie en de uitvoeringsmaatregelen.

3.2 De voorgestelde wijziging van de selectie van uitvoeringsorganisaties betekent een wezenlijke vereenvoudiging. Het is daarnaast ook wenselijk dat de betrokken organisaties afhankelijk van de aard van de campagne zelf bepaalde activiteiten binnen een programma kunnen uitvoeren en dat het uitvoeringsorgaan ook pas na goedkeuring van het voorstel door de Commissie gekozen kan worden.

3.3 Wat de overige punten van kritiek betreft, zoals de lange tijd die verstrijkt tussen de indiening van de voorstellen en het uiteindelijke besluit, de vele details die vroeg in het proces verstrekt moeten worden en de weinig transparante besluitvorming, komt de Commissie de critici met de voorgestelde wijzigingen een eind tegemoet. Wel zou zij ook moeten overwegen de zware rapportagevereisten te verlichten.

3.4 De Commissie stelt voor dat zij meer speelruimte krijgt en zelf het initiatief tot voorlichtings- en afzetbevorderingscampagnes kan nemen om zo voor een eerlijkere verdeling van de verschillende productgebieden te zorgen. Dit is zeker zinvol, gezien het overheersende aantal aanvragen op het gebied van groenten en fruit, terwijl andere sectoren niet of nauwelijks aandacht krijgen. De uitvoering hiervan in de praktijk werpt echter een aantal vragen op, bijvoorbeeld omdat in de bijlagen slechts een beperkt aantal landen en producten staat vermeld die in aanmerking voor een financiële bijdrage van de EU komen.

3.5 Het EU-logo voor biologische landbouw dient duidelijk zichtbaar afgebeeld te zijn in voorlichtings- en afzetbevorderingscampagnes, om zo meer bekendheid te geven aan de certificerings- en controleregeling van de EU en de harmonisatie van de nationale regelingen te bevorderen. Het logo toont de 12 sterren en staat symbool voor de EU. De eis dat de EU-vlag volgens bepaalde regels op het reclamemateriaal wordt afgebeeld, kan dus worden afgezwakt. De huidige eisen leiden ertoe dat op hetzelfde reclamemateriaal verschillende EU-symbolen worden gebruikt. Daarnaast worden ook nationale logo's voor biologische producten en het logo van de plaats van herkomst afgebeeld, met als gevolg dat de boodschap onduidelijk wordt. Campagnes die door het LIFE-programma worden gesteund, zouden dus niet de EU-vlag moeten afbeelden, maar het LIFE-logo, waarop de 12 sterren ook te zien zijn.

3.6 De huidige eis dat de nationale logo's voor biologische producten alleen toegestaan zijn indien er sprake is van verdergaande nationale regels, leidt tot discriminatie en belemmert de harmonisatie. In het ontwerp voor het Europese actieplan voor biologische landbouw <sup>(1)</sup> wordt voorgesteld dat nationale logo's naast het EU-logo worden afgebeeld.

<sup>(1)</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Europees actieplan voor biologisch voedsel en biologische landbouw, COM(2004) 415 def.

3.7 Het Comité verzoekt de Commissie een gids te maken die niet alleen de betrokkenen wegwijs maakt in de procedures maar ook de overheden helpt met de controle. Het hele nieuwe communautaire afzetbevorderingsbeleid is hiermee gebaat.

3.8 Hoewel de desbetreffende regelingen nog niet lang worden toegepast, beginnen zich nu al wezenlijke behoeften af te tekenen, die met het oog op de toekomst in acht genomen moeten worden. De Commissie dient zorg te besteden aan het coördineren van de acties op de verschillende markten, om in

de toekomst overlappingsen of dubbele boodschappen te voorkomen. Dit zou namelijk ten koste gaan van het effect van de afzetbevorderingsmaatregelen.

#### 4. Conclusie

4.1 Het Comité vindt dat het Commissievoorstel, met inachtneming van bovenstaande opmerkingen over de verdere noodzakelijke vereenvoudiging ervan, goedkeuring verdient.

Brussel, 27 oktober 2004.

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

### Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het thema Industriële reconversie en overheidssteun in de staalindustrie

(2005/C 120/09)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 28-29 januari 2004 besloten, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over het volgende thema: „Industriële reconversie en overheidssteun in de staalindustrie”.

De Adviescommissie industriële reconversie, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 9 september 2004 goedgekeurd. Rapporteur was **de heer Lagerholm**, co-rapporteur **de heer Kormann**.

Tijdens zijn 412e zitting op 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober 2004) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 154 stemmen voor en 3 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, is goedgekeurd.

#### 1. Inleiding, doel en reikwijdte van het advies; definities

1.1 Centraal in dit initiatiefadvies staat het verband tussen industriële reconversie en overheidssteun, waarbij de staalindustrie als voorbeeld wordt genomen.

1.2 In dit document wordt „industriële reconversie” opgevat als het normale, doorlopende proces van een industriële sector die pro-actief reageert op de dynamische ontwikkelingen in zijn bedrijfstak om te kunnen blijven concurreren en groeikansen te creëren.

1.3 Een doorlopend industrieel reconversieproces is iets waaraan Europa zich niet kan onttrekken. Met de voortschrijdende globalisering moeten de economische structuren vroeg of laat wel aan de ontwikkelingen op de wereldmarkt worden aangepast. Daarom moet de Europese Unie een actieve rol spelen bij het vaststellen van de internationale randvoorwaarden.

1.4 De volgende gebeurtenissen vormden de aanleiding tot het opstellen van het initiatiefadvies:

- het verstrijken van het EGKS-Verdrag in 2002;
- de privatisering en herstructurering van de staalindustrie in Midden- en Oost-Europa in verband met de toetreding tot de EU;
- de lopende OESO-onderhandelingen over een internationale overeenkomst inzake subsidies aan de staalindustrie (SSA);
- de nieuwste uitgave van het scorebord van de EU voor overheidssteun;
- de Mededeling van de Europese Commissie „De structurele veranderingen begeleiden: Een industriebeleid voor het uitgebreide Europa” van april 2004;
- het verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Eerste toezichtverslag over de herstructurering van de staalindustrie in de Tsjechische Republiek en Polen” (COM(2004) 443 def.);



Met de staalindustrie als voorbeeld wordt in het advies nagegaan hoe overheidssteun van invloed kan zijn op noodzakelijke structuurveranderingen.

1.5 Bedrijven die in tegenstelling tot concurrenten geen „stimulerende middelen” van de overheid krijgen om hun concurrentievermogen te handhaven, zijn vaak slechter af. Zij kunnen ernstig in hun ontwikkeling worden belemmerd en mogelijk zelfs geheel van de markt worden verdrongen. Het jarenlange herstructureringsproces van de Europese staalindustrie leert dat de politiek het vaak echter maar moeilijk kan laten om subsidies toe te kennen aan grote bedrijven met veel werknemers die door sluiting bedreigd worden. Over het algemeen betekent dit dat overcapaciteit en onrendabele activiteiten die in een vrije-marktsituatie opgegeven zouden moeten worden, in stand worden gehouden. Het noodzakelijke aanpassingsproces wordt slechts aarzeland in gang gezet.

1.6 Politiek, bedrijfsleven en vakbonden zijn het er over eens dat industriële reconversie onvermijdelijk is en dat dit proces tot stand moet komen door middel van internationale kaderovereenkomsten. Dit inzicht berust op de ervaring van de EU-staalindustrie met industriële reconversie, een proces dat al tientallen jaren duurt. Algemeen wordt erkend dat herstructureringen en consolidaties alsook een begeleidende sociale dialoog noodzakelijk zijn, willen de Europese bedrijven zich kunnen handhaven op hun afzetmarkten, die steeds meer integreren.

1.7 De Europese Commissie wijst er in haar Mededeling over het industriebeleid (eind april 2004 <sup>(1)</sup>) op dat industriële reconversie niet verward mag worden met absolute deïndustrialisatie. Deïndustrialisatie houdt in dat zowel werkgelegenheid als productie en productiviteitsgroei afnemen. Absolute deïndustrialisatie leidt tot het wegtrekken van minder productieve arbeidsplaatsen naar ontwikkelingslanden en nieuw geïndustrialiseerde landen met lagere arbeidskosten. Dit komt in de eerste plaats doordat de kostenstructuren in derde landen gunstiger zijn geworden ten opzichte van de EU.

1.8 De Europese Commissie komt in haar analyse van het industriebeleid evenwel tot de conclusie dat behalve in de mijnbouw slechts in enkele sectoren momenteel sprake is van absolute deïndustrialisatie (textielindustrie, kledingindustrie, lederwaren- en schoenindustrie, scheepsbouw en -reparatie, olierafinaderijen, kolenindustrie en splijtstoffen). Industriële reconversie is beslist een pijnlijk proces voor de betrokken regio's, maar is uit macro-economisch oogpunt gunstig mits de veranderingen goed gepland, vastgesteld en begeleid worden.

1.9 Dat het aandeel van de industrie in de economie afneemt, is het gevolg van een langdurige structuurwissel. De meeste branches, zoals de ijzer- en staalsector, hebben het aantal arbeidsplaatsen de afgelopen decennia weliswaar fors

ingekrompen, maar wisten tegelijkertijd wel een duidelijke toename van hun toegevoegde waarde en arbeidsproductiviteit te realiseren.

1.10 Het feit dat de dienstensector maatschappelijk gezien steeds belangrijker wordt, wordt vaak aangevoerd als bewijs dat zich structurele veranderingen ten nadele van de industrie voltrekken. Deze verschuiving is echter minder ingrijpend dan zij lijkt omdat beide sectoren steeds meer met elkaar vervlochten raken. Zo is de verwerkende industrie de afgelopen decennia overgegaan tot het uitbesteden van diverse activiteiten (zoals vervoer, logistiek en dataverwerking) aan externe dienstverleners. Statistische gegevens over de industriële reconversie moeten dan ook altijd zorgvuldig en uiterst voorzichtig geïnterpreteerd worden. Verkeerde conclusies op basis van oppervlakkige analyses of halve waarheden die door politieke overwegingen worden ingegeven, hebben al gauw negatieve gevolgen voor het industriebeleid.

1.11 Ook nu de Europese Unie steeds meer een kenniseconomie wordt, kan zij niet zonder de toegevoegde waarde van de industrie. Wanneer ook de toegevoegde waarde wordt meegeteld die andere sectoren creëren met hun activiteiten voor de industrie, blijkt dat de betekenis van de industrie voor de Europese Unie nog altijd even hoog is als begin jaren '90. In Duitsland bijvoorbeeld neemt de industrie zo in totaal ruim 40 % van de bruto toegevoegde waarde voor haar rekening.

1.12 Tegen de achtergrond van het soms zeer pijnlijke privatiserings- en herstructureringsproces, dat al bijna dertig jaar in beslag neemt, vindt de Europese Commissie nu dat bij toekomstige herstructureringsmaatregelen (in de landen van Midden- en Oost-Europa, maar ook in andere sectoren) uitgegaan moet worden van de ervaringen die de EU-staalindustrie met aanpassingsmaatregelen heeft opgedaan.

1.13 De afgelopen decennia zijn de politieke, technische en economische omstandigheden van de EU-staalindustrie ingrijpend veranderd: de oliecrises, de interne markt, de uitbreidingen van de EU en ook de globalisering hebben diepe sporen nagelaten in een sector die als grondstofleverancier voor vele branches belangrijk is. Sinds 1975, het eerste crisisjaar, is de staalproductie ondanks alle schommelingen in conjunctuur en structuur echter nagenoeg gelijk gebleven in de EU. In bijna alle lidstaten van de EU-15 wordt ook nu nog staal geproduceerd, alleen vindt de productie nu dankzij de technische vooruitgang met slechts een derde van het aantal werknemers van toen plaats. Het aantal staatsbedrijven in de staalsector van de EU-15 is gedaald van 53 % in 1985 tot minder dan 10 %. Bovendien zijn staatsbedrijven thans onderworpen aan soortgelijke economische randvoorwaarden als particuliere bedrijven.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 274 def. Deze mededeling wordt momenteel geanalyseerd in advies CCMI 017, rapporteur: de heer Van Iersel, en in het initiatiefadvies CCMI 014 over bedrijfsverplaatsingen, rapporteur: de heer Rodríguez García-Caro.

1.14 In het licht hiervan heeft de Adviescommissie industriële reconversie (CCMI) van het Europees Economisch en Sociaal Comité de interessante taak gekregen na te gaan welke rol overheidssteun in het algemeen bij structuurveranderingen speelt en in het bijzonder in de Europese staalindustrie heeft gespeeld. In dit initiatiefadvies wordt onder „staalindustrie” het volgende verstaan: alle industriële activiteiten die verband houden met de productie en afzet van staal, rekening houdend met hun belangrijke rol voor de Europese staalverwerkende industrie.

## 2. Overheidssteun - algemene gevolgen

2.1 Overheidssteun is een selectief voordeel dat overheidsorganen aan geselecteerde takken van productie en uiteindelijk aan bepaalde groepen personen toekennen. Om te kunnen bepalen of maatregelen overheidssteun vormen, moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds maatregelen ter ondersteuning van bepaalde ondernemingen of ter vervaardiging van bepaalde goederen overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, en anderzijds algemene maatregelen die in gelijke mate toepasselijk zijn in de lidstaten en de hele economie ten goede komen. In het laatste geval is er geen sprake van overheidssteun in de zin van artikel 87, lid 1, maar eerder van algemene economische beleidsmaatregelen, waarvan alle ondernemingen in gelijke mate gebruik kunnen maken (zoals investeringsaftrekmogelijkheden).

2.2 In een markteconomie worden economische activiteiten echter gestuurd door vraag en aanbod en gecoördineerd door middel van de prijs. Daardoor kan iedere maatregel die de functie van de prijs als informatie-, sturings- en stimuleringsmechanisme beïnvloedt in principe schadelijk zijn.

2.3 Overheidssteun kan de vrije concurrentie blijvend beïnvloeden, verhindert een efficiënte allocatie van hulpbronnen en vormt een bedreiging voor de interne markt. De noodzaak een vrije en onvervalste mededinging in stand te houden, wordt dan ook erkend als een van de hoekstenen van de Europese Unie.

2.4 Steunmaatregelen (financiële steun of belastingvoordelen) zijn alleen gerechtvaardigd indien de markt niet optimaal functioneert en een reële kans bestaat dat subsidies tot een beter economisch resultaat leiden. Bij marktfalen kan overheidsingrijpen in de vorm van financiële steun voorkomen dat er verkeerde allocaties plaatsvinden. Het komt echter zelden voor dat de overheid weet hoeveel geld er bij marktfalen precies nodig is. Informatie van bedrijven die overheidssteun binnen willen slepen, dient met het nodige voorbehoud gebruikt te worden.

2.5 Probleem is ook dat de marktsituatie voortdurend verandert. Het is mogelijk dat overheidssteun die aanvankelijk gerechtvaardigd was, inmiddels economisch gezien niet meer noodzakelijk is, maar door de traagheid van het politieke proces of onder druk van belangengroeperingen uit de betrokken regio of sector nog steeds wordt toegekend.

2.6 Staatssteun leidt daarnaast vaak tot gedragsveranderingen bij de marktpartijen. Subsidies verminderen de bereidheid van ondernemingen om aanpassingen door te voeren die noodzakelijk zijn om hun concurrentievermogen te handhaven of weer op te bouwen. Ondernemingen die steun ontvangen kunnen zo een „subsidiementaliteit” ontwikkelen.

2.7 Overheidssteun kan - in ieder geval op middellange termijn - gepaard gaan met een grotere belastingdruk. Het afbouwen van overheidssteun is niet alleen essentieel om tot een gezonde begroting te komen, maar is ook uit het oogpunt van economie en regelgeving noodzakelijk. Een verkeerde aanpak van subsidies zorgt ervoor dat de structuurveranderingen afgeremd worden.

2.8 Gezien de noodzaak om de totale overheidssteun terug te dringen hebben verscheidene EU-ministerraden er in hun conclusies op aangedrongen dat de nadruk wordt verschoven van ondersteuning van afzonderlijke bedrijven of bedrijfstakken naar horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang, zoals cohesie. Overheidssteun die op horizontale doelstellingen is gericht, is meestal bedoeld om marktfalen te corrigeren en leidt normaal gesproken tot minder concurrentievervalsing dan sectorgerichte en ad hoc-subsidies. Laatstgenoemde subsidies zijn hoofdzakelijk bedoeld om ondernemingen in moeilijkheden te redden of te herstructureren.

2.9 De belangrijkste horizontale doelstellingen die met overheidssteun worden nagestreefd, zijn:

- onderzoek en ontwikkeling;
- milieubescherming;
- energiebesparing;
- ondersteuning van het MKB;
- scheppen van arbeidsplaatsen;
- bevordering van opleiding.

### *Invloed van de overheid op de Europese staalindustrie*

2.10 Van oudsher heeft de overheid een zeer grote invloed op de staalindustrie uitgeoefend, ingegeven door militaire en veiligheidsoverwegingen. Ter indicatie: in 1980 vond nog zo'n 60 % van de wereldwijde staalproductie plaats in bedrijven die al dan niet rechtstreeks onder toezicht van de overheid stonden.

2.11 Staalbedrijven die in handen van de overheid zijn, kunnen er doorgaans op rekenen dat de meeste verliezen worden overgenomen, waardoor hun voortbestaan in feite gegarandeerd is. De mededinging wordt hierdoor evenzeer belemmerd als door overheidssteun die wordt toegekend om de concurrentiepositie te versterken of om te voorkomen dat bedrijven die niet rechtstreeks eigendom van de overheid zijn, hun deuren moeten sluiten. De economische maatregelen om bedrijfssluitingen te voorkomen worden ook nog aangevuld met politieke maatregelen. Al met al is het mogelijk dat de aanpassingsproblemen worden afgewenteld op de sterkere bedrijven of dat er een steunlawine op gang gebracht wordt.

2.12 Naast sluitingssteun mag daarom nu alleen nog maar horizontale steun aan de Europese staalindustrie worden toegestaan. Terugkijkend op het herstructureringsproces dat tot ver in de jaren '90 slechts zeer langzaam vorderde, heeft de staalindustrie uiteindelijk aanvaard dat de sectorgerichte en ad hoc-subsidies vervangen moeten worden door horizontale steun, en gaat zij thans zelfs zover dat zij in haar steunregeling ook afziet van regionale subsidies (<sup>1</sup>).

2.13 Toezicht op alle nationale uitgaven is uitermate belangrijk in de Unie. De Europese Commissie moet in haar steunbeleid uitgaan van een transparante controle op en een transparant gebruik van overheidssteun, zoals momenteel al geldt voor de staalindustrie.

2.14 De Commissie werkt thans verder aan de herziening van haar richtsnoeren en kaderregelingen voor overheidssteun, om na te gaan of ze vereenvoudigd en verduidelijkt kunnen worden, en om eventuele tegenstrijdigheden tussen de verschillende teksten weg te nemen. De Commissie zal voorrang geven aan de herziening van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden, de hervorming van de communautaire regels voor regionale steun na de uitbreiding, het opstellen van een nieuwe kaderregeling voor de beoordeling van geringe bedragen aan staatssteun, en aan verduidelijkingen inzake diensten van algemeen economisch belang.

2.15 Bij de verdere ontwikkeling van het algemene EU-beleid inzake overheidssteun moet rekening worden gehouden met de internationale context en met name met de multilaterale verplichtingen. Steun die ten goede komt aan goederen en producten uit andere sectoren dan de landbouw, is onderworpen aan de WTO-overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen.

(<sup>1</sup>) De laatste uitzondering op het algemene subsidieverbod werd gevormd door regionale investeringsubsidies aan Griekse staalbedrijven; deze hielden op in 2000.

### 3. EU-steunbeleid en industriële reconversie in de staalindustrie

#### *Omzeiling van het algemene EGKS-verbod op steun*

3.1 Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1952) was duidelijk over steunverlening door de lidstaten aan ondernemingen in de kolen- en staalindustrie: „Als zijnde onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal worden afgeschaft en zijn verboden binnen de Gemeenschap overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag: ... door de staten verleende subsidies of hulp, of door deze opgelegde bijzondere lasten, in welke vorm ook” (artikel 4, sub c)). Dat iedere vorm van steunverlening door de afzonderlijke lidstaten aan ondernemingen was verboden, was een logisch gevolg van het feit dat binnen de gemeenschappelijke markt een einde aan alle nationale beschermingsmaatregelen werd gemaakt.

3.2 Na de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt werd echter al snel duidelijk dat overheidssteun noodzakelijk was om de voorziening van met eigen kolen opgewekte energie in Europa te waarborgen. Er werd gezocht naar een oplossing die geen aanpassing van het EGKS-Verdrag zou vergen, en uiteindelijk werd voorgesteld sommige soorten overheidssteun te beschouwen als communautaire steun, die in principe toegestaan was. Artikel 95, dat bedoeld was om eventuele onvoorziene omstandigheden na ondertekening van het Verdrag te dekken, werd hiervoor als basis gebruikt. Op basis van dit artikel mocht de Gemeenschap optreden indien dit noodzakelijk was om een of meer doelstellingen van het Verdrag te realiseren.

3.3 Een van die doelstellingen was de kolenmijnen draaiende en vooral ook de mensen daar aan het werk te houden. Van toen af aan werd steun die lidstaten hun kolenmijnen gaven om de energievoorziening te garanderen, beschouwd als communautaire steun.

3.4 In de jaren 70 namen veel lidstaten niet eens de moeite om deze uitweg te kiezen voor hun steun aan staalbedrijven; zonder op noemenswaardige bezwaren te stuiten kenden zij miljarden toe, aanvankelijk om de staalindustrie te helpen bij haar expansie en later om de bedrijven, die meestal in overheidshanden waren, draaiende te houden. Zelfs nog begin jaren '80 deed de toenmalige directeur-generaal Mededinging bij de Commissie het EGKS-verbod op steun openlijk af als achterhaald.

3.5 Vanaf 1978 boekten de particuliere staalbedrijven, die zwaar hadden te lijden onder de concurrentievervalsing als gevolg van de „steunwedloop”, steeds meer succes met hun pogingen om het subsidieverbod weer van kracht te laten worden.

3.6 De staalsteuncodes, die gebaseerd waren op artikel 95, bepaalden vanaf 1980 dat steun aan staalbedrijven alleen op strikte voorwaarden was toegestaan. Vrijwel alle steun die de lidstaten hun bedrijven al gaven, viel aanvankelijk echter onder de toegestane steunvormen. De eerste steuncode diende dus eigenlijk alleen maar om bestaande praktijken te legaliseren. Slechts geleidelijk aan werden de steunvormen die de mededinging de grootste schade toebrechten, zoals reddingssteun, exploitatiesteun en investeringssteun, volledig verboden.

3.7 Vanaf halverwege de jaren '80 waren op grond van de steuncode alleen nog steun voor onderzoek en ontwikkeling, milieusteun en sluitingssteun toegestaan. Desondanks ontvingen sommige staatsbedrijven in de staalindustrie tot halverwege de jaren '90 nog steeds overheidsgeld voor het aflossen van schulden en herstructurering, op basis van ontheffingen in het kader van artikel 95.

3.8 Ten slotte werd bepaald dat verdere „communautaire steun” alleen toegekend mocht worden indien de productiecapaciteit fors werd teruggebracht. De EU-lidstaten werden het er uiteindelijk over eens dat er geen andere uitzonderingen op het subsidieverbod toegelaten zouden worden dan die, welke in de steuncode voorzien waren.

3.9 Deze strenge regels voor steun aan de staalindustrie, die de grondleggers van het EGKS-Verdrag al in gedachten hadden en die onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie kwamen toen het verdrag in 2002 verstreek, waren zeker ook te danken aan de voortdurende politieke inspanningen en juridische stappen van de staalindustrie. De zaken die het Europese Hof van Justitie werden voorgelegd, leidden weliswaar niet altijd tot het intrekken van de steunmaatregel die werd aangevochten, maar droegen er wel toe bij dat de wettelijke ruimte voor uitzonderingen op het steunverbod nauwkeurig werd vastgesteld en verder werd beperkt.

3.10 De EGKS-staalbedrijven hebben een aanzienlijke hoeveelheid steun gekregen: het gaat om een bedrag van in totaal 70 miljard euro sinds 1975! Dit bedrag valt als volgt op te splitsen:

- tussen 1975 en 1980, toen de staalsteuncode van kracht werd, werd in de EU ca. 12 miljard euro aan overheidssteun uitgekeerd;
- tussen 1980 en 1985, toen subsidies zonder al te grote beperkingen werden toegestaan in ruil voor capaciteitsreducties, werd zo'n 41 miljard euro aan overheidssteun door de Europese Commissie toegestaan;
- tussen 1986 en 1995 werd nog eens 17 miljard euro toegekend, waarvan 7 miljard in 1994 toen op basis van artikel

95 werd besloten steun „voor de eerste en de laatste maal” toe te staan.

3.11 Volgens het meest recente scorebord van de EU voor overheidssteun gaat vandaag de dag minder dan 2 promille van de totale EU-steun naar de staalindustrie. Bovendien is dit geld vrijwel uitsluitend bestemd voor maatregelen om het milieu te beschermen. De regels en de praktijken op het gebied van steun aan de staalindustrie zijn thans duidelijk strikter dan de communautaire steunregelingen voor andere sectoren.

#### *Ontstaan van een steunmentaliteit in de staalindustrie in de jaren 70*

3.12 In de jaren '60 en de eerste helft van de jaren '70 vertoonde het wereldwijde verbruik van staal een sterke, constante groei van gemiddeld ruim 5 % per jaar. In 1974 bereikte de productie van ruwstaal in de toenmalige Europese Gemeenschap (9 lidstaten) een recordhoogte: bijna 156 miljoen ton, waarbij 87 % van de productiecapaciteit werd benut.

3.13 Een jaar later echter, in 1975, zakte de staalproductie als gevolg van de oliecrisis in, met een daling van 30 miljoen ton (19 %) in de EG. De staalprijsen kelderden nog meer dan de productie. Tegelijkertijd kregen de EGKS-staalbedrijven te maken met een forse toename van de invoer, die gepaard ging met een even duidelijke afname van hun eigen uitvoer. De daling van de staalconsumptie op de interne markt werd nog verergerd door het feit dat de staalvoorraden werden aangesproken.

3.14 Aanvankelijk zag het er naar uit dat het slechts om een zeer scherpe conjunctuurdaling ging. Alle deskundigen dachten dan ook dat er snel weer een opleving zou volgen. Ook de economische instanties die door de Europese Commissie werden geraadpleegd, gaven aan dat zij een bijzonder krachtig en langdurig herstel verwachtten. Volgens de langetermijnprognose van de Commissie in haar „Algemene doelstellingen voor 1985”, die zij in samenwerking met producenten, consumenten en handelaren opstelde, zou de communautaire staalproductie in 1985 niet minder dan 188 miljoen ton bedragen. In werkelijkheid bedroeg de productie slechts 120 miljoen ton. De staalbedrijven gingen bij hun investeringsplannen voor de middellange en de lange termijn dus uit van volstrekt onjuiste basisgegevens. Zo ontstond overcapaciteit en raakten vraag en aanbod steeds verder van elkaar verwijderd.

3.15 Als gevolg van de afname van het economisch groeitempo in de wereld liep de investeringsactiviteit van staalfabrikanten sterk terug. Dit pakte bijzonder slecht uit voor de staalconsumptie, aangezien in de hooggeïndustrialiseerde landen ongeveer tweederde daarvan gerelateerd is aan investeringsactiviteiten.



3.16 De stagnatie van de wereldwijde vraag naar staal sinds 1975 is ook voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het feit dat staal efficiënter wordt gebruikt en er dus minder staal nodig is voor de diverse doeleinden. De vraag in Europa is daarnaast afgenomen door de aanhoudende verschuiving van kwantitatieve naar kwalitatieve groei en de expansie van de tertiaire sector.

3.17 Hoewel het staalverbruik na 1975 dus stagneerde, nam de staalcapaciteit aanzienlijk toe. De nominale wereldwijde capaciteit voor ruwstaal steeg alleen al tussen 1974 en 1983 met 150 miljoen ton, terwijl de wereldwijde vraag naar staal juist met 44 miljoen ton daalde. Tegelijkertijd maakte de capaciteit in de „nieuwe” staallanden en Oostbloklanden een bijzonder sterke groei door. Vergeleken met het feitelijke staalverbruik steeg het nominale capaciteitsoverschot in 1974 tot 130 miljoen ton ter wereld en binnen tien jaar verdrievoudigde dit overschot bijna (343 miljoen ton).

3.18 Aangezien het instorten van de vraag toen nog steeds uitsluitend als een conjunctuurverschijnsel werd beschouwd, werd de capaciteit ondanks de crisismaatregelen op peil gehouden. Het lukte niet de druk van de aanbodzijde op te vangen, prijsoorlogen op de Europese staalmarkten te voorkomen of de kelderende prijzen tegen te houden. Bedrijven met hoge productiekosten en weinig reserves raakten in steeds grotere moeilijkheden. Zij vroegen om steun van de overheid en kregen die meestal ook van hun nationale regering. Zo werden de problemen van individuele bedrijven afgewenteld op de hele industrie. Het systeem van vrijwillige beperkingen dat door de pas opgerichte Europese vereniging van ijzer- en staalproducerende industrieën (Eurofer) was ingevoerd, stortte uiteindelijk in toen niet alle grote bedrijven meer meededen.

#### *Gedwongen regulering van de markt (1980-1985)*

3.19 Met de instorting van het vrijwillige Eurofersysteem zag de Commissie zich in het najaar van 1980 gedwongen te verklaren dat er sprake was van een duidelijke crisis en een voor alle fabrieken in de EG verplicht productiequotasysteem in te voeren. Vanaf toen stelde de Commissie de productiequota elk kwartaal vast. Als fabrieken zich niet aan de quota zouden houden, konden er sancties worden opgelegd. Bovendien werden voor bepaalde producten minimumprijzen bepaald. De Commissie streefde met haar beleid naar prijsstabilisatie en naar capaciteitsbeperkingen die in sociaal en regionaal opzicht aanvaardbaar waren. Elk staalbedrijf in de EG kreeg te maken met quota voor zijn productie en voor zijn afzet op de gemeenschappelijke markt. Daarnaast werden met 15 landen vrijwillige overeenkomsten gesloten om de invoer te beperken. Gezien de lage prijzen van staalproducten op de wereldmarkt was het belangrijk te voorkomen dat bij de uitvoer verliezen geleden zouden worden, die onder de voorwaarden van het crisis-

teem extra EG-subsidies zouden kosten. Ongeveer 70 % van de Europese staalproductie was begin jaren 80 onderworpen aan het quotasysteem.

3.20 Het politieke doel - geleidelijke capaciteitsvermindering - werd echter niet meteen gerealiseerd. De hoop van de betrokken bedrijven op een opleving van de vraag en de uitschakeling van concurrenten, alsmede de overheidssteun en het gecontroleerde aanbod zorgden ervoor dat de zwakste bedrijven hun capaciteit niet afbouwden. De vermindering kwam pas geleidelijk op gang met de tweede staalsteuncode, waarin werd bepaald dat steun alleen verleend mocht worden indien er een herstructureringsprogramma uitgevoerd zou worden. Het verplichte quotasysteem, dat eigenlijk in 1981 afgeschaft had moeten worden, moest gezien de mededingings-situatie steeds weer gehandhaafd worden.

3.21 Om de onontkoombare capaciteitsbeperking toch door te zetten, oefende de Commissie met het EGKS-verbod op overheidssteun druk uit, terwijl zij met de staalsteuncode die toen werd ingevoerd, de praktijken legaliseerde die tot dusver illegaal waren geweest. Tegelijkertijd voerde zij echter een vergunningsregeling in, die zij koppelde aan eisen inzake capaciteitsvermindering. Deze fase in het staalbeleid duurde tot eind 1985. In ruil voor de goedkeuring van overheidssteun werd via toepassing van het quotasysteem een productiecapaciteit van ca. 44 miljoen ton ruwstaal en 32 miljoen ton warmgewalst staal ontmanteld.

#### *Geleidelijke liberalisering van de markt (vanaf 1985)*

3.22 Alleen al tussen 1983 en 1985 kregen staalbedrijven zo'n 15 miljard euro aan overheidssteun. In plaats van de mededingingsvoorwaarden te harmoniseren maakte de politiek te weinig gebruik van de kans om van de bedrijven die steun ontvingen, te verlangen dat zij hun capaciteit voldoende afbouwden. Daardoor liep de ontmanteling van overtollige capaciteit - waar de markt al lang op aandrong - vertraging op.

3.23 In 1985 verkondigde de Commissie dat de duidelijke crisis achter de rug was en koos zij eindelijk voor een radicale heroriëntering van het EG-beleid voor de staalmarkt. Kort nadat 15 miljard aan overheidssteun was toegekend, was het nu aan de markt, eerst door flexibilisering van het quotasysteem en vervolgens door een totale „liberalisering”, om een einde te maken aan de overcapaciteit, hetgeen met de dirigistische maatregelen van „Brussel” niet gelukt was. Bij haar ploselinge beleidsverandering zag de Commissie echter over het hoofd dat de miljarden aan steun, waarvoor zij zelf tot eind 1985 toestemming had verleend, pas de volgende jaren effect op het concurrentievermogen zouden hebben. Eind 1986 had zij het aantal gereguleerde producten aanzienlijk teruggebracht.

3.24 Ondanks een capaciteitssanering van ca. 40 miljoen ton en de verdwijning van tienduizenden arbeidsplaatsen werd op de markt echter nog altijd druk uitgeoefend door een overtoellige productiecapaciteit van ca. 25 miljoen ton.

3.25 Toen de vraag in 1987 aan een korte opleving begon zag de Commissie zich gesterkt in haar overtuiging dat de staalindustrie niet meer in een „duidelijke crisis” verkeerde. Reguleringmaatregelen zoals productiecificaten en verplichte registratie van leveranties werden afgeschaft. De druk op de nationale regeringen en de Commissie nam toe, zodat achtereenvolgens de derde (1985), vierde (1989) en vijfde staalsteuncode (1992) werden opgesteld om de subsidiekraan definitief dicht te draaien. Steun mocht voortaan alleen nog worden toegekend voor onderzoek en ontwikkeling, milieubescherming, bepaalde sluitingen en regionale investeringen.

3.26 Na een korte piek zette de vraag naar staal in 1990 opnieuw een daling in, gevolgd door de staalprijsen, die ca. 20 % lager werden. Dus werd in 1992 een steeds groter beroep op de Commissie gedaan om in te grijpen. Concreet werd aangedrongen op kwartaalvooruitzichten voor de productie en de afzet van producten, vereenvoudiging van fusies, bescherming tegen invoer uit Oost-Europa en herstructureringssteun. Teneinde de overcapaciteit af te bouwen werd gepleit voor een structuurcrisiskartel, verdeling van de lasten tussen de bedrijven en een definitieve capaciteitsvermindering van 20 % voor het einde van 1996, waarbij 50 000 ontslagen zouden vallen.

3.27 De Commissie wees het voorgestelde structuurcrisiskartel en nieuwe productiequotasysteem echter af; zij kwam in 1993 met een eigen plan, dat alleen uit indirecte maatregelen bestond. De maatregelen omvatten voorfinanciering van capaciteitsluitingen door de Commissie, bevordering van fusies en van samenwerking op productievlak, tijdelijke bescherming van de staalmarkt tegen invoer uit Oost-Europa, vergroting van de markttransparantie door informatie over productie en afzet in de EU en flankerende sociale maatregelen, om bedrijven te stimuleren hun capaciteit te reduceren. Er kwam een herstructureringsproces op gang, waarbij de productiecapaciteit met nog eens 19 miljoen ton werd verminderd en ca. 100 000 arbeidsplaatsen in de ijzer- en staalindustrie van de Gemeenschap verloren gingen. Van het door de Ministerraad reeds goedgekeurde voorfinancieringsmodel werd geen gebruik gemaakt.

3.28 Ondanks de vijfde staalsteuncode hechtte de Ministerraad in december 1993 op voorstel van de Commissie zijn goedkeuring aan overheidssteun ten bedrage van bijna 7 miljard euro aan ILVA (Italië), CSI en Sidenor (Spanje), Siderurgia Nacional (Portugal) en EKO alsmede Sächsische Edelfabrik (Duitsland), in ruil voor capaciteitsbeperking.

#### *In het kort*

3.29 Bij artikel 4, sub c) van het EGKS-Verdrag werd overheidssteun strikt verboden. Dit heeft de lidstaten er echter

slechts ten dele van weerhouden hun staalindustrie op grote schaal te steunen, met volle instemming op het hoogste Europese niveau. In de periode dat het EGKS-Verdrag van kracht was, werd meer dan 70 miljard aan belastinggeld toegekend, waardoor de noodzakelijke aanpassing aan de industriële reconversie later op gang is gekomen, maar uiteindelijk niet is uitgebleven. De Commissie heeft later in de jaren '90 bij de herstructurering van de staalindustrie van de LMOE in verband met de toetreding tot de EU ook vastgehouden aan het beproefde uitgangspunt dat overheidssteun wordt toegestaan in ruil voor beperking van de capaciteit.

3.30 De EG-lidstaten hebben in 1982 besloten de markt buiten werking te stellen en de noodzakelijke capaciteitsoffers gelijkmatig te verdelen. Dit druist in tegen artikel 2 van het EGKS-Verdrag, waarin staat dat staal geproduceerd moet worden op de plaats met de laagste productiekosten. De EU-lidstaten en de Europese Commissie spanden zich niet in om ervoor te zorgen dat onrendabele bedrijven snel van de markt zouden verdwijnen en de sociale gevolgen hiervan verzachten, om zo vraag en aanbod weer snel met elkaar in evenwicht te brengen, maar kozen ervoor gebruik te maken van de in het EGKS-Verdrag voorziene instrumenten voor crisissituaties - en dit kwam zeker niet alle staalbedrijven ten goede. Om redenen van het sociaal, regionaal en verdelingsbeleid werd onrendabele capaciteit zo in stand gehouden, terwijl rendabele - vooral particuliere - bedrijven ten onder gingen en met hen arbeidsplaatsen verdwenen die bij een benchmarking als vast beschouwd zouden zijn.

3.31 Vast staat wel dat de crisis van de EU-staalindustrie in grote trekken overwonnen is. De Europese staalindustrie heeft uiteindelijk toch de nodige herstructurering doorgevoerd om de internationale concurrentie het hoofd te kunnen bieden. Met een verlies van meer dan 550.000 arbeidsplaatsen, waarbij de afbouw voor het grootste deel op een sociaal aanvaardbare wijze heeft plaatsgevonden, heeft ze echter een zeer hoge prijs moeten betalen. Alleen dankzij de intensieve dialoog en samenwerking tussen de sociale partners kon dit proces worden volbracht. De EU-lidstaten hadden de 70 miljard euro aan overheidssteun zeker op een betere manier kunnen uitgeven.

#### *Steun voor onderzoek en ontwikkeling bevordert het concurrentievermogen*

3.32 Het EGKS-onderzoeksprogramma was de motor achter vele van de technische innovaties die de Europese staalindustrie in staat stelden zich te reorganiseren. Het EGKS-Verdrag voorzorg in de mogelijkheid om middelen ter beschikking te stellen voor communautaire onderzoek, teneinde het concurrentievermogen van de industrie in het algemeen en de veiligheid op het werk te verbeteren.

3.33 Het eerste EGKS-onderzoeksproject ging reeds in 1955 van start. Onderzoekers en ingenieurs op het vlak van de meest innovatieve technologie gingen steeds meer Europees denken en samenwerken. De staalindustrie - en met haar de Europese samenleving - profiteerde van dit soort coöperatief onderzoek, waarbij inspanningen werden gecoördineerd, gemeenschappelijk onderzoek werd verricht en de resultaten aan alle betrokkenen ter beschikking werden gesteld. Zo verliep de innovatie in de staalindustrie dankzij voortdurende verbeteringen in een hoog tempo.

3.34 Ook op milieugebied - voor de samenleving van groot belang - konden dankzij EGKS-onderzoek meetbare resultaten worden geboekt. Zo werd de emissie van zwaveldioxide met 70 % en die van van roetdeeltjes met 60 % teruggebracht. De emissie van CO<sub>2</sub> is sinds het begin van de jaren 80 gehalveerd. De Europese staalproducten verbruiken thans per ton geproduceerd staal 40 % minder energie dan 20 jaar geleden.

3.35 Op de EGKS-begroting werd in 1955 aanvankelijk slechts 7 miljoen euro per jaar uitgetrokken voor communautair onderzoek. Dit bedrag liep op tot ca. 50 miljoen per jaar in de jaren 90 voor de EU-15. Communautaire onderzoeksprojecten ter verbetering van procedures, materialen en milieu konden voor 60 % gesubsidieerd worden. Vanaf 1983 konden pilot- en onderzoeksprojecten voor 40 % gesubsidieerd worden.

3.36 Iedere euro die in het EGKS-onderzoek werd geïnvesteerd, leverde zo gemiddeld 13 euro op. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de EU-lidstaten bij het verstrijken van het EGKS-Verdrag unaniem overeenkwamen om de resterende middelen, die afkomstig waren uit bijdragen van de kolen- en staalbedrijven, uitsluitend te bestemmen voor verder onderzoek in de kolen- en staalindustrie. Volgens de richtsnoeren die zijn opgesteld, moet het jaarlijkse bedrag aan post-EGKS-renteopbrengsten, zo'n 60 miljoen euro, uitsluitend worden gebruikt voor onderzoek in de staalindustrie, waarbij de nadruk ligt op:

- nieuwe en verdere ontwikkeling van productie- en bewerkingsprocessen;
- ontwikkeling en gebruik van grondstoffen;
- verbetering van het gebruik van hulpbronnen;
- milieubescherming;
- veiligheid en gezondheid op de werkplek.

#### *Een concurrerende staalindustrie in het begin van de 21e eeuw*

3.37 De staalindustrie van de EU-15 is nu, begin 21e eeuw, klaar voor de mondiale concurrentie. Zij heeft zich de afge-

lopen jaren in technisch, economisch, maar ook ecologisch opzicht goed opgewerkt. Sommige voormalige staatsbedrijven hebben de ontvangen financiële steun doelgericht ingezet om door middel van technologische aanpassingen en stroomlijning van hun structuren op te klimmen tot een leiderspositie in de wereld.

3.38 Het is de staalindustrie gelukt zich aan te passen aan de eisen van de globalisering en duurzame ontwikkeling. Er is in Europa duidelijk lering getrokken uit de staalcrises van de jaren '70, '80 en '90. De staalindustrie staat thans zo sterk in haar schoenen dat zij ook in economisch moeilijke tijden vrijwel niet in de rode cijfers terechtkomt.

3.39 De sterke vraag op de interne markt onderstreept de forse inspanningen die de EU-staalbedrijven leveren om kosteneffectief te produceren en tegelijkertijd de kwaliteit te verbeteren en de afstand tot de klanten te verminderen. Met hun fusies en overnames en met hun efficiëntieverbeteringen en kostenverlagingen hebben de Europese staalproducenten de basis gelegd voor een branche die de concurrentie in de 21e eeuw het hoofd kan bieden. „Reddingssteun” en „herstructureeringssteun” komen in hun woordenboek niet meer voor. Met hun krachtige pleidooi om de strenge steunregels ook na het verstrijken van het EGKS-Verdrag te handhaven laten de EU-staalbedrijven duidelijk zien dat zij de subsidiementaliteit en concurrentievervalsingen als voltooid verleden tijd willen beschouwen.

3.40 Het consoliderings- en reconversieproces is echter nog lang niet afgerond. Sommige bedrijven werken nu al aan fusies met bedrijven uit andere werelddelen. Daarnaast heeft de industriële opkomst van China ingrijpende gevolgen voor het concurrentievermogen van de bedrijven. De snel groeiende vraag naar staal in China zorgt voor een gespannen vraag op de internationale grondstofmarkten. De Chinese import van ijzererts en schroot bijvoorbeeld zorgt voor tekorten op de wereldmarkten en drijft de grondstof- en de vrachtprijzen op.

3.41 Inmiddels wordt ook vaart gezet achter de structuurveranderingen in de staalindustrie van de nieuwe lidstaten. De uitdagingen waar deze landen bij de herstructurering van hun staalindustrie voor staan, zijn min of meer vergelijkbaar met de situatie waarin West-Europa zich 25 jaar geleden bevond, al heeft sindsdien een snelle globalisering van de markten plaatsgevonden. In dit verband is het noodzakelijk dat de partners in Midden- en Oost-Europa profiteren van de ervaringen die in West-Europa met de herstructurering van de staalindustrie zijn opgedaan.

3.42 In ruil voor specifieke steun (gedoogperiodes) moesten de LMOE reeds in het kader van de Europa-Akkoorden begin jaren 90 adequate herstructureringsmaatregelen treffen, de overcapaciteit fors afbouwen en aantonen dat de begunstigde ondernemingen zich al beter op de markt kunnen handhaven. Om ervoor te zorgen dat ook na de uitbreiding van de EU sprake is van een vrije en eerlijke concurrentie op de interne staalmarkt, is in de toetredingsverdragen de verplichting voor de nieuwe lidstaten opgenomen om zich aan het *acquis communautaire* (bijv. richtlijnen en kaderbesluiten op het gebied van mededinging en overheidssteun, belastingen, milieu en sociaal beleid) te houden. De Europese Commissie moet er streng op toezien dat de nationale regeringen van de LMOE zich bij hun steunverlening houden aan de overeengekomen strenge EU-steunregeling en dat onrendabele capaciteit met inachtneming van de reële vraag ook echt volgens plan wordt afgebouwd.

#### 4. De huidige EU-regeling voor overheidssteun aan de staalindustrie: een model voor internationale steunovereenkomsten?

4.1 Gezien de gevolgen in de VS van de moeilijke situatie op de mondiale staalmarkt hebben de VS in maart 2002 besloten op grond van art. 201 van het Amerikaanse handelswetboek tijdelijk invoerrechten op te leggen om de binnenlandse staalmarkt te beschermen, waarmee zij handelen in strijd met de WTO-regels. Aangezien de staalhandel vanwege onrendabele, overtollige productiecapaciteit in de wereld sterk fluctueert, kondigde de regering Bush tegelijkertijd aan dat zij zich wil inzetten voor internationale onderhandelingen over afbouw van onrendabele capaciteit en beperking van overheidssteun voor de staalindustrie in de wereld.

4.2 De EU-lidstaten en de Europese Commissie steunen elk streven naar meer discipline in de wereld op het gebied van overheidssteun aan de staalindustrie. Toen in december 2002 bij de OESO in Parijs multilaterale onderhandelingen van start gingen, kreeg de EU de gelegenheid haar beproefde beleid inzake steun aan de staalindustrie voor te stellen als basis voor een internationale staalsubsidie-overeenkomst (SSA).

4.3 Ook al lijkt de Europese staalindustrie sterk te twijfelen aan de oprechtheid van andere landen en regio's om de staalsubsidies af te bouwen en vervolgens te komen tot een goede SSA waarin een meldings- en een sanctieplicht zijn opgenomen, toch steunt het Europees Economisch en Sociaal Comité de handelwijze van de Europese Commissie. Het Comité vindt het wel verontrustend dat bij de bespreking van de subsidie- en capaciteitsproblemen niet meteen wordt gekeken naar de problemen rond protectionistische instru-

menten, die vaak onrechtmatig worden ingezet en zo de markt verstoren.

4.4 Wat het toepassingsgebied van een eventuele SSA betreft, gaan de Europese producenten verder dan de meeste andere OESO-landen. Zij zijn het er namelijk over eens dat iedere overheidssteun die tot capaciteitsuitbreiding of tot behoud van onrendabele capaciteit bijdraagt, beslist verboden moet worden in de SSA. Dit geldt dus niet alleen voor specifieke subsidies aan bepaalde staalbedrijven, maar ook voor niet-specifieke, zgn. generieke subsidies.

4.5 Het Comité deelt het standpunt van de EU-staalproducenten dat overheidssteun alleen toegestaan mag worden zolang er geen sprake is van schadelijke gevolgen voor productiecapaciteit, eerlijke mededinging of handelsstromen. Daarbij pleit het Comité voor de volgende uitzonderingen in OESO-verband:

- steun voor definitieve sluiting - hieronder valt steun voor ontmanteling, bodemsanering en verzachting van de sociale gevolgen van sluitingen;

- beperkte, nauwkeurig omschreven subsidies voor onderzoek en ontwikkeling en voor milieubescherming, waaronder steun voor verlaging van energie/eco-heffingen. Wat milieusteun betreft moet duidelijk zijn dat financiële steun van de overheid om aan milieu-eisen te kunnen voldoen, niet toegestaan mag worden. De EU-staalindustrie verlangt dit ook niet. Wel zou beperkte steun voor vrijwillige investeringen toegestaan kunnen worden om ondernemingen te simuleren beduidend verder te gaan dan de EU-minimum-eisen op milieugebied.

4.6 In de beoogde subsidie-overeenkomst moet er tevens rekening mee worden gehouden dat in ieder geval sommige ontwikkelingslanden reeds beschikken over een staalindustrie die de concurrentie prima aankan. Staalbedrijven in nieuw geïndustrialiseerde of ontwikkelingslanden profiteren van concurrentievoordelen als lage arbeidskosten, toegang tot grondstoffen, minder strenge milieu-eisen en bescherming door middel van hoge invoerrechten. Daarom mag overheidssteun aan staalbedrijven in deze economieën slechts worden overwogen indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- iedere eventuele steunverlening wordt per geval en op grond van de situatie van het bedrijf en het land in kwestie beoordeeld; er moet op worden toegezien dat de financiële middelen worden gebruikt waarvoor zij zijn toegekend;

- er worden strikte tijdslijmieten voor afschaffing van de steun vastgesteld;



- de steun wordt verleend op basis van een goedgekeurd herstructureringsplan dat het voortbestaan van de betrokken bedrijven op lange termijn garandeert;
- de steun leidt onder normale omstandigheden tot een vermindering van capaciteit, en leidt in geen geval tot capaciteitsuitbreiding.

## 5. Conclusies

5.1 De ervaring met de herstructurering van de Europese staalindustrie leert dat overheidssteun een instrument is waaraan zowel voor- als nadelen kleven. Bedrijfssteun komt alleen ten goede aan bepaalde ondernemingen en leidt tot verkeerde allocaties; op deze manier wordt capaciteit die in een vrije marktsituatie opgegeven zou moeten worden, immers langer in stand gehouden. Overheidssteun in het kader van een overeengekomen herstructureringsprogramma kan echter zware sociale gevolgen verlichten en zo de aanvaarding en de gevolgen van de industriële reconversie bevorderen. Gebleken is dat dit proces in goede banen geleid kan worden door middel van een sociale dialoog.

5.2 Het is ook de vraag of met de enorme sommen belastinggeld niet iets anders en beters bereikt had kunnen worden, bijvoorbeeld op het gebied van scholing of onderzoek.

5.3 Een probleem in de crisisjaren van de staalindustrie was ook dat de juridische situatie weliswaar volkomen duidelijk leek

(artikel 4, sub c, van het EGKS-Verdrag: alle overheidssteun is verboden), maar door diverse steuncodes, Ministerraadsbesluiten en arresten van het Hof op losse schroeven werd gezet en daardoor onvoorspelbaar werd.

5.4 In verband met de toetreding van eerst tien en later nog eens twee nieuwe EU-lidstaten is het dan ook des te belangrijker dat de (hopelijk) duidelijke staatssteunregels strikt nageleefd blijven worden en iedere schending, zoals door USS Kosice, onmiddellijk wordt bestraft.

5.5 De fouten die in de EU-15 zijn begaan, mogen niet opnieuw gemaakt worden.

5.6 De onderhandelingen binnen de OESO hebben alleen zin als het resultaat ervan een definitieve verbetering van de huidige situatie inhoudt, d.w.z.:

- geen buitensporige concessies aan ontwikkelingslanden, nieuw geïndustrialiseerde landen en landen die zich in een overgangsproces bevinden, zoals China;
- geen verbod op noodzakelijke regelgeving in de EU (bijv. beperking van de lasten voor bedrijven bij milieumaatregelen om concurrentiedistorsies te voorkomen);
- geen compenserende uitvoerheffingen voor staalproducten vanwege dergelijke vrijstellingen.

Brussel, 27 oktober 2004

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

---

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Veiligheid op gezondheidsgebied: een collectieve verplichting en een nieuw recht”

(2005/C 120/10)

Op 28 januari 2004 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde besloten een initiatiefadvies op te stellen over: „Veiligheid op gezondheidsgebied: een collectieve verplichting en een nieuw recht”.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 september 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BEDOSSA.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 412e zitting van 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 164 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd:

### 1. Inleiding

1.1 De veiligheid van de Europese burgers op gezondheidsgebied, die een elementair onderdeel van volksgezondheid is, houdt in dat de bevoegde overheidsorganen zich beter kwijten van hun collectieve verantwoordelijkheid op gezondheidsgebied (zelfs al gaat het soms om bio-terrorisme) en dat de burgers hun nieuwe recht uitoefenen om op een transparante manier geïnformeerd te worden over de beslissingen van deze organen.

1.2 „Veiligheid” en „gezondheidszorg” zijn twee termen die doorgaans met elkaar in verband worden gebracht, maar zonder dat het verband tussen beide zichtbaar is gemaakt. Daarbij is „volksgezondheid” nog steeds een concept dat niet helemaal is ingeburgerd ten gevolge van maatschappelijke inertie en een geneeskundige traditie gestoeld op individuele diagnostische en therapeutische handelingen.

1.3 De recente schokkende gebeurtenissen in Europa illustreren duidelijk dat gezondheidsrisico's niet langer een puur medische, maar ook een maatschappelijke en politieke aangelegenheid zijn geworden. Daarom is de uitwerking van een strategie voor veiligheid op gezondheidsgebied een zaak van iedereen, en meer bepaald van de beleidsverantwoordelijken: vanaf nu moeten de burgers erop kunnen vertrouwen dat hun die veiligheid wordt gegarandeerd.

1.4 Veiligheid op gezondheidsgebied ontstaat niet in het luchtledige, maar is een verrijking van en vormt een aanvulling op de traditionele domeinen van volksgezondheid, en in het bijzonder van epidemiologie, en bouwt voort op het gedachtegoed en de controlemechanismen die zich hebben ontwikkeld met betrekking tot medicatie. De noodzaak ervan dringt zich op naarmate de iatrogene effecten van alle medische handelingen duidelijk worden.

1.5 Qua methode is er geen verschil tussen dit streven naar veiligheid en geneeskunde. In beide gevallen wordt stapsgewijs voortgeschreden, waarbij opeenvolgende kansberekeningen op een bepaald tijdstip tot keuzen leiden, die afhankelijk zijn van hoe de kosten/baten-verhouding en de risico's worden ingeschat. De kwaliteit van de veiligheid is indicatief voor de kwaliteit van de gezondheidszorg.

1.6 Veiligheid op gezondheidsgebied berust dus op handelingen van medische aard, maar vergt tegelijkertijd ook dringend een echte methodologie en een engagement van de overheid voor veiligheid op gezondheidsgebied. Veiligheid bestrijkt natuurlijk een veel groter gebied, aangezien daarmee moet worden ingespeeld op de onophoudelijke medische vooruitgang.

1.7 Het concept van „veiligheid” is noodzakelijkerwijs onderhevig aan veranderingen, bijvoorbeeld wanneer voor bioterroristische aanslagen wordt gevreesd. Men kan zich niet tevreden stellen met versterde formules: er moet worden gezocht naar een evenwicht tussen het nastreven van een onbereikbare volledige veiligheid enerzijds en verwaarlozing of bewuste niet-inmenging anderzijds. Voor een efficiënter wordende gezondheidszorg is er behoefte aan veiligheid op gezondheidsgebied; hierin bestaat het onderscheid met de armste landen ter wereld, waar het enige probleem voorsnog is dat er nog moet worden gewerkt aan de fundamentele van de structuren voor volksgezondheid.

1.8 In de Europese Unie, die rijker is en een traditie heeft van mutualisme, is de tijd rijp voor de institutionalisering van het streven naar veiligheid. Alle middelen moeten worden ingezet om beslissingen op dit gebied te bespreken en vooral ook openbaar te maken, zodat de EU-burgers een alternatief wordt geboden voor paniek of geheimhouding; alleen zo zal Europa op het vlak van volksgezondheid als democratie tot wasdom komen.

### 2. Ontstaansgeschiedenis van de communautaire aanpak

2.1 Vóór het Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie (7 februari 1992) werd in de communautaire teksten slechts terloops gesproken over gezondheidsbeleid. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) van 25 maart 1957 omvat specifieke bepalingen met betrekking tot de bescherming van de bevolking tegen de gevaren van ioniserende stralen.

2.2 In het Verdrag van Rome (25 maart 1957) komt „gezondheidsbescherming” echter slechts indirect aan bod in artikel 30 (ex artikel 36), waarin het volgende is bepaald:

2.2.1 „De bepalingen van de artikelen 28 en 29 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen”.

2.3 Het nieuwe artikel 118A <sup>(1)</sup>, dat werd ingevoerd bij de Europese Akte (1986), betekent een uitbreiding van de bevoegdheden van de communautaire instellingen doordat de Europese Commissie voortaan ook voorstellen kan indienen met betrekking tot gezondheid, waarbij een „hoog niveau van bescherming” het uitgangspunt is.

2.4 Een andere indirecte verwijzing naar gezondheidsbescherming staat in het bij de Europese Akte ingevoerde artikel 130R <sup>(2)</sup> van het Verdrag van Rome, waarin is bepaald dat het milieubeleid van de EU vooral gericht moet zijn op „de bescherming van de gezondheid van de mens”.

2.5 Het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft het Europese roer wat gezondheidszorg betreft volledig omgegooid door de opname daarin van een Titel X „Volksgezondheid” <sup>(3)</sup>, waarin is bepaald dat door de Gemeenschap „een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid [wordt] verzekerd”. Het vierde lid van dit artikel 129 <sup>(4)</sup> stipuleert dat de Raad ter verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel, volgens de procedure van art. 189B <sup>(5)</sup>, stimuleringsmaatregelen of aanbevelingen kan goedkeuren.

2.6 Ook elders in het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt gezondheidsbescherming genoemd, zoals in artikel 129A <sup>(6)</sup>, dat handelt over consumentenbescherming, waarin de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van consumenten uitdrukkelijk wordt vermeld.

2.7 Dankzij een precies rechtskader, dat nog zal worden verbeterd door artikel 179 van de ontwerpgrondwet voor Europa, kunnen de Europese instellingen zich nu ook met de volksgezondheid gaan bezighouden. Dat artikel 179 luidt als volgt:

1. „Bij de bepaling en de uitvoering van het gehele beleid en optreden van de Unie wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd”.
2. „Het optreden van de Unie, dat een aanvulling vormt op het nationale beleid, is gericht op verbetering van de volksgezondheid, preventie van ziekten en aandoeningen bij de mens, en het wegnemen van bronnen van gevaar voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid. Dit optreden omvat:
  - a) de bestrijding van grote bedreigingen van de gezondheid, door het bevorderen van onderzoek naar de oorzaken, de overdracht en de preventie daarvan, alsmede door het

bevorderen van gezondheidsvoorlichting en gezondheidsonderwijs; ...”

2.8 De nieuw opgerichte organen (bv. het Europees Geneesmiddelenbureau) kunnen hun invloed nog versterken doordat de Europese instellingen steeds nauwer gaan samenwerken met derde landen en met de grote internationale organisaties (m.n. de Wereldgezondheidsorganisatie, de Raad van Europa, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie inzake bescherming tegen radioactieve stralen, en het VN-bureau voor drugscontrole en misdaadpreventie in verband met drugsverslaving). Die samenwerking moet zeker worden voortgezet en uitgebreid.

### 3. De beginselen voor veiligheid

#### 3.1 De besluitvorming

3.1.1 Medici nemen besluiten in een universum vol onzekerheden: hiaten in de kennis over pathologieën en de gevolgen en risico's van behandelingen, feilbaarheid van de medische informatie over patiënten, van de gekozen bijkomende onderzoeken, van de medische apparatuur, onnauwkeurigheden in de communicatie tussen dokter en patiënt waarin emotie en ongerustheid overheersen en in het klinisch onderzoek dat van nature approximatief is.

3.1.2 Een medische handeling is vaak het resultaat van een opeenvolging van waarschijnlijkheidsberekeningen op grond waarvan besluiten worden genomen in een context vol onzekerheid: hoe meer keuzes en beslissingen aan een diagnose of behandeling voorafgaan, hoe groter het risico of zelfs de waarschijnlijkheid dat een vergissing wordt gemaakt, hoewel dit niet noodzakelijkerwijs hoeft te betekenen dat daarbij sprake is van schuld.

3.1.3 Er is geen medische beslissing of handeling zonder imponderabilia: er blijft altijd een factor over die de wetenschap nog niet volledig beheerst en waardoor risico's statistisch gezien nooit volledig kunnen worden uitgesloten. Een en ander maakt nu eenmaal onlosmakelijk deel uit van de geneeskunde.

3.1.4 De onveiligheid op gezondheidsgebied heeft niet alleen menselijke oorzaken, zoals vergissingen al dan niet met schuld van de arts, maar ook feitelijke oorzaken, zoals de dan wel bekende, maar statistisch gezien onvermijdelijke risico's gezien de stand van de wetenschap, alsook onbekende risico's die nooit kunnen worden uitgesloten.

3.1.5 Men kan onmogelijk praten over veiligheid op gezondheidsgebied zonder deze fundamentele eigenschappen van de medische besluitvorming aan te stippen. Wanneer de gezondheid of het leven op het spel staan, is het vaak moeilijk zich erbij neer te leggen dat de mogelijkheden beperkt zijn. Helaas is er geen medische handeling zonder risico's, zoals er geen leven is zonder risico's.

<sup>(1)</sup> Thans: art. 138 (nvdv)

<sup>(2)</sup> Thans: art. 174 (nvdv)

<sup>(3)</sup> Thans titel XIII (nvdv)

<sup>(4)</sup> Thans art. 152 (nvdv)

<sup>(5)</sup> Thans art. 251 (nvdv)

<sup>(6)</sup> Thans art. 153 (nvdv)

### 3.2 De afweging van baten en risico's

3.2.1 Wat geldt voor de besluiten die medici moeten nemen, geldt ook voor de publieke besluitvorming inzake volksgezondheid: geen besluit nemen, is evengoed een beslissing als elke andere handeling, waarvoor men schuld kan dragen.

3.2.2 Het komt erop aan de risico's van een therapie af te wegen tegen de risico's van een besluit om de ziekte zich zonder inmenging te laten ontwikkelen. Het irrationele afwijzen van elk risico is in de gezondheidszorg even onverantwoord als het verwaarlozen van risico's.

3.2.3 Die gewoonte om baten en risico's af te wegen, is verwijderd van de heersende mentaliteit in de Europese samenleving die erin geslaagd is om de natuurlijke risico's sterk terug te dringen.

3.2.4 Om te bepalen of een handeling of een product veilig is voor de gezondheid, is het belangrijk uit te gaan van een risicoschaal waarmee het kleinste risico, maar geen nul-risico kan worden bepaald. Bij de afweging van baten en risico's moeten vijf criteria in het oog worden gehouden:

- hoogte van het risico
- realiteit
- frequentie
- duur
- noodzaak.

3.2.5 Omdat onzekerheid troef is, moet de overheid, die is blootgesteld aan de al dan niet convergerende druk van de publieke opinie en van de producenten van geneesmiddelen of behandelingsmethoden, dus kiezen tussen de voor de volksgezondheid meest pessimistische en daarom meest behoudende hypothese of de meest plausibele inschatting.

3.2.6 Bovendien moeten beslissingen over gezondheidsmaatregelen soms in crisissituaties worden genomen. Dan dienen de bevoegde instanties niet alleen het hoofd te bieden aan de problemen die opeens op hen afkomen, maar ook aan de dysfunctie van bepaalde systemen en aan de enorme meningsverschillen over de te nemen beslissingen.

3.2.7 Om te vermijden dat overheden in tijden van dringende nood gaan improviseren, zijn er van tevoren vastgelegde en beproefde procedures voor evaluatie, controle en interventie nodig. Daarom is het zinvol crisissituaties uit het verleden te analyseren en na te denken over een methodologie voor veiligheid op gezondheidsgebied.

3.2.8 Los van mogelijke wetenschappelijke en medische zekerheden, blijft bij de afweging van baten en risico's toch vaak een diepe kern van overtuiging een rol spelen.

## 4. Medische factoren

Vijf medische factoren zijn bepalend voor de veiligheid op gezondheidsgebied, nl.:

### 4.1 Gezondheidsbewaking

4.1.1 Net zoals epidemiologisch toezicht onontbeerlijk is om de volksgezondheid te beschermen, moet er ook een specifieke gezondheidsbewaking zijn: een Europees centrum moet de veiligheid op gezondheidsgebied garanderen (zie par. 6.3).

4.1.2 Deze bewaking heeft tot doel om medische ongevallen en iatrogene pathologieën op te sporen, de onvoorziene of ongewenste neveneffecten van therapeutische protocollen te identificeren, controles uit te voeren en conclusies te analyseren, en de doeltreffendheid van medische-interventiesystemen te evalueren. Al deze voor de veiligheid onontbeerlijke functies vallen onder gezondheidsbewaking.

4.1.3 Deze vorm van bewaking kent internationale ontwikkelingen: onder leiding van de Wereldgezondheidsorganisatie en de Europese Unie zijn systemen voor informatie-uitwisseling en onderlinge waarschuwing opgezet.

4.1.4 In multilaterale teksten is samenwerking op alle niveaus, in alle specialismes en op alle continenten uitgewerkt. Hierdoor kunnen onverwijd de gepaste maatregelen worden genomen om de veiligheid op gezondheidsgebied te garanderen.

### 4.2 De keuze van therapeutische strategieën

4.2.1 De kwaliteit en veiligheid van een gekozen therapeutische strategie hangen voornamelijk af van de stand van de wetenschap, en bijgevolg van de kennis daarvan waarover de arts beschikt.

— De eerste belangrijke factor die bijdraagt tot de verbetering van deze kennis zijn natuurlijk het medisch en farmaceutisch onderzoek, alsook de therapeutische of diagnostische vooruitgang als gevolg daarvan.

— De medische basisopleiding is de tweede belangrijke factor als een strategie voor veiligheid op gezondheidsgebied moet worden gekozen: de basisopleiding moet overeenstemmen met de wetenschappelijke evoluties en met de evoluties in de structuur van de gezondheidszorg.

— De derde factor is de medische bij- en nascholing: zoals in alle hoogtechnologische en risicosectoren is o.m. het beschikken over de meest recente informatie doorslaggevend voor de veiligheid.

— De laatste factor die bijdraagt tot de veiligheid van therapeutische keuzes is de medische evaluatie, die het raakpunt vormt tussen wetenschap, vorming en dagelijkse praktijk van gezondheidswerkers.

— Die medische evaluatie kan worden omschreven als het geheel van procedures voor kwaliteitscontrole in de gezondheidszorg.



- De evaluatie van de technieken en strategieën voor diagnose en behandeling komt neer op de evaluatie van de instrumenten waarover gezondheidswerkers kunnen beschikken: de medische technologieën, de diagnosemethodes, de medicijnen, en alle procedures en diensten.
- Deze kwaliteitsevaluatie waartoe dus ook de kwaliteit van de zorgverlening moet worden gerekend, wordt door de Wereldgezondheidsorganisatie als volgt omschreven:

Kwaliteitsgarantie in de gezondheidszorg houdt in dat alle patiënten een combinatie van diagnostische en therapeutische handelingen wordt geboden waarmee het beste resultaat voor hun gezondheid wordt bereikt, overeenkomstig de huidige stand van de wetenschap, tegen de laagste prijs voor hetzelfde resultaat, en met zo weinig mogelijk iatrogene risico's, met als doel de grootst mogelijke tevredenheid van de patiënt over de procedures, resultaten en menselijke contacten in de gezondheidszorg.

- Door die evaluatie moeten tenslotte referenties worden uitgewerkt, d.w.z. dat aanbevelingen moeten worden gedaan die gebaseerd zijn op een al dan niet brede consensus in de orde van artsen of in verenigingen van specialisten. Via dergelijke „consensusconferenties” kunnen op den duur richtlijnen worden uitgewerkt.

#### 4.3 De uitvoering van verzorgende en medische handelingen

4.3.1 Alle bevoegde instanties controleren of de verplichtingen worden nagekomen, en een uitgebreide en zich voortdurend ontwikkelende jurisprudentie verduidelijkt welke middelen gezondheidswerkers moeten inzetten en wat gewetensvolle, aandachtige zorgverlening in overeenstemming met de huidige stand van de wetenschap inhoudt.

4.3.2 Vanzelfsprekend is de manier waarop medische handelingen worden verricht, die erg variabel is naargelang het soort handeling en de bestaande „natuurlijke” risico's, belangrijk voor de veiligheid op gezondheidsgebied.

4.3.3 Alleen door de vergelijking van de moeilijkheden die inherent zijn aan de uitvoering van de medische handelingen, d.w.z. voor een deel van de – marginale – risico's die statistisch gezien kunnen worden uitgesloten, kan worden bepaald aan welke veiligheidsmaatregelen moet worden voldaan. Aan de hand van een afweging van baten en risico's kan dus worden bepaald wat de „standaardgraad van veiligheid” is, d.w.z. een mate van veiligheid die zowel aanvaardbaar als te verwachten is.

#### 4.4 De organisatie en werking van de zorgstructuren

- De kwaliteit van de organisatie en werking van de zorgsystemen bepaalt in sterke mate de veiligheid op gezondheidsgebied.
- Teneinde die veiligheid te verzekeren, zijn alle publieke en private instellingen verplicht om van bepaalde middelen

gebruik te maken, waarvoor regelingen gelden en vergunningen worden afgegeven. Het gezondheidssysteem moet tegemoet kunnen komen aan de behoeften van de bevolking en garanderen dat de gezondheidszorg op de meest veilige manier wordt georganiseerd.

#### 4.5 Het gebruik van medisch materiaal

4.5.1 Voor middelen en goederen die in de gezondheidszorg voor preventie, diagnose of behandeling worden gebruikt, bestaan strikte wettelijke voorschriften, de zogenaamde „toepassingseisen” voor:

- medicijnen
- medische apparatuur
- producten van menselijke oorsprong
- reagentia voor laboratoria
- stoffen en onderdelen van het menselijke lichaam die voor therapeutische doeleinden worden gebruikt (rechtsgrondslag).

4.5.2 De veiligheidsregels die hierop van toepassing zijn, vormen een ware veiligheidsgarantie.

### 5. Voorstellen en aanbevelingen van het EESC

#### 5.1 Administratieve factoren

5.1.1 In de gezondheidszorg van de lidstaten van de Europese Unie wordt nog geen rekening gehouden met de beginselen voor veiligheid op gezondheidsgebied.

5.1.2 Die veiligheid kan niet met een wiskundige berekening of volgens een vast recept worden bereikt, maar steunt op het voorzorgsbeginsel en een kritische ingesteldheid.

5.1.3 Ook vergt die veiligheid een bewustmaking en aanpassing over de grenzen heen. Geloven dat een soort verdedigingslinie mogelijk is waardoor de volgende epidemie kan worden afgeweerd, is een illusie. Gezondheidsrisico's kunnen allerlei vormen aannemen, zijn steeds weer anders en komen meestal totaal onverwacht. Het gedrag bij ziekten evolueert, virussen muteren, ziektekiemen verspreiden zich.

#### 5.2 Duidelijk afgebakende bevoegdheden

5.2.1 Bij gebrek aan een specifieke rechtsgrondslag voor de bescherming van de volksgezondheid, worden in sommige Europese landen oneigenlijke of onduidelijke regels toegepast. Zo worden vooral soms abusievelijk regels van de sociale zekerheid toegepast, waarmee gezondheidsoverwegingen en economische belangen met elkaar worden verward: hoewel terecht moet worden stilgestaan bij de kosten van de gezondheidszorg en een zo rationeel mogelijk gebruik van de beperkte middelen moet worden nagestreefd, is het gevaarlijk deze twee door elkaar te halen.

5.2.2 De efficiëntie, kwaliteit en onschadelijkheid van een middel of therapie beoordelen is iets anders dan besluiten dat deze al dan niet moeten worden vergoed. De besluitvorming inzake gezondheidszorg wordt bemoeilijkt doordat meerdere instanties over de beslissing gaan.

5.2.3 Bevoegdheden vastleggen is verantwoordelijkheden bepalen en derhalve aanduiden wie gezaghebbend is op gezondheidsgebied en wie daarvoor de morele, administratieve en/of rechterlijke verantwoordelijkheid op zich neemt. Deze verantwoordelijkheden kunnen alleen ten volle worden gedragen als er in de wetteksten geen lacunes of onduidelijkheden zijn die aanleiding geven tot conflicten en maatregelen die de te maken keuzes ondermijnen.

### 5.3 Een erkend bestuurslichaam voor volksgezondheid

5.3.1 Europees bestuur op gezondheidsgebied is nog maar nauwelijks van de grond gekomen en de juridische onderbouwing daarvan is nog heel zwak. Door de beperktheid van de middelen ontbreekt ook iedere medische legitimiteit. Hierin moet verbetering komen.

5.3.2 Om efficiënt te zijn, moeten publieke acties daarvoor legitimiteit hebben, en een bestuurlijke overheid voor de volksgezondheid kan alleen de veiligheid op gezondheidsgebied garanderen als ze beschikt over een dubbele legitimiteit: zowel de bevoegde instanties van elke EU-lidstaat moet die overheid erkennen als de publieke opinie, d.w.z. de consumenten.

5.3.3 Wetenschappelijke en medisch-technische geloofwaardigheid vereist meer middelen, meer hooggeschoold technisch personeel en meer samenwerking tussen alle Europese en nationale instellingen.

5.3.4 Voor een dergelijke overheid zijn vijf cruciale functies geïdentificeerd: aanbevelen, toezicht houden, controleren, taxeren en evalueren.

5.3.5 De oprichting van een Europees netwerk voor de volksgezondheid is een bewijs dat bij alle Europese overheden de wil bestaat om de actoren van de volksgezondheid te verenigen en de in elk van de EU-lidstaten bestaande instrumenten voor gezondheidsbewaking coherenter en doeltreffender te maken.

### 5.4 De noodzaak van een externe expertise

5.4.1 Hoe uitmuntend de technische en wetenschappelijke kwaliteiten van de diensten die voor de veiligheid op gezondheidsgebied instaan, ook zijn, toch moet het traditionele en achtenswaardige beginsel van hoor en wederhoor worden toegepast.

5.4.2 Door een beroep te doen op onafhankelijke deskundigen wordt tegemoet gekomen aan de wens om de Europese organen te laten profiteren van de grootste of meest gespecialiseerde vakkundigheid op dit gebied. Dankzij deze dialoog kan de informatie die al vóór de besluitvorming beschikbaar is, verder worden verrijkt en aangevuld.

5.4.3 Op erg gevoelige of uiterst gespecialiseerde gebieden lijkt het zelfs onontbeerlijk om buitenlandse deskundigen met wereldfaam aan te trekken. Die openstelling aan de wereld kan tot gevolg hebben dat tussen alle betrokken landen een consensus wordt bereikt, waardoor wordt vermeden dat vertraging wordt opgelopen die voor iedereen (zieken en allerhande betrokkenen) alleen maar schadelijk zou zijn.

5.4.4 Door die openstelling kan de EU uitstijgen boven de kleingeestigheden die het gevolg zijn van culturele gewoonten in de gezondheidszorg of van het soort opleiding dat de artsen in de verschillende landen genieten.

### 5.5 De scheiding van de functies van deskundige, besluitvormer en beheerder

5.5.1 De bevoegdheid om in de gezondheidszorg al dan niet te verbieden of al dan niet toe te staan, die de facto bij de besluitvormer ligt, kan alleen maar rechtmatig worden uitgeoefend als daarbij rekening wordt gehouden met alle gegevens over de desbetreffende volksgezondheidsproblematiek.

5.5.2 Baten en risico's moeten steeds worden afgewogen. Zo'n afweging mag niet puur wetenschappelijk zijn en mag niet worden afgedwongen door de beheersinstantie of door een betrokkene die een materieel of intellectueel belang heeft bij de bekendmaking daarvan.

5.5.3 Net zoals de taakverdeling tussen deskundigen en besluitvormers moet worden verhelderd, moeten ook de betrekkingen tussen deskundigen en beheersinstanties transparant zijn. Hierbij dient een strikte ethiek van deskundigheid te worden bekrachtigd en gerespecteerd. Dit is niet altijd even vanzelfsprekend, vooral als het gaat om een erg gespecialiseerd probleem waar maar weinig deskundigen in thuis zijn, die dan bovendien ook nog vaak nauwe banden zijn aangegaan met de betrokken instellingen of bedrijven.

5.5.4 Met het oog op de transparantie die de besluitvorming over veiligheid op gezondheidsgebied moet kenmerken, dienen deskundigen aan de gezondheidsinstanties kenbaar te maken of zij speciale banden onderhouden met organen, ondernemingen of personen die belang hebben bij de uitkomst van de expertises.

5.5.5 De Europese Gemeenschap is begonnen met het uitwerken van dergelijke procedures: een veralgemening van procedures die de door de deskundigen zelf gewenste transparantie moeten garanderen, waarborgt een zo groot mogelijke objectiviteit van de expertises.

### 5.6 Transparantie van de besluitvorming

5.6.1 Het is met nieuwe gezondheidsbedreigingen als met nieuwigheden in het algemeen: ze brengen zekerheden aan het wankelen en zetten gewoonten op hun kop.

5.6.2 De intellectuele reactie daarop moet steeds dezelfde zijn: „*l'écoute des silences*” (?).

(?) „*L'écoute des silences*”, titel van een boek waarin Thierry Gaudin zijn theorie over technologische vernieuwing uiteen zet, vrij te vertalen als „tussen de regels lezen” (tegenstelling tussen wat met zoveel woorden wordt gezegd en de verzwegen impliciete tegenstrijdigheden die tot innovatie aanzetten) (nvdv).

5.6.3 Ongeacht de kwaliteit van het ingevoerde bewakingssysteem, kan nooit worden uitgesloten dat de samenleving weigert om een gevaar onder ogen te zien.

5.6.4 Een publiek debat is onontbeerlijk. Patiënten, alsook artsen die niet tot de kring van deskundigen behoren, moeten hun mening kunnen geven, klemmende vragen kunnen stellen en alarm kunnen slaan.

5.6.5 Aan dit soort inspraak moet structuur worden gegeven, om onnodige paniek te voorkomen.

5.6.6 Dit „pluralisme in de gezondheidszorg”, dat onontbeerlijk is om de kans te vergroten dat nieuwe drama's worden voorkomen, vooronderstelt dat de besluitvorming steeds transparanter wordt. Zonder het medisch of industrieel geheim in gevaar te brengen, moeten de resultaten van expertises, alsook de motieven voor beslissingen inzake gezondheidszorg, openbaar worden gemaakt.

#### 5.7 *Gedragscode voor communicatie omtrent veiligheid op gezondheidsgebied*

5.7.1 Hoewel communicatie in de gezondheidszorg gemeengoed is geworden, blijven hieraan eigenschappen kleven, die vooral erg expliciet naar voren komen als het gaat om de veiligheid op gezondheidsgebied.

5.7.2 Communicatie omtrent deze thema's komt vaak neer op praten over ziekte of dood. Transparantie en juiste dosering zijn dan ook geboden als het erom gaat deze delicate opdracht van de gezondheidszorg tot een goed einde te brengen.

5.7.3 Transparantie is onontbeerlijk als garantie voor vertrouwen. Alleen door transparantie kan de ongerustheid worden voorkomen die het gevolg is van uitgelekte informatie, die vooral sensatie veroorzaakt vanwege de waas van geheimzinnigheid eromheen.

5.7.4 Transparantie is net zo goed een plicht voor overheidsdiensten en medische instellingen als informatieverstrekking een plicht is voor een arts. Aangezien het gaat om risico's die ieders gezondheid bedreigen, is het hun „plicht om de waarheid te vertellen”.

5.7.5 Maar deze morele plicht moet worden vervuld in de juiste dosering. Hoewel informatie vaak in noodsituaties wordt verstrekt, moet ze begrijpelijk en wetenschappelijk onderbouwd zijn; verwarring, sensatiezucht en paniek zaaien dienen te worden voorkomen. Daartoe moeten er functioneringsregels worden vastgelegd in overleg met de media, gezondheidswerkers, patiëntenverenigingen en de overheid. Geheimhouding is niet het enige alternatief voor paniek.

#### 5.8 *Routine-communicatie*

5.8.1 Informatie over hun gezondheidstoestand kan bij patiënten altijd heftige emoties losmaken.

5.8.2 Er bestaat een kwalitatief onderscheid tussen informatie bestemd voor artsen en informatie voor het grote publiek.

5.8.3 Het eerste soort informatie gaat ervan uit dat de doelgroep wetenschappelijke voorkennis heeft. Ze wordt verspreid langs geheel eigen kanalen: cursussen, lezingen, congressen, industriële en vakverenigingen.

5.8.4 Wil men verkeerde interpretaties of paniek voorkomen, dan mag er bij communicatie met het grote publiek niet worden verondersteld dat de nodige medische kennis aanwezig is om de reikwijdte van de verspreide informatie naar behoren in te schatten. Er moet worden gestreefd naar een evenwicht tussen de onontbeerlijke verspreiding van informatie over nieuwe of traditionele behandelingen enerzijds, en het risico dat deze informatie verkeerd kan worden begrepen anderzijds.

5.8.5 De verstrekte informatie kan bij de bevolking onnodige paniek of overdreven reacties veroorzaken, of valse hoop wekken. Voorlichting draagt ertoe bij dat de bevolking meer te weten komt over gezondheid, waardoor het beleid inzake hygiëne, risicopreventie en preventieve gezondheidszorg aan doeltreffendheid wint.

#### 5.9 *Crisiscommunicatie*

5.9.1 In medische noodsituaties of in het geval van een ernstige bedreiging van de volksgezondheid worden aan de voorlichting drie eisen gesteld:

— Ten eerste moet de hoeveelheid informatie die wordt gegeven, nauwgezet zijn afgestemd op de ernst van het gezondheidsrisico.

— De tweede eis houdt verband met het feit dat de informatie de bevolking niet alleen meer kennis moet bijbrengen, maar ook gedragsveranderingen teweeg moet brengen. Informatie moet dus doelgericht zijn, d.w.z. enerzijds ongelukken voorkomen of de schaal van ongelukken beperken, zonder onnodige ongerustheid te veroorzaken, en anderzijds het recht van de burgers om te weten wat er gebeurt, respecteren en erop toezien dat de media zich houden aan hun ethische plicht om alarmerende, sensationele berichtgeving te vermijden.

— Ten derde moet bij de verstrekking van cruciale informatie ook rekening worden gehouden met de verschillende doelgroepen en met de volgorde waarin zij moeten worden bereikt.

5.9.2 De pers is in alle gevallen van doorslaggevend belang voor het welslagen van de crisiscommunicatie. Soms moeten de media aanvaarden dat het grote publiek niet mag worden geïnformeerd zolang de gezondheidswerkers zelf nog niet over alle informatie beschikken. Ook daarom is het nodig om gespecialiseerde journalisten op te leiden die in staat zijn om de situatie te begrijpen en daarvan op een correcte manier verslag uit te brengen.

5.9.3 Dit is een moeilijke opgave, omdat bijvoorbeeld het kwantificeren van de ongewenste effecten, hun imputatie, de invloed van de media op het aantal meldingen, en de globale inschatting van het risico moeizame en complexe analyses vereisen, terwijl het grote publiek onmiddellijk informatie wil ontvangen in eenvoudige, gevoelige bewoordingen.

## 6. Conclusie

6.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité is zich bewust van de ernst van de opeenvolgende crises die de wereld tijdens de voorbije twee decennia hebben doen opschrikken (de razendsnelle opkomst van AIDS, de catastrofes met besmet bloed, de volksgezondheids crises ten gevolge van SARS en legionellose, de dreiging van bioterroristische miltvuuraanslagen) en stelt daarom voor om regelmatig Europese volksgezondheidscongressen op hoog niveau te houden.

6.2 De bedoeling zou zijn om tijdens deze conferenties de vereiste collectieve maatregelen te bespreken, precieze informatie over de crises uit te wisselen, een gecoördineerde respons uit te werken, de van buitenaf komende risico's te evalueren, en ertoe bij te dragen dat snel diagnoses kunnen worden gesteld en adequate oplossingen kunnen worden gevonden.

6.3 Het Europees Economisch en Sociaal Comité dringt erop aan dat het toekomstige Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (aangevraagd door de Europese Raad van Stockholm) reeds nu een ruim en sterk mandaat krijgt om pertinente en permanente rapporten op te stellen in het domein van volksgezondheid en om de Europese lidstaten aan te zetten tot het nemen van de nodige maatregelen, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.

6.4 Het Europees Economisch en Sociaal Comité beschouwt zichzelf als het ideale forum om het Europese maatschappelijk middenveld van de problematiek bewust te maken en zondig te waarschuwen.

6.5 Het Europees Economisch en Sociaal Comité vraagt dat alle betrokkenen zich actief inzetten voor de volksgezondheid: nu de crises in de volksgezondheid steeds meer een mondiaal karakter krijgen, moet de mogelijkheid bestaan om ervaringen uit te wisselen.

6.6 Het Europees Economisch en Sociaal Comité pleit voor een uitgebreid voorlichtingsbeleid op Europese schaal, met als consequentie dat alle actoren en persdiensten die op dit gebied een specifieke verantwoordelijkheid dragen, een speciale opleiding krijgen.

6.7 Het Europees Economisch en Sociaal Comité onderstreept dat zijn aanbevelingen onderling samenhangen en dat de tenuitvoerlegging ervan veel inspanningen vereist van de lidstaten, nl.:

- versterking van de bestuurlijke capaciteiten, met grensoverschrijdende aanpassingen, en een bestuur dat overal wordt erkend en geaccepteerd;
- ondersteuning van dat bestuur door de toekenning van bevoegdheden en rechtsinstrumenten;
- transparantie van de besluitvormingsprocedures en consolidatie van een door alle partijen nageleefde gedragscode inzake communicatie omtrent veiligheid op gezondheidsgebied;
- vergroting van de samenwerking en opname in een wereldwijd netwerk van alle instellingen voor gezondheidsbewaking en toezicht (Europese Unie, Wereldgezondheidsorganisatie, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, Raad van Europa, en grote nationale organisaties zoals die van de VS in Atlanta - Center of diseases, enz.).

Brussel, 27 oktober 2004

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



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité: Mededeling van de Commissie „Follow-up van het denkproces op hoog niveau over de mobiliteit van patiënten en de ontwikkelingen in de gezondheidszorg in de Europese Unie”**

(COM(2004) 301 def.)

(2005/C 120/11)

## Procedure

De Europese Commissie heeft op 20 april 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken en burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 september 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer BEDOSSA.

Het Comité heeft tijdens zijn 412e zitting van 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober) het volgende advies uitgebracht dat met 170 stemmen vóór, drie stemmen tegen, bij zes onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

De gezondheidsstelsels en het gezondheidsbeleid in de lidstaten van de Europese Unie zijn steeds meer onderling verweven, en nationale gezondheidsautoriteiten vergelijken onvoldoende geldende, al dan niet Europese systemen (en wanneer zij al een vergelijking maken, doen zij dit impliciet), alvorens beslissingen te nemen.

1.1 Voor deze ontwikkeling zijn er verschillende redenen, die met elkaar samenhangen.

- Eerst en vooral heeft het publiek in Europa, en ook daarbuiten, steeds hogere verwachtingen.
- De recente uitbreiding van de Europese Unie maakt dat de toetredingslanden hun burgers steeds modernere gezondheidsdiensten moeten aanbieden.
- Belangrijke technologische innovaties maken het mogelijk nieuwe praktijken en therapieën te hanteren die de burgers steeds hoogwaardiger gezondheidszorgen verstrekken.
- Europese burgers kunnen door de nieuwe informatietechnieken waarover ze beschikken, de diagnose- en behandelingsmethoden in de verschillende EU-lidstaten vrijwel meteen met elkaar vergelijken, waardoor zij, terecht en om begrijpelijke redenen, ook meer eisen zullen gaan stellen ten aanzien van de middelen waarmee de beste resultaten kunnen worden bereikt.

1.2 Dit doet onvermijdelijk problemen rijzen voor het gezondheidsbeleid, wat zowel kwaliteit en toegankelijkheid van grensoverschrijdende zorg, als informatiebehoeften van patiënten, gezondheidswerkers en beleidsmakers betreft.

1.3 Om bovenstaande redenen is het noodzakelijk nu reeds een evaluatie te maken van het nationale gezondheidsbeleid dat aan al deze eisen tegemoet moet komen, gelet op de geleidelijk

toenemende Europese verplichtingen die de Europese burger nieuwe rechten verlenen.

1.4 Deze nieuwe situatie verklaart het debat, dat wordt gevoerd tussen enerzijds degenen die het standpunt verdedigen dat deze nieuwe vrijheid tot een gevaarlijke destabilisering van de geldende gezondheidsstelsels zal leiden en van mening zijn dat beperking van patiëntenmobiliteit het gemakkelijker maakt kosten en prioriteiten van de systemen te controleren, en anderzijds degenen die juist pleiten voor patiëntenmobiliteit, die ook interoperabiliteit van systemen, gebruik van dezelfde indicatoren, uitwisseling van goede praktijken en een efficiëntere bundeling van middelen mogelijk maakt. Het streven zou zonder meer moeten zijn dat deze laatste redenering wordt gevolgd, met alle gevolgen van dien voor de harmonisering van de nationale stelsels.

## 2. Achtergrond

2.1 In zijn initiatiefadvies van 16 juli 2003<sup>(1)</sup> heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité gezondheid gedefinieerd „als een hoog goed in onze samenleving. Deze constatering geldt zowel op het niveau van de burgers en hun gezinnen als op het niveau van de staat”. Het Comité concludeerde dat „het graag zou zien dat de gehele problematiek van de gezondheidszorg een apart beleidsterrein wordt, met inachtneming van het bestaande politieke en juridische kader van de Unie”.

2.2 In dat advies heeft het EESC argumenten ontwikkeld en denksporen en analysemethoden voorgesteld die het ook heeft teruggevonden in de twee vorige mededelingen van 20 april 2004 die de Europese Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's heeft gepresenteerd.

<sup>(1)</sup> Initiatiefadvies over „Gezondheidszorg” – rapporteur: de heer BEDOSSA – PB C 234 van 30 september 2003.

2.3 De thans voorliggende mededeling was voorts noodzakelijk geworden door de publicatie op 9 februari 2004 van de ontwerprichtlijn betreffende diensten, waarvan de delen over sociale bescherming en gezondheidszorg door hun onduidelijke formulering veel stof hebben doen opwaaien. Beide onderdelen van de richtlijn moeten nauwkeuriger worden geformuleerd om voldoende rekening te kunnen houden met het bijzondere karakter van deze diensten, die de burger bescherming bieden en een gelijke behandeling waarborgen.

2.4 De Commissie is tegelijkertijd met deze twee mededelingen gekomen omdat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, sinds het arrest Kroll van 28 april 1998 tot het arrest Leichte van 18 maart 2004, voor een uitgebreide jurisprudentie heeft gezorgd, die het de Europese burgers thans mogelijk maakt zich in een andere EU-lidstaat te laten verzorgen; het Hof heeft tevens de voorwaarden verduidelijkt waaronder gezondheidsuitgaven kunnen worden terugbetaald.

2.5 Vanaf 1 juni 2004 kan dit recht op terugbetaling worden aangetoond met de toekomstige Europese ziekteverzekeringskaart<sup>(1)</sup>, die in de plaats komt van het formulier E111.

2.6 De uiteenlopende situatie en context op gezondheidsgebied in de verschillende EU-lidstaten kunnen ertoe leiden dat burgers naar de meest doeltreffende systemen op zoek gaan, met als gevolg dat de Europese referentiecentra op gezondheidsgebied overstelpt raken en lam worden gelegd, terwijl ook de instrumenten voor sociale bescherming overbelast dreigen te raken omdat zij niet berekend zijn op stromen van patiënten die uit andere landen komen. In dit verband kan de nieuwe verordening 1408/71 nieuwe complexe situaties doen ontstaan.

2.7 Het is dus zaak een Europees beleid te ontwikkelen dat de meest ambitieuze doelstellingen nastreeft, zelfs wanneer dit zou betekenen dat daarvoor de prerogatieven van de nationale zorgstelsels moeten worden aangepast.

2.8 De nauwgezette analyse in het EESC-initiatiefadvies van 16 juli 2003 stemt in ruime mate overeen met het denkproces op hoog niveau dat door de Europese Commissie is gelanceerd. De thema's van de aanbevelingen worden in het ontwerpadvies vermeld en geanalyseerd: Europese samenwerking, informatiebehoefte van patiënten, gezondheidswerkers en beleidsmakers, toegang tot kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg, verzoening van het nationale gezondheidsbeleid met de Europese verplichtingen, enz.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 In de mededeling over „patiëntenmobiliteit” is een aantal concrete voorstellen opgenomen, die verschillende gebieden

bestrijken en ertoe strekken de doelstelling van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens, zoals in het Verdrag wordt verlangd, in het communautaire beleid te integreren.

3.2 Het Gemeenschapsrecht verleent burgers het recht zich in een andere lidstaat te laten behandelen en die behandeling vergoed te krijgen. De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en het voorstel voor een richtlijn betreffende diensten op de interne markt verduidelijken de voorwaarden waaronder patiënten de behandeling in een andere lidstaat dan die waar zij verzekerd zijn, vergoed kunnen krijgen. In de praktijk is het voor de burger echter niet altijd eenvoudig om deze rechten te doen gelden.

3.3 Daarom moet een Europese strategie worden uitgestippeld waarmee het volgende beoogd wordt.

3.3.1 De Europese samenwerking moet worden bevorderd om de beschikbare middelen beter te benutten.

— Rechten en plichten van patiënten: de Europese Commissie zal maatregelen nemen om verder onderzoek te doen naar de mogelijkheid om op Europees niveau een consensus te bereiken over de individuele en sociale rechten en plichten van de patiënt.

— Gezamenlijk benutten van vrije capaciteit en transnationale zorg: de Europese Commissie zal werkzaamheden ondersteunen ter evaluatie van de bestaande grensoverschrijdende gezondheidsprojecten, met name Euregio-projecten, en zal bekijken hoe netwerkvorming tussen deze projecten kan worden bevorderd om beste praktijken uit te wisselen.

3.3.2 Teneinde een helder en transparant kader voor de inkoop van gezondheidszorg op te zetten, waarvan de bevoegde instanties in de lidstaten kunnen uitgaan wanneer zij met elkaar overeenkomsten aangaan, zal de Europese Commissie de lidstaten vragen informatie over bestaande regelingen te verstrekken, en passende voorstellen terzake te formuleren.

— Gezondheidswerkers: de Commissie zal de lidstaten verzoeken om via de structuren voor de erkenning van beroepskwalificaties actuele en volledige statistieken te verstrekken over het verkeer van gezondheidswerkers. De Commissie zal met de Raad en het Parlement verder werken aan eenvoudige en transparante erkenningprocedures.

— De Commissie zal samen met de lidstaten de voorbereidende werkzaamheden voortzetten om te zorgen voor een adequate vertrouwelijke uitwisseling van informatie met betrekking tot het vrije verkeer van gezondheidswerkers.

<sup>(1)</sup> Zie het EESC-advies over de Europese ziekteverzekeringskaart-rapporteur: de heer DANTIN – PB C 220 van 16.9.2003.

— De Commissie verzoekt de lidstaten om de problemen in verband met de huidige en toekomstige tekorten aan gezondheidswerkers in de Unie te bestuderen.

— Europese referentiecentra: de Europese Commissie zal, vooraleer voorstellen te formuleren, een oproep doen in het kader van het volksgezondheidsprogramma om in te schrijven op een aanbesteding die erop gericht is de referentiecentra in kaart te brengen.

— Evaluatie van gezondheidstechnologie: de Commissie zal zorgen voor een coördinatiemechanisme voor de evaluatie van gezondheidstechnologie. Zij zal met het oog daarop specifieke voorstellen presenteren.

3.3.3 Aan de informatiebehoeften van patiënten, gezondheidswerkers en beleidsmakers moet tegemoet worden gekomen.

— Informatiestrategie over de zorgstelsels: de Europese Commissie zal, voortbouwend op de resultaten van het volksgezondheidsprogramma, een kader voor gezondheidsinformatie op EU-niveau uitwerken, waarin vanuit het perspectief van beleidsmakers, patiënten en gezondheidswerkers met name de verschillende informatiebehoeften en de wijze van verstrekking van die informatie worden vastgelegd, rekening houdend met de werkzaamheden die ook door de WHO en de OESO op dit gebied zijn verricht.

— Grensoverschrijdende zorg - motieven en omvang: teneinde na te gaan waarom patiënten naar het buitenland gaan, om welke specialismen het gaat, van welke aard bilaterale overeenkomsten zijn, enz., stelt de Commissie voor hiernaar in het kader van het volksgezondheidsprogramma een specifieke studie te laten uitvoeren. Dit aspect zal tevens worden onderzocht in een onderzoekproject, getiteld „Europa voor patiënten”.

— Gegevensbescherming: de Europese Commissie zal met de lidstaten en met de nationale autoriteiten voor gegevensbescherming samenwerken om grotere bekendheid te geven aan de voorschriften voor gegevensbescherming die van toepassing zijn op de gezondheidszorg.

— e-gezondheid: de Commissie wordt verzocht de vaststelling van Europese beginselen voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van al degenen die betrokken zij bij de aanbidding van gezondheidsdiensten op het internet, te overwegen; zij zal deze kwestie bestuderen in het kader van haar algemene actieplan inzake e-gezondheid, zoals uiteengezet in de mededeling „e-Health - making healthcare better for European citizens: an action plan for a European e-Health area”.

3.3.4 De rol van de Unie in de verwezenlijking van gezondheidsdoelstellingen moet worden versterkt.

— Betere integratie van de gezondheidsdoelstellingen in alle Europese beleidsonderdelen en activiteiten: de Europese Commissie zal samenwerken met de lidstaten, teneinde informatie te verzamelen en hun standpunt te vernemen over de wijze waarop de verschillende toegangsmogelijkheden voor de gezondheidszorg in andere lidstaten functioneren en de effecten daarvan, met name ten aanzien van de toegangsmogelijkheden die voortvloeien uit Europese regelgeving.

— De Commissie zal bovendien op bestaande gezondheidseffectbeoordelingsprojecten voortbouwen om ervoor te zorgen dat bij de algemene effectbeoordeling van toekomstige Commissievoorstellen ook rekening wordt gehouden met het effect op de gezondheid en de gezondheidszorg.

— Invoering van een mechanisme ter ondersteuning van de samenwerking op het gebied van gezondheidsdiensten en medische zorg: de Commissie wordt verzocht de ontwikkeling te overwegen van een permanent mechanisme op EU-niveau ter ondersteuning van de Europese samenwerking op het gebied van de gezondheidszorg en ter controle van het effect van de EU op de zorgstelsels; met het oog daarop heeft zij een Groep op hoog niveau inzake gezondheidsdiensten en medische zorg in het leven geroepen.

3.3.5 Er moet worden ingespeeld op de uitbreiding door te investeren in gezondheid en gezondheidsinfrastructuur.

3.3.5.1 In het denkproces is de Commissie, de lidstaten en de toetredende landen verzocht om te overwegen hoe investeringen in gezondheid en de ontwikkeling van gezondheidsinfrastructuur en van vaardigheden als prioritaire gebieden voor financiering in het kader van de bestaande communautaire financiële instrumenten kunnen worden opgenomen, met name in doelstelling 1-regio's. In feite ondersteunt de Unie al investeringen in gezondheid in de „oude” lidstaten, waar dit door de betrokken landen en regio's als een prioriteit is aangemerkt. De uitvoering van deze aanbeveling hangt dus af van de vraag of de betrokken regio's en landen investeringen in gezondheid en gezondheidsinfrastructuur als prioriteit voor Europese steun hebben aangemerkt. De Commissie zal er, via de Groep op hoog niveau inzake gezondheidsdiensten en medische zorg en de geëigende structuren voor de financiële instrumenten in kwestie, samen met de lidstaten voor zorgen dat bij de opstelling van algemene plannen het nodige gewicht aan gezondheid wordt toegekend. De behoefte aan Europese investeringen in de gezondheidsinfrastructuur moet ook aan de orde komen in het kader van de nieuwe financiële vooruitzichten voor de Unie vanaf 2006.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Vrij verkeer van patiënten in de lidstaten brengt een aantal problemen met zich, waarvan de gevolgen gemeten, geëvalueerd, geanalyseerd en in aanmerking genomen moeten worden. Eerst en vooral is een grondige kennis van de verschillende sociale beschermingsstelsels noodzakelijk; daarbij moet zo goed mogelijk en op dynamische wijze - d.w.z. door huidige en toekomstige ontwikkelingen te beschrijven - een lijst worden opgesteld van de criteria die aan de instelling van deze stelsels ten grondslag liggen.

4.2 Preventie is ongetwijfeld een van de prioritaire doelstellingen, daar een dergelijk beleid aanzienlijke besparingen kan en moet opleveren en de beste aanpak van het gezondheidsbeleid vormt; de resultaten van een goed preventiebeleid op het gebied van bijvoorbeeld verkeersveiligheid, verspreiding van aids of tabaksgebruik kunnen maar moeilijk worden betwist. De gecombineerde werking van preventiebeleid op deze gebieden zorgt voor spectaculaire resultaten.

4.3 Aan deze, zij het onvolledige, lijst kunnen nog preventiemaatregelen worden toegevoegd op gebieden die thans in het centrum van de belangstelling van alle betrokkenen, gezondheidswerkers, media en beleidsmakers staan, nl. gebruik van verslavende middelen (drugs, alcohol, medicijnen), bevordering van een gezonde levensstijl (lichamelijke beweging, voeding, ontspanning), arbeidsongevallen en beroepsziekten.

4.4 Door de individuele, sociale en familiale risicofactoren te evalueren, kan men een idee krijgen van het aantal te voorkomen vroegtijdige sterftegevallen, alsmede van de kosten die daaruit voortvloeien.

4.5 Technologische vooruitgang op het gebied van medicijnen en onderzoekstechnieken moet leiden tot effectieve vervanging van oude technieken door nieuwe.

4.6 Het gaat er vooral om, efficiëntere regelingen tot stand te brengen die de samenleving uiteindelijk minder kosten, ook al stuiten deze noodzakelijke vernieuwingen op sociale, culturele en/of corporatistische tegenkantingen.

4.6.1 Het is zaak onderzoek te bevorderen naar meer gerichte en doeltreffender acties die de initiatieven van sociale en beroepskringen moeten aanmoedigen, teneinde het gemeenschappelijke gezondheidsbeleid te verbeteren.

4.7 Voor een goede planning van het patiëntenverkeer moet de Unie patiënten uitstekende verzorgings- en medische centra kunnen aanbieden, die niet allemaal geconcentreerd zijn in de rijkste landen die enorm in hun zorgstelsels hebben geïnvesteerd. De Europese Unie moet bijdragen tot de ontwikkeling van instrumenten voor evaluatie, certificering en erkenning, die

het mogelijk maken optimaal gebruik te maken van deze nieuwe technologieën en therapieën; de doeltreffendheid van medische of verzorgingscentra van welke aard ook, moet op deze accreditatie- of certificeringprocedures gebaseerd zijn.

4.8 Op basis van deze op kwaliteit gerichte aanpak moet de Europese Unie dit netwerk van centra op zijn grondgebied in kaart kunnen brengen; deze centra zullen onderdak bieden aan wetenschappers en hoog gekwalificeerde deskundigen, die voor het bestaan van de referentiecentra zo belangrijk zijn. Terecht mag worden gehoopt dat dergelijke centra spoedig ook in nieuwe lidstaten van de EU-25 zullen ontstaan, vooral wanneer de Europese Unie werk wil gaan maken van een instrument voor waarneming, analyse en uitwisseling m.b.t. nationale beleidslijnen, met inachtneming van de basisbeginselen van de Verdragen, met name inzake subsidiariteit en nationale bevoegdheid.

4.9 Voortbouwend op deze redenering mag ook ongetwijfeld de harmonisering van de indicatoren voor de volksgezondheid niet uit het oog worden verloren. Deze harmonisering is van nut voor een beter begrip van de gezondheidsdoelstellingen die de Europese Unie wil verwezenlijken: relevante sterfte-indicatoren, te voorkomen mortaliteit, ziektegevallen, en te voorkomen ziektegevallen, die in alle EU-lidstaten niet noodzakelijk op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd.

4.10 De verschillen wijzen erop dat de verkregen resultaten kunnen worden verbeterd door de gezondheidszorg op hetzelfde niveau te brengen als in de best presterende lidstaat. Zo is het percentage personen die vijf jaar longkanker hebben overleefd, thans in Frankrijk niet hetzelfde als in Polen. De behandeling van bloedziekten (leukemieën) levert in Engeland niet dezelfde resultaten op als in Frankrijk en hangt af van de gehanteerde protocollen.

4.11 De informatie van patiënten, gezondheidswerkers en beleidsmakers is een basisdoelstelling van de Europese Commissie.

4.12 Wat de patiënten betreft, kan gezondheidsopvoeding helpen het begrip dat de Europese burger zich van gezondheid vormt, met name t.a.v. verwachtingen en gedrag, te verduidelijken. Thans wordt gezondheid beschouwd als een absoluut goed, en ze is in ieder geval een gesteldheid die door alle bevoegde instanties moet worden beschermd. Om aan deze behoefte te voldoen worden steeds meer middelen uitgetrokken voor de volksgezondheid, en niet alleen voor zorg maar in vele gevallen ook voor preventie en milieu, zulks om te voorkomen dat de sociale beschermingsstelsels ontwricht raken.

4.13 Gezondheidsbescherming is een recht geworden en een nieuw machtsmiddel dat de Europese burger zich toeigent (!).

(!) Over „Gezondheidsbescherming: maatschappelijke verplichting en nieuw recht” wordt thans een initiatiefadvies voorbereid - rapporteur is de heer BEDOSSA (SOC/171)



4.14 Technologische oplossingen, respect voor het privéleven, beheer van het gedeeld medisch dossier, vrijheid van informatie en gegevensbescherming zijn andere kwesties die zo transparant mogelijk moeten worden besproken, zodat alle betrokkenen zich ervan bewust worden; deze discussie moet bovendien permanent worden gevoerd daar de ontwikkelingen elkaar snel opvolgen en er dringende en/of moeilijke beslissingen moeten worden genomen. Elk van deze thema's is van groot belang voor de drie groepen betrokkenen van de gezondheidszorgdriehoek.

4.15 Verzoening van de nationale doelstellingen met de Europese verplichtingen: bij een vergelijkende analyse van zorgstelsels zijn moeilijke strategische overwegingen aan de orde, die ertoe moeten strekken de Europese samenwerking op het gebied van gezondheidszorg te ondersteunen en de impact van de Europese Unie op de gezondheidsstelsels na te gaan. Zo moet bv. dieper worden ingegaan op horizontale thema's met mogelijk verstrekkende gevolgen: goede praktijken en doeltreffendheid in de gezondheidssector, vergrijzing en gezondheid, gezondheid in de nieuwe EU-lidstaten, evaluatie van de impact van verschillende factoren op de gezondheid, enz.

4.16 Voorts moet dringend worden gezocht naar middelen om rechtszekerheid te bieden en patiënten het recht te garanderen in een EU-lidstaat een hoogwaardige behandeling te krijgen; de EU moet daartoe met passende voorstellen komen (verduidelijking van de toepassing van de jurisprudentie, vereenvoudiging van de regels ter coördinatie van socialezekerheidsstelsels, vergemakkelijking van intracommunautaire samenwerking).

4.17 Het meest onverwachte maar tevens ook belangrijkste nieuws dat de Commissie in haar mededeling brengt, betreft de inschakeling van het cohesiefonds en de structuurfondsen van de Europese Unie ter bevordering van investeringen in de gezondheidssector, de ontwikkeling van gezondheidsinfrastructuur en medische vaardigheden, die prioritaire gebieden voor financiering in het kader van de communautaire financiële instrumenten zijn geworden.

4.18 Het Europees Economisch en Sociaal Comité stemt volmondig in met dit besluit; hiermee wordt een nieuw perspectief geopend voor de ontwikkeling en het succes van de Europese Unie, met name in het kader van de Lissabon-strategie.

4.19 Het Comité gaat in principe ook akkoord met de aanpak van de Commissie inzake gezondheidszorgberoepen. De ontwikkeling van de gezondheidsstelsels hangt nauw samen met de ontwikkeling van beroepen en vaardigheden. De zorgsector vergt hooggekwalificeerd personeel en een aanbod van levenslang voortgezette opleiding.

4.20 Het EESC heeft tot taak de bewustwording te bevorderen van het cruciale belang van de gezondheidsproblematiek

voor de Europese Unie, haar samenhang en haar vermogen om tot een kenniseconomie uit te groeien.

4.21 De problemen i.v.m. de bevordering van de mobiliteit van gezondheidswerkers moeten worden geanalyseerd en er moet vooraf op worden ingespeeld, zonder de nationale systemen te destabiliseren. Het Comité hoopt in dit verband dat de ontwerprichtlijn over kwalificaties en vaardigheden, die een cruciaal en nuttig document is en onontbeerlijk is voor de voltooiing van de interne markt, binnenkort zal worden goedgekeurd.

4.22 De voorgestelde regelingen zijn nuttig en goed uitgewerkt. Het EESC is overigens van mening dat het ook zeer nuttig zal zijn de gedragscodes van gezondheidswerkers te harmoniseren, wat op veel steun zal kunnen rekenen.

4.23 Een en ander moet een oplossing bieden voor het tekort aan gezondheidswerkers dat voor de komende jaren wordt aangekondigd. Investerings in gezondheidsberoepen lonen de moeite en zijn rendabel en nuttig, wil men de burgers van de Europese Unie kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg aanbieden.

4.23.1 Gezondheid en gezondheidszorg moeten worden verbeterd dankzij informatie- en communicatietechnologieën.

4.24 Het Europees Economisch en Sociaal Comité is van mening dat deze sector de beste argumenten kan leveren om de gezondheidsstelsels in de Europese Unie te hervormen en kwalitatief te verbeteren. Verschillende elementen zijn daarvoor reeds voorhanden, nl.:

- Het geïnformatiseerde en gedeelde medisch dossier waardoor iedere burger recht op sociale bescherming, recht op gezondheid en een betere kennis van zijn gezondheid verwerft. Bovendien kunnen met dit systeem eindelijk ook misbruiken, buitensporige nutteloze uitgaven, onverenigbaarheid van bepaalde medicijnen en „medisch nomadisme” worden voorkomen en worden de procedures voor opvang, registratie en informatie van patiënten vereenvoudigd;
- e-gezondheid, wat belooft een groot succes te worden, voor het raadplegen op afstand van specialisten en gezondheidswerkers en voor weldoordachte voorlichting van de patiënt;
- gebruik van gezondheidskaarten, waardoor het mogelijk is de rechten van een patiënt en zijn situatie op het gebied van sociale bescherming meteen te verifiëren;
- alle andere huidige en toekomstige toepassingen, die van nut zijn voor een beter beheer van de stelsels, om gezondheids- en volksgezondheidsstrategieën uit te stippelen, om krachtige databanken tot stand te brengen, om de productiviteit van instellingen te evalueren en gedetailleerde informatie over het gebruik van gezondheidsdiensten te verkrijgen.

4.25 Informatienetwerken zijn nu reeds beschikbaar, zodat hiermee op het verzoek van patiëntenverenigingen is ingegaan. Wat de relatie patiënt-arts betreft, moet er echter voor worden gezorgd dat aan de bescherming van het beroepsgeheim niet wordt geraakt.

## 5. Voorstellen van het Europees Economisch en Sociaal Comité

5.1 Gelet op het enorme belang van het gezondheidsbeleid, heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité in zijn advies van 16 juli 2003 voorstellen geformuleerd, die kennelijk door de Europese Commissie ter harte zijn genomen en als een rode draad haar argumentatie onderbouwen.

5.2 Samenwerking tussen de lidstaten moet het mogelijk maken gemeenschappelijke doelstellingen te definiëren die in nationale plannen moeten worden omgezet; door de vaststelling van relevante indicatoren moet de ontwikkeling van het gezondheidsbeleid in elke EU-lidstaat nauwlettend kunnen worden gevolgd.

5.3 Het Comité herinnert eraan dat een waarnemingscentrum of agentschap onontbeerlijk wordt als instrument om informatie over het nationale gezondheidsbeleid te verzamelen, te analyseren en uit te wisselen; dit is volledig in overeenstemming met de Verdragen en de beginselen van subsidiariteit en nationale bevoegdheid. Centrale thema's zijn in dit verband: de verbetering van de kwaliteit van de gezondheidszorg, de inspanningen van overheid en beheerders om de doeltreffendheid van zowel openbare als particuliere verzorgingsinstellingen te verbeteren, de totstandbrenging van centra van uitmuntendheid en hun koppeling in een netwerk dat zowel arm als rijk Europa overspant.

5.4 Er moet een krachtig en duurzaam werkgelegenheidsbeleid komen om op het verwachte tekort aan gezondheidswerkers te anticiperen, zonder de vraag af te wachten.

5.5 Het is zaak een informatiebeleid op gezondheidsgebied te ondersteunen, op basis van de resultaten van gezondheidsprogramma's; daarbij moeten de informatiebehoeften van de betrokkenen (patiënten, gezondheidswerkers en overheid) worden vastgesteld, rekening houdend met de werkzaamheden van bv. ook de WHO en de OESO.

5.6 Het Europees Economisch en Sociaal Comité kan er alleen maar mee instemmen dat de Commissie gebruik wil maken van een open coördinatiemethode (EESC-advies van juli

2003); werkwijze en doelstellingen dienen daarbij zeer duidelijk van tevoren te zijn vastgelegd en moeten bv. verwijzen naar zeer belangrijke kwesties als:

- uitwisseling van goede praktijken (accreditatie), kwaliteitsnormen, gelijkwaardigheid van vaardigheden, wederzijdse erkenning van praktijken waarvan, gelet op de grote verschillen tussen de nationale stelsels, moet worden aangegeven welke kostenvermindering zij mogelijk maken;
- relevante indicatoren van structuren en praktijken;
- betere beschikbaarheid van gezondheidsproducten, rekening houdend met de noodzaak van innovatie, het afweren van bedreigingen van de volksgezondheid als aids, tuberculose en malaria in de armste landen, alsmede het tegengaan van verspilling;
- coördinatie van nationale systemen om een dumpingeffect en grensoverschrijdende hersenvlucht te voorkomen;
- de noodzakelijke totstandbrenging van een interne markt voor medicijnen.

## 6. Conclusie

6.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité is zich er terdege van bewust dat de drie laatste mededelingen het resultaat zijn van een denkproces binnen de vijf betrokken directoraten-generaal van de Europese Commissie.

6.2 Een en ander wijst erop dat de Europese Commissie begrijpt wat er, in het licht van de voltooiing van de interne markt en de uitbreiding, met het gezondheidsbeleid op het spel staat.

6.3 Dit is een van de zeldzame keren dat vijf directoraten-generaal van de Commissie hun politieke wil, vaardigheden en middelen bundelen ter verwezenlijking van de doelstelling die erop gericht is de verschillende EU-landen de middelen te geven hun gezondheids- en sociale beschermingsbeleid, ten bate van alle burgers van de Europese Unie, op elkaar af te stemmen.

6.4 Het EESC zou dan ook graag zien dat er binnen het Comité een Task force wordt opgericht (hetgeen een lichte maar permanente structuur is) om de ontwikkeling van dit beleid te volgen en het Comité in staat te stellen zijn standpunt, knowhow en ervaring in te brengen m.b.t. dit gevoelige onderwerp dat alle burgers van de Europese Unie na aan het hart ligt.

Brussel, 27 oktober 2004.

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

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over:**

- het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek,
- het Voorstel voor een aanbeveling van de Raad tot vergemakkelijking van de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek in de Europese Gemeenschap en
- het Voorstel voor een aanbeveling van de Raad tot vergemakkelijking van de afgifte door de lidstaten van eenvormige visa voor kort verblijf aan onderzoekers die onderdaan zijn van een derde land en die zich met het oog op wetenschappelijk onderzoek verplaatsen in de Europese Gemeenschap

(COM(2004) 178 def. – 2004/0061 (CNS))

(2005/C 120/12)

Op 7 april 2004 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag ter oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het bovenvernoemd voorstel

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die belast was met de voorbereidende werkzaamheden, heeft zijn advies goedgekeurd op 22 september 2004. Rapporteur was **mevrouw King**.

Tijdens zijn 412e zitting van 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober 2004) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 181 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij drie onthoudingen:

**1. Inhoud van het Commissiedocument**

1.1 Het onderwerp van deze mededeling is een voorstel voor een richtlijn en twee voorstellen voor aanbevelingen over de toelating van onderdanen van derde landen tot de Europese Gemeenschap met het oog op wetenschappelijk onderzoek.

1.2 Deze voorstellen behoren tot de strategie van Lissabon, op grond waarvan de Europese Unie het onderzoek wil ontwikkelen om tegen 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te kunnen worden. Men heeft berekend dat de Europese Unie 700 000 onderzoekers extra nodig heeft om dat doel te bereiken. De volgende samenhangende maatregelen worden voorgesteld:

- wetenschap aantrekkelijker maken voor schoolgaande jongeren;
- loopbaanperspectieven voor onderzoekers in de Europese Unie verbeteren, en
- mogelijkheden op het gebied van opleiding en mobiliteit vergroten.

1.3 Hoewel deze 700 000 extra onderzoekers vooral EU-onderdanen zullen zijn, kan dit streefcijfer niet worden bereikt zonder daarnaast onderzoekers uit derde landen aan te trekken. Vandaar dat deze mededeling van de Commissie specifiek gericht is op het toelaten tot Europa van hooggekwalificeerd onderzoekstalent uit derde landen door:

- de komst en het verblijf van onderzoekers uit derde landen te vergemakkelijken, en
- de hinderpalen voor hun mobiliteit in Europa weg te nemen.

1.4 De Commissie erkent ook de noodzaak om de mobiliteit van Europese onderzoekers naar andere delen van de wereld te bevorderen, want dit is uiterst belangrijk voor de verwerving en overdracht van kennis.

**2. Algemene opmerkingen**

2.1 Het EESC verwelkomt deze mededeling over de toelating van onderdanen uit derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek in de Europese Gemeenschap.

2.2 Aangezien het streefdoel van de Commissie – 700 000 extra onderzoekers tegen 2010 – in de eerste plaats EU-onderdanen betreft, wijst het EESC de Commissie op zijn eerdere advies <sup>(1)</sup> over de mededeling van de Commissie betreffende de problemen waar onderzoekers in de Europese onderzoekruimte tijdens hun carrière mee worden geconfronteerd. Hierin worden voorstellen gedaan en initiatieven aanbevolen om deze problemen op te lossen <sup>(2)</sup>.

2.3 Met betrekking tot de samenhangende maatregelen die erop gericht zijn om wetenschap aantrekkelijk te maken voor schoolgaande jongeren, wordt in dit advies aangetoond dat het belang van natuurwetenschappen wordt onderschat in de lesroosters. Vandaar de aanbeveling om op scholen meer aandacht te besteden aan het onderwijs in natuurwetenschappen, techniek en wiskunde, en dit op een leervriendelijke manier te doen. Men zou zich ook meer specifiek tot meisjes moeten richten, omdat deze nog ondervertegenwoordigd zijn in de bètavakken. Het ziet er sterk naar uit dat kandidaten voor hoger onderwijs overwegend kiezen voor alfavakken. Zonder dringende en precieze bijsturing dreigt hierdoor op termijn de onderzoekscapaciteit van de Europese Unie te worden ondermijnd.

<sup>(1)</sup> PB C 110 van 30.4.2004, blz. 3, rapporteur: Wolf.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 436 def.

2.4 Wat de tweede samenhangende maatregel betreft, die erop gericht is om de loopbaanperspectieven voor onderzoekers in de Europese Unie te verbeteren, haakt dit eerdere advies in op het dilemma waarmee onderzoekers die in academische milieus of openbaar gefinancierde onderzoeksinstituten werken, worden geconfronteerd, namelijk enerzijds salariëring volgens de loonschalen van de openbare sector en anderzijds niet dezelfde werkzekerheid of andere voordelen van bijv. ambtenaren of leraren. In feite hebben deze onderzoekers nauwelijks of helemaal geen werkzekerheid, omdat ze bij elke verandering van baan en nieuwe fase in hun loopbaan aangevoelen dat ze op een nieuw contract van tijdelijke duur.

2.5 De laatste verwijzing naar zijn eerdere advies die het EESC wil maken, betreft de mobiliteit van Europese onderzoekers. Het EESC erkent dat een carrière in de Europese onderzoekscruimte mobiliteit en flexibiliteit binnen de EU vereist. Dit mag echter niet ten koste gaan van de leefomstandigheden en de sociale voordelen van de onderzoeker en diens gezin. Bovendien moet de Commissie optreden tegen een eenzijdige braindrain, waarbij de beste jonge onderzoekers uit de EU wegtrekken, vooral naar de VS. De huidige problemen met het verkrijgen van visa voor de VS zijn allicht maar van tijdelijke aard en hoger-onderwijsinstellingen in de VS zetten de Amerikaanse overheid steeds meer onder druk om de toelatingsformaliteiten in te korten, zodat ze meer buitenlanders kunnen aanwerven.

2.6 Met betrekking tot de mededeling van de Commissie over het toelaten van onderdanen uit derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek in de Europese Gemeenschap, erkent het EESC dat het wegnemen van de hinderpalen voor mobiliteit van onderzoekers uit derde landen van vitaal belang is, als de Europese Unie aantrekkelijker wil worden voor onderzoekers uit de hele wereld en in het bijzonder als ze zich wil handhaven in de internationale concurrentieslag om toponderzoekers.

2.7 Het EESC is het er met de Commissie over eens dat de internationale dimensie van wetenschap steeds belangrijker wordt door de globalisering van de economie waarin het meer en meer op kennis aankomt. Het EESC vindt echter dat het thema globalisering explicieter in de mededeling had moeten worden uitgewerkt door vergelijkende gegevens op te nemen over de middelen die landen als Japan en de VS besteden aan opleiding, mobiliteit en loopbaanontwikkeling van onderzoekers.

2.8 Het EESC maakt zich ook zorgen over de leeftijdsstructuur van de huidige generatie onderzoekers in de EU. Veel onderzoekers naderen de pensioengerechtigde leeftijd en er is onvoldoende gezorgd voor nieuwe aanwas. Als hier niet dringend iets aan wordt gedaan, blijft het streefdoel van de EU

buiten bereik. Deze situatie heeft ook te maken met de vergrijzing en een dalend geboortecijfer in Europa. In een aantal EU-landen verwacht men zelfs een bevolkingsafname na 2010. Dat maakt het streefdoel van 700 000 extra onderzoekers tegen 2010 wellicht te hoog gegrepen, zelfs indien rekening wordt gehouden met een sterke toestroom uit derde landen.

2.9 Het EESC beseft dat deze mededeling alleen betrekking heeft op toelatingen, zodat reeds in de EU verblijvende onderzoekers uit derde landen, onder wie vooraanstaande vakspecialisten, niet onder de voorgestelde richtlijn en aanbevelingen vallen. Daarom stuurt het Comité aan op een nieuwe richtlijn die oplossingen biedt voor de specifieke problematiek van deze groep die geen toegang heeft tot hoogwaardige banen. Een ander zou het streefdoel van 700 000 extra onderzoekers beter haalbaar maken. Van de onderzoekers in kwestie heeft een aantal de status van vluchteling in de EU en het valt te betreuren dat te weinig gebruik wordt gemaakt van hun talenten en de bijdrage die ze zouden kunnen leveren. Er bestaat geen systematische vorm van ondersteuning voor dergelijke onderzoekers in de EU buiten de bijdragen van vrijwilligersorganisaties en liefdadigheidsinstellingen. Reeds een bescheiden subsidie voor deze groep zou het aantal onderzoekers in de EU met minstens 40 000<sup>(1)</sup> kunnen doen toenemen. Vandaar dat het Comité de Commissie sterk aanbeveelt een proces in gang te zetten om deze onderzoekers te identificeren en als zodanig te erkennen, zodat ze gemakkelijker aan een baan op hun vakgebied kunnen komen.

2.10 Het EESC neemt kennis van de definitie van „onderzoeker” die de Commissie hanteert, maar verwijst nogmaals naar de definitie die het zelf aanbeveelt in zijn eerdere advies CESE 305/2004, paragraaf 5.1.1.7: „Deskundigen die werken aan de ontwikkeling of het scheppen van nieuwe kennis, producten, processen, methoden en systemen, alsook aan het beheer van hiermee samenhangende projecten en die op grond van opleiding en ervaring hiertoe in staat zijn”. Deze definitie heeft het voordeel dat het recht doet aan eventuele leidinggevende capaciteiten van de onderzoeker.

### 3. Bijzondere opmerkingen

#### 3.1 Voorstellen in het verlengde van het Europees onderzoeksbeleid

3.1.1 Het EESC vindt de afgifte van een specifieke verblijfstitel voor onderzoekers uit derde landen niet het enige cruciale punt dat aandacht verdient. Andere punten zijn de immigratiestatus van de onderzoeker en de status van onderzoekers binnen de EU, zoals besproken in advies CESE 305/2004. Het Comité hecht ook veel belang aan het vrije verkeer van onderzoekers binnen de EU. Onderzoekers moeten ongeacht hun immigratiestatus werk kunnen vinden.

<sup>(1)</sup> Dit aantal is een schatting, gebaseerd op de statistische gegevens die op dit moment ter beschikking staan.



3.1.2 Het EESC merkt op dat verblijfstitels voor onderzoekers werkvergunningen overbodig zouden maken en verwelkomt het desbetreffende voorstel als bijdrage om het proces te stroomlijnen.

### 3.2 Voorstellen ter aanvulling van de instrumenten van het EU-immigratiebeleid

3.2.1 De aanbeveling van de Commissie voor een gecontroleerde heropening van de legale immigratiekanalen aan de hand van verschillende criteria en voor vast omschreven categorieën migranten, valt toe te juichen. Het EESC dringt er evenwel op aan deze criteria ondubbelzinning en nauwkeurig te omschrijven. Sommige toegelaten migranten zullen aanspraak willen maken op asiel en bescherming onder de Conventie van Genève van 1951. Behalve dat zij toegelaten worden als een migrant, kunnen zij bij aankomst meteen ook een aanvraag indienen voor een vluchtelingenstatus. Het Comité vindt het begrijpelijk dat de Commissie in dit stadium geen expliciet standpunt over deze problematiek kan geven, maar verwacht wel dat er in de nabije toekomst een oplossing komt.

3.2.2 Het EESC gaat akkoord met de aanbevelingen inzake korte-termijnvisa ten bate van een vrij verkeer van onderzoekers uit derde landen in de Schengenzone. Als onderzoekers al vijf jaar legaal in een EU-lidstaat verblijven, vindt het Comité ook dat zij recht hebben op een verblijfstitel in alle andere EU-landen.

3.2.3 Het verheugt het EESC dat de Commissie het recht van onderzoekers uit derde landen om gezinsleden te laten overkomen, erkent als een essentieel aspect van het mobiliteitsprobleem.

3.2.4 Het EESC merkt op dat bovengenoemde kwestie ook al wordt behandeld in de afzonderlijke richtlijn 2003/86 van 22 september 2003 over het recht op gezinshereniging en dat deze mededeling een aanvulling vormt op het voorstel COM(2002) 548 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op studie, beroepsopleiding of vrijwilligerswerk.

### 3.3 De centrale rol van de onderzoeksinstellingen

3.3.1 Het EESC beseft dat de gastovereenkomst geïnspireerd is op het model van het gastprotocol in Frankrijk. De rolverdeling tussen de onderzoeksinstelling en de immigratieinstanties van de lidstaten komt erop neer dat enerzijds hooggekwalificeerde onderdanen van derde landen gemakkelijker tot de EU worden toegelaten en anderzijds voldaan wordt aan de veiligheidsvoorschriften van de EU-lidstaten.

3.3.2 Verder is het goed als de lidstaten bevoegd zijn om na te gaan of een gastovereenkomst voldoet aan de vereisten van artikel 5(2). Het EESC verwelkomt een dergelijke maatregel omdat hierdoor misbruik wordt tegengegaan.

### 3.4 Onderzoeksinstellingen verantwoordelijk maken

3.4.1 Het EESC vindt dat de Commissie er een onvolledige definitie van „onderzoeksinstelling” op na houdt. Hieronder zouden zowel openbare of privé-instellingen die onderzoeksbeurzen toekennen, als instellingen die zelf onderzoek verrichten, moeten vallen.

3.4.2 Het EESC verheugt zich over de herbevestiging van de doelstelling van de Europese Raad van Barcelona om de investeringen in onderzoek en technologische ontwikkeling tegen 2010 te verhogen tot 3 % van het BBP, waarbij tweederde van deze investeringen uit de privésector moet komen.

3.4.3 Het EESC raadt de Commissie dringend aan om de privésector te raadplegen over dit voorstel in zijn geheel en over de aanbeveling dat het de onderzoeksinstelling is die de gastovereenkomst opstelt op grond waarvan een onderzoeker tot een lidstaat wordt toegelaten, in het bijzonder.

### 3.5 Een brede definitie van het begrip „onderzoeker”, op basis van de behoeften van de Europese Unie

3.5.1 Het EESC sluit zich aan bij de aanbeveling van de Commissie om de procedure niet te beperken tot personen die in hun land van herkomst al de status van onderzoeker hebben.

3.5.2 Het EESC vraagt zich wel af waarom er beperkingen moeten zijn t.a.v. het doel van de toelating. Er zijn immers gevallen waarin de persoon volgens de richtlijn voldoet aan de minimumvereisten voor een onderzoeker, maar eigenlijk niet om toelating tot een lidstaat verzoekt voor het uitvoeren van een specifiek onderzoeksproject. Zulke onderzoekers zoeken bijvoorbeeld een functie die overeenstemt met een kwalificatie die ze in de EU hebben verkregen.

3.5.3 Het EESC is het ermee eens dat de vereisten m.b.t. de kwalificaties van kandidaat-gastonderzoekers en de wetenschappelijke waarde van het geplande onderzoek duidelijk en ondubbelzinnig omschreven worden. Hoewel dit eigenlijk buiten het bestek van onderhavige mededeling valt, wil het EESC toch opmerken dat er een zekere speelruimte moet worden ingebouwd bij de beoordeling van de kwaliteiten van onderzoekers, zodat de EU direct kan inspelen op veranderingen in onderzoeksvereisten. Aangezien er constant nieuwe technologieën worden ontwikkeld, moet de EU onderzoekers aanwerven die zulke technieken verder kunnen ontwikkelen en verbeteren.

3.5.4 Het EESC wijst de Commissie op een eerder advies <sup>(1)</sup> waarin nog een andere hinderpaal voor mobiliteit wordt gesignaleerd, namelijk het gebrek aan transparantie op het gebied van kwalificaties en bevoegdheden. Dit laatste heeft ertoe geleid dat vele kwalificaties niet worden erkend, met name van personen uit ontwikkelingslanden. Onderzoekers worden gedwongen zich opnieuw te kwalificeren of postdoctorale opleidingen te volgen om onderzoeker in de EU te worden. Het Comité stelt voor om hier gebruik te maken van het Actieplan van de Commissie ter bevordering van de mobiliteit in de EU <sup>(2)</sup>. Dit houdt in dat er instrumenten moeten worden gebruikt en ontwikkeld om de transparantie en overdraagbaarheid van kwalificaties te ondersteunen, en dat er een algehele informatiesite voor Europese Mobiliteit dient te komen.

### 3.6 Een verblijfstitel die los staat van de status van onderzoeker

3.6.1 Het EESC verwelkomt het voorstel om onderzoekers uit derde landen een uniforme status voor de hele EU te verlenen.

3.6.2 Het EESC verwelkomt ook de aanbeveling dat onderzoekers die op basis van een arbeidscontract zijn aangenomen, in de lidstaten geen werkvergunning hoeven aan te vragen.

### 3.7 Mobiliteit van onderzoekers in de Europese Unie

3.7.1 Het EESC verheugt zich over de aanbeveling van de Commissie om ter bevordering van de mobiliteit de toelatingsprocedure te vereenvoudigen, zodat onderdanen van derde landen zich in verschillende lidstaten zonder verdere toelatingsproblemen aan een onderzoeksproject kunnen wijden.

3.7.2 Het EESC stelt vast dat dit ook geldt voor onderdanen van derde landen die al geruime tijd in het gastland verblijven.

### 3.8 Keuze van de rechtsgrond van het voorstel voor een richtlijn

3.8.1 Het EESC steunt de gekozen rechtsgrond, maar betreurt het dat de richtlijn niet bindend is voor Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Het Comité stelt vast dat Ierland heeft besloten zich aan de richtlijn te houden en hoopt dat het Verenigd Koninkrijk dit voorbeeld zal volgen. Het Comité dringt er met klem op aan na te denken over een oplossing voor deze kwestie, want de onderzoeksbasis, met name in het VK, is dusdanig dat de EU-inspanningen om het geplande aantal onderzoekers aan te trekken niet veel zoden aan de dijk zullen zetten als genoemde landen niet meedoen.

### 3.9 Overige punten

3.9.1 Het EESC vindt dat het aantrekken van potentiële onderzoekers door de EU een zaak is die veel aandacht verdient, en dat de „braindrain” uit sommige derde landen een probleem is waar grondig over moet worden nagedacht. Een en ander staat immers niet los van elkaar. Vooral de opleiding van onderzoekers in het VK moet onder de loep worden genomen. Sommige potentiële onderzoekers zouden behoefte kunnen hebben aan een extra opleiding of een verlenging van de studieduur. Veel van hen zouden dan na beëindiging van hun studie snel op zoek kunnen gaan naar een onderzoeksfunctie in de EU. In de richtlijn moet met dergelijke gevallen rekening worden gehouden.

3.9.2 Het EESC is zeer bezorgd over de gevolgen van een „braindrain” uit bepaalde ontwikkelingslanden en hecht veel waarde aan een debat over de manier waarop het aantal onderzoekers wereldwijd kan worden uitgebreid. Er zij op gewezen dat sommige regeringen onderzoekers juist aanmoedigen naar het buitenland te gaan om daar ervaring op te doen die dan ten goede kan komen aan het eigen land. Onder het Nederlandse voorzitterschap zal in Den Haag een conferentie worden gehouden met als titel „Brain Gain - The Instruments”. Op deze conferentie zal de impact van braindrain en „brain gain” („her-senwinst”) voor ontwikkelingslanden worden geëvalueerd en tegen eind 2004 zal de Commissie een rapport hierover voorleggen. Het EESC vindt dit een stap in de goede richting.

3.9.3 Een van de onderwerpen uit de vorige mededeling van de Commissie over onderzoekers (COM(2003) 436 def.) waar het EESC nader op wil ingaan, is de man/vrouw verhouding. De ondervertegenwoordiging van vrouwelijke onderzoekers, in het bijzonder in het management en kaderfuncties, verdient nader onderzoek. Dit geldt met name voor onderzoekers uit derde landen. Het EESC herinnert aan de aanbeveling van de Commissie voor een gedragscode bij aanwerving van onderzoekers die gebaseerd is op goede ervaringen die vooral op het gebied van gelijke-kansenbeleid zijn opgedaan. Het Comité vindt dat vrouwelijke onderzoekers in ernstige mate te maken hebben met ongelijke behandeling, wat wel blijkt uit het feit dat zich niet voldoende vrouwelijke onderzoekers aanbieden voor banen en dat ze, als ze wel solliciteren, op lagere posten worden ingezet dan waarvoor ze gekwalificeerd zijn. Er is behoefte aan meer transparantie in de aanwerving en aan een groter aandeel vrouwelijke sollicitanten.

Brussel, 27 oktober 2004

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

<sup>(1)</sup> CESE 658/2004 van 28 april 2004, rapporteur Dantin.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 72 def.

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Opleiding en productiviteit”

(2005/C 120/13)

In het kader van het Nederlandse voorzitterschap en zijn schrijven van 22 april 2004 verzoekt de heer A. Nicolai, Nederlands staatssecretaris voor Europese Zaken, het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, een advies uit te brengen over: „Opleiding en productiviteit”.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 september 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer KORYFIDIS.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 412e zitting van 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 28 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 81 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

### 1. Inhoud van het advies

1.1 De inhoud van dit verkennend advies, waarom het Nederlandse voorzitterschap het EESC heeft verzocht, wordt door het volgende bepaald:

- het programma van het voorzitterschap, met name het onderdeel: „Een sociaal Europa, open voor verandering”<sup>(1)</sup>;
- het besluit van de Europese Raad van Brussel<sup>(2)</sup> (25 en 26 maart 2004) om de Lissabon-uitdaging aan te gaan en met name de oproep aan het EESC om: „zich te beraden op middelen en methoden voor een doeltreffender uitvoering van de strategie van Lissabon”<sup>(3)</sup>;
- het streven tijdens het tweede halfjaar 2004 naar een overeenkomst tussen de 25 lidstaten over de nieuwe Agenda voor sociaal beleid (2006-2010)<sup>(4)</sup>;
- het vergelijkend onderzoeken en integreren van de doelstellingen van Lissabon en Göteborg<sup>(5)</sup> in de hiervoor genoemde overeenstemming;
- het opsporen, vaststellen en uiteenzetten van de oorzaken van de problemen bij de toepassing van de beleidsmaatregelen voor levenslang leren en van wijzen om de doeltreffendheid van de maatregelen voor bij- en nascholing te verhogen.

1.1.1 Het algehele kader van het door het voorzitterschap voorgestelde sociaal en werkgelegenheidsbeleid zal aan bod komen tijdens een conferentie op hoog niveau, waarvan het thema luidt: „More People to Work: policies to activate Europe's labour potential” en die zal plaatsvinden op 25 en 26 oktober 2004 te Amsterdam.

<sup>(1)</sup> Zie het programma van het Nederlandse voorzitterschap.

<sup>(2)</sup> Zie de Conclusies van het voorzitterschap-hoofdstuk III.

<sup>(3)</sup> Zie punt 45 van de hiervoor genoemde conclusies.

<sup>(4)</sup> De Commissie zal de nieuwe sociale agenda in het eerste halfjaar van 2005 presenteren.

<sup>(5)</sup> Opgemerkt zij dat de tussentijdse evaluatie van de Lissabon-strategie tijdens de Voorjaarsstop (maart 2005) zal plaatsvinden.

1.1.2 Tijdens deze conferentie komt de vraag aan de orde welke structurele veranderingen vereist zijn op de vier beleids-terreinen<sup>(6)</sup>, hoe participatie kan worden versterkt en sociale cohesie kan worden behouden.

1.1.3 Tot slot verzoekt het Nederlandse voorzitterschap het EESC om zich op de volgende vragen te concentreren:

- wat zijn de belangrijkste hindernissen bij de tenuitvoerlegging van nationale en communautaire beleidsmaatregelen inzake bij- en nascholing in elke lidstaat en in de gehele EU, en hoe dienen deze te worden aangepakt?
- welk middel is het meest doeltreffend voor een betere bij- en nascholing?
- hoe beïnvloedt de taakverdeling tussen de diverse betrokkenen in het opleidingsproces (bijv. overheid, sociale partners, maar ook werknemers en werkgevers) de opzet en het welslagen van bij- en nascholing? Welke verdeling van taken en verantwoordelijkheden biedt de meeste kans van slagen?

### 2. Inleiding

2.1 Het EESC hecht veel belang aan het verzoek van het Nederlandse voorzitterschap om onderhavig advies op te stellen. Van nog groter belang acht het de inhoud en de draagwijdte van het verzoek, aangezien deze verband houden met de bredere doelstellingen en de problemen van de Unie op het gebied van duurzame ontwikkeling, en met name werkgelegenheid, productiviteit en economische groei.

<sup>(6)</sup> De door het Nederlands voorzitterschap nagestreefde structurele veranderingen zijn toegespitst op vier beleidsgebieden (efficiënt afstemmen van werk op sociaal en gezinslevensversterking van het systeem van sociale zekerheid, bevordering van veranderingen in het beroepsleven, **opleiding en productiviteit**).

2.2 Zonder voorbij te gaan aan de opdracht om zich te richten op de door het Nederlandse voorzitterschap voorgestelde onderwerpen, meent het EESC dat het belangrijk is om deze aanpak in een breder kader te plaatsen<sup>(1)</sup>, waarbij de zienswijze van het EESC tot uiting komt over alle ontwikkelingen van de Unie op genoemde gebieden en in bepaalde omstandigheden.

### 3. Afbakening van begrippen<sup>(2)</sup>

3.1 Onder het begrip **(beroeps)opleiding** dient te worden verstaan verwerving, vernieuwing en actualisering van vooral technische kennis en vaardigheden.

3.2 De **initiële opleiding** is de fase waarin de eerste basis-kennis en -vaardigheden worden verworven voor het later uit te oefenen beroep. In tal van lidstaten wordt deze opleiding aangevuld met het **leerlingwezen**, dat diverse vormen van leren combineert met het werken in een bedrijfsomgeving.

3.3 **Na- en bijscholing** hebben betrekking op leerprocessen die van belang zijn voor de arbeidsmarkt of het bedrijfsleven, en voortbouwen op reeds voorhanden kwalificaties en ervaring; zij zijn erop gericht kennis en vaardigheid te actualiseren, uit te breiden en voor andere of nieuwe beroeps- en ondernemings-taken op te leiden. Nascholing is in de eerste plaats bedoeld voor personen die in het actieve beroepsleven staan, d.w.z. die over een initiële opleiding (eventueel ook als werknemers die hun beroep in de praktijk hebben geleerd, zonder officieel diploma) beschikken en ofwel een betrekking hebben, ofwel als werkzoekende geregistreerd zijn (en in dit verband deelnemen aan initiatieven voor professionele bij- of nascholing). Voorts kan een ieder gebruik maken van het veelzijdige aanbod van algemene en beroepsgerichte opleidingen, dat zowel van overheidswege als door particulieren en in de meest uiteenlopende vormen wordt aangeboden.

3.4 De Europese beroepsopleidingstelsels lopen in de lidstaten sterk uiteen. Ze zijn ook binnen elke lidstaat heel verschillend want ze worden steeds aangepast aan de eisen van het beroepsleven en de arbeidsmarkt. Zowel voor de interpretatie als in het woordgebruik is een nauwkeurige en direct overdraagbare afbakening van het begrip beroepsopleiding een voortdurende uitdaging. Over het algemeen van belang is

<sup>(1)</sup> De werkzaamheden van het EESC worden ondertussen gekenmerkt door een aanpak waarbij deelaspecten in een algemene context worden geplaatst. Goede voorbeelden hiervan zijn het recente advies PB C 110 van 30.4.2004 (Hornung\_Draus-Greif) en het advies PB C 117 van 30.4.2004 (Ribbe-Ehnmark).

<sup>(2)</sup> De publicaties van het CEDEFOP bevatten uitvoeriger informatie over begrippen op het gebied van beroepsopleiding; zie met name het CEDEFOP-glossarium, alsook de rapporten over onderzoek naar beroepsopleidingen en over het beleid inzake beroepsopleidingen ([www.cedefop.eu.int](http://www.cedefop.eu.int) en [www.trainingvillage.gr](http://www.trainingvillage.gr)). De bijlage bij het advies is een aanvulling hierop.

evenwel de samenstelling van de aangeboden beroepsopleidingen die het midden houden tussen opleidingen in onderwijsinstellingen en leerplaatsen in bedrijven. Het zwaartepunt kan in de initiële opleiding alsook in de nascholing op verschillende aspecten liggen, afhankelijk van kwalificatieniveau, bedrijfs- en beroepstak. Evenzo geldt dit voor het type aangeboden opleiding, dat seminars, modules en cursussen van verschillende duur kan omvatten, alsook uitgebreide professioneel gerichte leergangen. Voorts worden door beroepsopleidings- en kwalificatiesystemen, opleidingsinstellingen en werkgevers niet-formele en informele leerprocessen erkend<sup>(3)</sup>.

3.5 Onder het begrip **levenslang leren** wordt verstaan „alle leeractiviteiten die gedurende het hele leven ontplooid worden om kennis, vaardigheden en competenties vanuit een persoonlijk, burgerlijk, sociaal en/of werkgelegenheidsperspectief te verbeteren”<sup>(4)</sup>. Levenslang leren heeft ten gevolge van de besluiten van de Raad van Lissabon een bijzondere politieke betekenis gekregen, en wel als kernbegrip voor de algemeen erkende behoefte aan grondige vernieuwing van het Europese onderwijsmodel met het oog op de overschakeling naar een op kennis gebaseerde economie en maatschappij<sup>(5)</sup>. Voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon zijn een adequate en consequente ontwikkeling resp. verandering van de structuren, werk-, les- en leermethoden van de huidige algemene en beroepsopleidingstelsels van centraal belang. Vanaf 2007 zal de nieuwe generatie van communautaire actieprogramma's voor algemene en beroepsopleidingen dan ook onder één gemeenschappelijke noemer vallen, namelijk het levenslang leren<sup>(6)</sup>.

3.5.1 In veel opzichten is levenslang leren in de praktijk nog niet volledig gerealiseerd, zowel met het oog op aanbodstructuren, toegangsmogelijkheden en vraag vanuit de maatschappij, als wat betreft de deelname van de bevolking in al haar geleidingen. De Europese agentschappen CEDEFOP en ETF hebben al heel wat werk verzet om de lidstaten in het algemeen en meer in het bijzonder de diverse belanghebbenden, alsook de relevante actoren uit het onderwijs de gelegenheid te geven om onderling ideeën, inlichtingen en ervaringen uit te wisselen<sup>(7)</sup>. In de praktijk staan nu evenwel enkele belangrijke onderwerpen op het programma, onder meer:

— hoe kan levenslang leren de algemene noemer worden van elk (formeel en informeel) leerproces;

<sup>(3)</sup> Zie voor de begrippen SEC (2000) 1832 (Memorandum voor levenslang leren) en COM (2001) 678 def. (Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren).

<sup>(4)</sup> COM (2001) 678 def.

<sup>(5)</sup> Zie voor de begripsafbakening SEC (2000) 1832, alsook de Mededeling van de Europese Commissie (1997) Voor een Europa van de kennis.

<sup>(6)</sup> COM (2004) 156 def.

<sup>(7)</sup> Zie hiertoe de desbetreffende publicaties van CEDEFOP onder het overkoepelende begrip Getting to work on lifelong learning ([www.trainingvillage.gr](http://www.trainingvillage.gr)), alsook relevante studies en rapporten van ETF over de situatie in de nieuwe lidstaten en kandidaat-lidstaten ([www.etf.eu.int](http://www.etf.eu.int)).



- hoe kan levenslang leren geïntegreerd worden in de opbouw van de kennismaatschappij en –economie;
- hoe kan levenslang leren gecombineerd worden met duurzame ontwikkeling en de huidige uitdagingen van globalisering;
- hoe kan levenslang leren met name als hefboom gaan werken voor de ontwikkeling van productie, maatschappij en cultuur op plaatselijk niveau;
- hoe kan er een Europese ruimte voor levenslang leren tot stand worden gebracht;
- hoe kunnen de diverse resultaten hiervan worden geëxploiteerd en gecertificeerd;
- hoe dient ten slotte een en ander gefinancierd te worden.

3.5.2 Zoals hiervoor uiteengezet is, wordt in het kader van de inspanningen om levenslang leren te institutionaliseren een nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden omschreven, alsook een nieuw kader voor samenwerking op alle niveaus, met name op lokaal niveau, waar, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon, behoefte is aan intensieve samenwerking tussen autoriteiten, sociale partners en meer in het algemeen het maatschappelijk middenveld.

3.6 Officieel, en ook volgens de Commissie<sup>(1)</sup>, komt **arbeidsproductiviteit** overeen met de hoeveelheid arbeid die vereist is voor de productie van een bepaald goed. Macroeconomisch gezien wordt arbeidsproductiviteit gemeten aan de hand van het bruto binnenlands product per werknemer (BBP) van een land<sup>(2)</sup>. Verhoging van de productiviteit is de belangrijkste bron voor economische groei<sup>(3)</sup>.

#### 4. Het beleid van de Unie inzake beroepsopleidingen

4.1 De Unie „voert inzake *beroepsopleiding* een beleid waardoor het optreden van de lidstaten wordt versterkt en aangevuld, onder volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud en de opzet van de beroepsopleiding”<sup>(4)</sup>. De in 2002 in Kopenhagen genomen besluiten vormen een kwalitatieve sprong naar voren voor de verdere

<sup>(1)</sup> Zie SCADPlus: Productiviteit: de sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese economieën en ondernemingen. Opgemerkt zij dat naast „arbeidsproductiviteit” nog andere begrippen worden gebruikt, die niet precies dezelfde inhoud hebben. Hiertoe behoren o.a. economische, ondernemings-, nationale, individuele, kapitaal-productiviteit enz.

<sup>(2)</sup> Zie COM (2002) 262 def. (samenvatting) SCADPlus: Productiviteit: de sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese economieën en ondernemingen.

<sup>(3)</sup> Vgl. COM (2002) 262 def. (samenvatting) SCADPlus: Productiviteit: de sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese economieën en ondernemingen.

<sup>(4)</sup> Art. III-183 van de te ratificeren Grondwet, SEC (2000) 1832 en de Mededeling van de Europese Commissie 1997, Voor een Europa van de kennis (COM(97) 563. Opgemerkt zij dat de bevoegdheden van de Unie voor wat betreft de beroepsopleiding bepaald worden door de volgende passage: „De Unie **voert** inzake beroepsopleiding een beleid...”. Voor wat betreft opleidingen geldt het volgende: „De Unie **draagt bij** tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte...”.

ontwikkeling van dit beleid, dat eveneens gericht is op coherentie en synergie met het agendapunt van de Lissabon-strategie „Algemene en beroepsopleiding 2010”<sup>(5)</sup>. Een verdere stap in de goede richting is het gezamenlijk tussentijds verslag van de Raad en de Commissie (april 2004) over de uitvoering van het gedetailleerd werkprogramma voor de follow up inzake de doelstellingen voor de onderwijs- en opleidingsstelsels in Europa<sup>(6)</sup>.

4.1.1 De Europese agentschappen CEDEFOP en ETF ondersteunen de ontwikkeling van beroepsopleidingen op specifieke wijze. In het bijzonder vullen zij de omzetting van de Europese richtsnoeren inzake beroepsopleidingen aan met de verzameling, verspreiding en uitwisseling van informatie, ervaringen, voorbeelden van goede praktijken, in opdracht uitgevoerd onderzoek en verslagen, alsook met de verwerking en analyse van relevant onderzoek en praktijkervaringen. Het Europese informatienetwerk Eurydice<sup>(7)</sup> verbindt systemen en actoren van algemene opleidingsstelsels op soortgelijke wijze. Deze drie organisaties kennen een constructieve samenwerking, die zich met de toenemende betekenis van levenslang leren – dat meer samenwerking en vervlechting tussen algemene en beroepsopleiding meebrengt – gestaag uitbreidt.

4.1.2 Het programma Leonardo da Vinci<sup>(8)</sup> is bedoeld om het EU-beleid voor beroepsopleiding in de praktijk te brengen. Dit programma „draagt bij tot de bevordering van een Europa van de kennis via de ontwikkeling van een Europese samenwerkingsruimte op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding. Het biedt ondersteuning aan het beleid van de lidstaten inzake levenslang leren en bij het opdoen van kennis, vaardigheden en bekwaamheden die bevorderlijk kunnen zijn voor een actief burgerschap en een goede inzetbaarheid”<sup>(9)</sup>. De concrete invulling van het programma is in handen van de lidstaten.

4.1.3 Met het oog op de ontwikkeling en concretisering van levenslang leren moet met name worden gewezen op de actie „Grundtvig” binnen het lopende programma Socrates II, die gericht is op de bevordering van een geïntegreerd opleidingsinitiatief dat het gehele spectrum van volwassenenonderwijs bestrijkt<sup>(10)</sup>.

<sup>(5)</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/copenhagen/copenhagen\\_declaration\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/education/copenhagen/copenhagen_declaration_en.pdf)

<sup>(6)</sup> Zie hiertoe: „Onderwijs en opleiding 2010” KERNBOODSCHAPPEN VAN DE RAAD EN DE COMMISSIE VOOR DE EUROPESE RAAD (PB C 104 van 30.4.2004).

<sup>(7)</sup> [www.eurydice.org](http://www.eurydice.org)

<sup>(8)</sup> Eerdere programma's voor beroepsopleiding: Comett (1986-1989 en 1990-1994), Iris (1988-1993 en 1994-1998), Petra (1988-1991 en 1992-1994), Eurotecnet en Force.

<sup>(9)</sup> Artikel 1, lid 3, van het besluit van de Raad (1999/382) tot vaststelling van een communautair actieprogramma inzake beroepsopleiding (Leonardo da Vinci).

<sup>(10)</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/grundtvig/overview\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/grundtvig/overview_en.html)

4.2 Aangetekend dient te worden dat de nationale onderwijs- en beroepsopleidingstelsels in principe opgezet en ontwikkeld zijn op grond van de concrete behoeften – naar gelang van het geval en van het tijdstip – van de arbeidsmarkt. Bijgevolg verliep de ontwikkeling ervan traag, overeenkomstig de ontwikkeling van de markt. Tegelijkertijd vertonen ze om dezelfde reden onderling ook grote verschillen. Deze verschillen leiden thans tot problemen op het vlak van coördinatie, assimilatie van goede praktijken en wederzijds begrip van desbetreffende begrippen en concepten.

4.3 In 2004 trok de Europese Unie 194.533.900 euro voor beroepsopleidingen uit, waarvan 163 miljoen euro voor het programma Leonardo da Vinci. Ter vergelijking: de uitgaven voor onderwijs, ongeacht vorm of niveau, met uitzondering van beroepsopleidingen, belopen 268 848 500,00 euro; de totale begrotingsmiddelen van DG Onderwijs en cultuur bedragen daarentegen 783 770 054,00 euro, tegenover 92 370 071 153,00 euro voor de totale begroting van de Gemeenschap (EU-begroting 2004) <sup>(1)</sup>.

4.3.1 Deze in vergelijking met de economische en politieke betekenis van beroepsopleidingen schamele begroting wordt weerspiegeld op nationaal niveau. De relevante actoren op alle beslissingsniveaus zijn het er algemeen over eens dat de totale middelen waarover de sector onderwijs in totaal kan beschikken, onvoldoende zijn om de eigen doelstellingen waar te maken.

4.4 Verder valt te constateren dat het gemiddelde percentage EU-burgers dat een voortgezette beroepsopleiding volgt, laag is (8,4 %) <sup>(2)</sup>. In dit kader wil de Unie tegen 2010 dit percentage opkrikken tot 12,5 % van de beroepsbevolking (leeftijdscategorie 25-64 jaar) <sup>(3)</sup>.

4.5 Professionele na- en bijscholing die vruchten afwerpt en toekomstgericht is, maakt integraal deel uit van de succesvolle concrete verwezenlijking van levenslang leren. Het staat vast dat de huidige systemen, inclusief leerprocessen en –resultaten niet aan de eisen voldoen, zowel wat kwantiteit als kwaliteit

<sup>(1)</sup> De begroting van DG Onderwijs en cultuur belooft 0,85 % van de totale begroting van de Unie. De middelen die beschikbaar zijn voor beroepsopleidingen vormen 0,25 % van de begroting van dit DG en 0,002 % (tegen 0,003 % voor alle andere vormen en niveaus van onderwijs) van de totale EU-begroting (alle gegevens zijn afkomstig van of zijn gebaseerd op de algemene EU-begroting voor 2004).

<sup>(2)</sup> In een Eurostat-enquête (CVTS 2/Data 1999/EDITION 2002) hierover worden bij een steekproef in de lidstaten en op sectoraal niveau zeer belangrijke opmerkingen over de kwantitatieve en kwalitatieve onderdelen van beroepsopleiding geformuleerd.

<sup>(3)</sup> Opgemerkt zij dat het oorspronkelijke voorstel van de Commissie als volgt luidde: „Tegen 2010 moet het EU-gemiddelde voor participatie in levenslang leren minstens 15 % van de volwassen bevolking op beroepsactieve leeftijd (de leeftijdscategorie van de 25- tot 64-jarigen) bedragen en mag het percentage in geen enkel land lager liggen dan 10 %.” De Europese Raad van 5 mei 2003 heeft dit voorstel ten slotte gewijzigd zoals hierboven wordt aangegeven (bron: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/el/cha/c11064.htm>).

betreft. Dit algemene oordeel biedt echter ruimte voor uitzonderingen in bepaalde bedrijfstakken en contexten waar het aanbod van professionele nascholing hoogwaardig en effectief is. Voorbeelden hiervan zijn enerzijds inservicevorming die tegemoet komt aan de specifieke behoefte van een bepaalde onderneming, en anderzijds sectoraal aangeboden onderwijs <sup>(4)</sup> dat ontwikkeld is door of in samenwerking met de Europese sociale partners.

## 5. Het EU-beleid ter verhoging van de productiviteit

5.1 Uit alle gegevens van relevante onderzoeken van de Europese Commissie van de laatste jaren komt naar voren dat de productiviteit in de Unie zich negatief ontwikkelt. „Tijdens de tweede helft van de jaren negentig, en na een periode van aanzienlijke vertraging, versnelde in de Verenigde Staten zowel de groei van de arbeidsproductiviteit (van gemiddeld 1,2 % in de periode 1990-1995 naar 1,9 % in de periode 1995-2001) als de groei van de werkgelegenheid (van 0,9 % naar 1,3 %). In de EU vertraagde de groei van de arbeidsproductiviteit (van gemiddeld 1,9 % in de eerste helft van het decennium tot 1,2 % in de periode 1995-2001), maar de groei van de werkgelegenheid nam stevig toe (van een daling van 0,6 % in de eerste helft van het decennium tot 1,2 % in de periode 1995-2001).” <sup>(5)</sup>

5.2 Er bestaan aantoonbaar zeer grote verschillen in productiviteit tussen de afzonderlijke lidstaten. De Europese Commissie tracht in de Mededeling „Productiviteit, de sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese economieën en ondernemingen” <sup>(6)</sup> zowel de oorzaken als de gevolgen aan te tonen die dit voor de Lissabon-doelstellingen kan hebben. In deze mededeling, waar de ver uiteenlopende verschillen tussen de lidstaten aan de orde komen en uiteen worden gezet, wordt benadrukt dat „een stijging van de economische groei (...) niet mogelijk (is) zonder een verbetering van de productiviteit. Vooruitgang op het gebied van ICT en innovatie en de ontwikkeling van een beroepsbevolking die beter beantwoordt aan de behoeften van de industrie kunnen beschouwd worden als factoren die van doorslaggevend belang zijn voor het verbeteren van de productiviteit van ondernemingen” <sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> Opleidingen op sectoraal niveau lijken voor het verwerven van internationale kwalificaties en bekwaamheden van bijzonder belang te zijn. De actoren op dit niveau zijn goed op de hoogte van de problemen en uitdagingen die de globalisering en de ontwikkeling van nieuwe technologieën met zich meebrengen en vinden zich in een goede positie om oplossingen voor te stellen en uit te werken (Leonardo da Vinci – EAC/11/04, punt III).

<sup>(5)</sup> COM (2002) 262 def., punt 2 (tweede paragraaf).

<sup>(6)</sup> COM(2002) 262 def.

<sup>(7)</sup> Zie <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/n26027.htm> (conclusies).

5.3 Volgens het EESC is groei van de productiviteit de sleutel voor de toekomst van de Unie in het algemeen. Het meent tevens dat alle gemeenschappelijke pogingen om de productiviteit te verhogen in het kader en op basis van het Europees sociaal model kunnen en moeten plaatsvinden. Het is verder van oordeel dat deze pogingen gericht moeten zijn op alle Europese burgers, die hiervoor open moeten staan; de inspanningen moeten op de middellange en lange termijn betrekking hebben, stelselmatig zijn en bestaan uit een combinatie van op kennis gebaseerd beleid en acties. Tot slot staat het EESC op het standpunt dat de synergie tussen sociale partners en, in het algemeen, het maatschappelijk middenveld en de overheden, met name op plaatselijk niveau van cruciaal belang is bij de ontwikkeling van voornoemde inspanningen.

## 6. Verband tussen opleiding en productiviteit

6.1 In een breder perspectief en wat de grond van de problematiek betreft, meent het EESC dat het volgende volstrekt duidelijk moet zijn:

- productiviteit is een zaak die deels maar duidelijk beïnvloed wordt door het gegeven dat: „het investeringsniveau, de organisatie van de werkplek, participatiebeleid, creatie van innovatiestimulerende werkmilieus, nieuwe vormen van samenwerking tussen universiteiten en ondernemingen en nieuwe manieren om risicokapitaal beschikbaar te stellen, (...) deel uit (zouden) moeten maken van een bredere benadering van de productiviteitsgroei in de Unie”<sup>(1)</sup>. Bijgevolg hangt een toename van productiviteit niet alleen af van een verbetering van opleidingsstelsels.
- Opleidingen kunnen tegenwoordig op doeltreffende wijze de productiviteit beïnvloeden (en bijgevolg het concurrentievermogen en de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen), daar zij ingebed zijn in een breder, algemeen kader van onderwijsbeleid<sup>(2)</sup>: een kader dat een zij het elementair, maar functioneel systeem voor onderlinge communicatie omvat (op regionaal, nationaal en Unieniveau); een kader ook waar alle vormen van onderwijs en opleiding elementen zijn van levenslang leren; een kader ten slotte dat gestructureerd is en, wat zowel doelstellingen als inhoud betreft, gericht is op een omgeving die gekenmerkt wordt door een hoge en pluriforme mobiliteit<sup>(3)</sup>.
- Productiviteit en opleiding dienen samen te worden bekeken en te worden gecombineerd op alle niveaus,

<sup>(1)</sup> Zie par. 4.4 van PB C 85 van 8.4.2003 (Sirkeinen-Ehnmark).

<sup>(2)</sup> Zie PB C 311 van 7.11.2001, met name par. 3.4.1 (Koryfidis-Rodríguez García Caro-Rupp).

<sup>(3)</sup> Het centrale probleem van de Europese (beroeps)opleidingssystemen is tegenwoordig dat zij helemaal niet sporen met hun omgeving. In een omgeving die gekenmerkt wordt door zeer grote mobiliteit functioneren de Europese (beroeps)opleidingssystemen in de regel alsof er volledige windstilte heerst.

waaronder het niveau van de werkplek, waarop de meeste besluiten inzake financiering van en toegang tot professionele na- en bijscholing worden genomen. Evaluatie en combinatie moeten tot slot ook gezamenlijk gebeuren, zelfs in die gevallen waar de problemen op het eerste gezicht van persoonlijke aard lijken.

- Steun van de kant van de Unie voor regio's die achterlopen met de ontwikkeling van moderne opleiding, met name in de nieuwe lidstaten, is hierbij van groot belang.

6.2 In het geschetste kader moeten de stelsels en initiatieven op het gebied van initiële beroepsopleiding en zeker de professionele bij- en nascholing zodanig worden verbeterd dat ze efficiënter functioneren dan in de huidige omstandigheden<sup>(4)</sup>.

6.2.1 De ontwikkeling van een modern systeem voor de actualisering van kennis, vaardigheden en kwalificaties veronderstelt een nooit eerder geziene combinatie van richtsnoeren, kennis, doelstellingen, functioneel kader en stimuli. In concreto gaat het om het volgende:

- zich vertrouwd maken met de nieuwe mondiale waarden (o.a. inzake ruimtelijke ordening, economie, technologie, cultuur en bevolking);
- gedegen algemene en bijzondere kennis van de wetten en de manier waarop de mondiale markt werkt, en van de nieuwe vormen van mondiale politiek en economisch bestuur;
- afstemming op de behoeften en eisen van de kennismaatschappij en -economie door ontwikkeling van innoverende, aantrekkelijke en flexibele programma's;
- besef van de nieuwe scheidslijnen die het nieuwe wereldwijde productiesysteem toont, en van de noodzaak om naar oplossingen hiervoor te zoeken;
- de vorm en het kader van mededinging opnieuw formuleren, als instrument voor mobiliteit en innovatie, binnen en buiten de Unie;
- de redenen voor deelname aan opleidingsinitiatieven opnieuw formuleren, met name door concreet te maken hoe de zo gecreëerde meerwaarde verdeeld kan worden;
- besef van de drie dimensies van het begrip duurzaamheid en de bevordering hiervan in het persoonlijke en collectieve leven<sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Zie voor nadere inlichtingen: Eurostat, Continuing vocational training survey (CVTS2) Data 1999. Zie ook de gegevens van het gezamenlijk tussentijds verslag van de Raad en de Commissie over de uitvoering van het gedetailleerd werkprogramma voor de follow up inzake de doelstellingen voor de onderwijs- en opleidingsstelsels in Europa (PB C 104 van 30.4.2004).

<sup>(5)</sup> Zie par. 7.2.3.

6.2.2 De bovenstaande voorwaarden zijn niet in elke vorm en elk type beroepsopleiding en professionele bijscholing toepasbaar. Hiertoe zijn systematische opleidingsinitiatieven <sup>(1)</sup> vereist die diverse aspecten omvatten en voor de langere termijn ontworpen zijn (leren + onderwijs), om zo uit te monden in een opleidingscultuur (socialisatie) waarin kennis als drijvende kracht van vooruitgang, en synergie de motor zijn van de duurzame ontwikkeling.

6.3 Een logisch antwoord op de eerste twee vragen van het Nederlandse voorzitterschap is volgens het EESC dus het volgende:

6.3.1 Gelet op hun huidige aard en manier van functioneren kunnen de Europese stelsels voor beroepsopleiding, zowel wat de initiële opleiding als de bij- en nascholing aangaat, moeilijk voldoen aan de eisen van de kennismaatschappij en van duurzame economische ontwikkeling. De moeilijkheden waarmee deze systemen te kampen hebben, zijn onder andere:

- **de oriëntatie:** de stelsels waren en blijven grotendeels gericht op het oplossen van specifieke problemen van een productieomgeving met een zeer beperkte mobiliteit;
- **het actiegebied:** gelet op deze oriëntatie moeten de Europese beroepsvormings- en opleidingssystemen het specifieke beter integreren in het algemene, en moeten ze oog hebben voor het geheel, zoals de globalisering van de economie thans vereist;
- **de mobiliteit van het systeem:** de oriëntatie en het actiegebied van de systemen staan elke vorm van mobiliteit ook deels in de weg, zowel intern als extern: mobiliteit voor de verspreiding van nieuwe ideeën, de ontwikkeling van netwerken, het stimuleren van innovatie, de uitstippeling van beleidsmaatregelen naar aanleiding van de problemen;
- **het contact met de huidige stand van kennis:** afgezien van het individueel vermogen van verstrekkers van initiële opleidingen en na- en bijscholing om kennis op te nemen en concreet toe te passen, bestaat er binnen de genoemde systemen in de regel nog steeds geen verplichting om aandacht te schenken aan wetenschappelijke, technologische, productieve of andere ontwikkelingen;
- **de band met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt:** de onderwijs- en opleidingsstelsels beantwoorden in de regel niet aan de behoeften van de arbeidsmarkt daar zij doorgaans te weinig aandacht schenken aan bepaalde nieuwe

kwalificaties en ruimere, zowel sociale als persoonlijke vaardigheden;

- **de coördinatie:** de coördinatie van de systemen loopt in vele lidstaten mank. Dit betekent dat elk systeem voor aanvullende beroepsvorming en -opleiding volledig gescheiden van de rest van het onderwijssysteem functioneert, gescheiden van soortgelijke systemen in EU-verband, en natuurlijk ook losstaat van de economische en sociale omgeving.

6.3.2 Voorts bestaan er nog specifieke tekortkomingen met betrekking tot strategieën, middelen en onderwijspraktijken, waardoor de Europese vormings- en opleidingsstelsels inert zijn. Met name kan worden gewezen op de volgende lacunes:

- de omzetting in de praktijk van levenslang leren dient zo snel mogelijk te worden voortgezet, op alle bevoegde niveaus van politiek en praktijk;
- sterkere sociale cohesie en meer mobiliteit zijn essentiële Europese onderwijsdoelstellingen; de bevoegde instanties en betrokkenen dienen de verwezenlijking hiervan voorrang te verlenen;
- in veel opleidingen schort het aan contact met de praktijk; de voorbereiding op de arbeidsmarkt lijdt hieronder;
- de inhoud van opleidingen is vaak te zeer gericht op marktsituaties op korte termijn; op de lange termijn resulteert dit in verkeerde ontwikkelingen wat arbeidsmarktvereisten betreft;
- door niet op elkaar afgestemde diploma's en kwalificaties, alsook onvoldoende kennis van vreemde talen blijven er tussen de lidstaten zeer grote belemmeringen voor mobiliteit bestaan.

## 7. Probleemstellingen en overwegingen bij de strijd om productiviteit in Europa

7.1 De voorgaande vaststellingen leiden tot de ernstige conclusie dat de strijd om productiviteit in Europa op het verkeerde niveau en op het verkeerde moment gestreden wordt. De inspanningen hadden al moeten worden geleverd op het niveau van basisonderwijs en -opleiding, voor het verwerven van *basisbekwaamheden* <sup>(2)</sup> en moeten even intensief worden voortgezet in het kader van levenslang leren <sup>(3)</sup> (zie ook hiervoor, par. 3.5).

<sup>(2)</sup> Basisbekwaamheden: alle competenties die de basis- en algemene vaardigheden aanvullen en iemand in staat stellen: om gemakkelijker nieuwe kennis op te doen; zich aan te passen aan nieuwe technologieën of organisatorisch nieuwe omgevingen en/of om mobiel te zijn op de arbeidsmarkt, ook binnen de eigen loopbaan (bron: Tweede rapport over onderzoek naar het beroepsonderwijs in Europa-samenvatting-CEDEFOP-publicatie).

<sup>(3)</sup> De Europese Raad van 25 en 26 maart 2004 vermeldt in zijn conclusies (punt 39) het volgende: „Hij erkent tevens dat levenslang leren positieve effecten heeft op de productiviteit en op het arbeidsaanbod; hij staat achter de aanneming van een geïntegreerd programma in de loop van 2005 en de invoering van nationale strategieën in alle lidstaten in de loop van 2006”.

<sup>(1)</sup> Zie voor de termen „onderwijs, opvoeding, leren en socialisatie” (bijlage).



7.2 De volgende voorstellen hebben dan ook betrekking op alle onderwijsinitiatieven – los van de vraag wier ervoor bevoegd is – en zijn ingebed in één logica, die een grootschalige en gecoördineerde campagne vereist om alle Europese algemene en beroepsopleidingssystemen zo snel mogelijk aan te passen aan de huidige situatie op Europees en wereldvlak. In concreto betekent dit het volgende:

**7.2.1 Een algemenere nieuwe en kritische benadering van de structuren van en de betrekkingen tussen de Europese algemene en beroepsopleidingssystemen.** Een dergelijke nieuwe benadering zal bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van een hoger niveau van communicatie, samenwerking en partnerschap tussen de subsystemen van de verschillende onderwijsvormen en een doeltreffend weerwoord bieden op de uitdagingen van de globalisering en de daarmee gepaard gaande mobiliteit. Een nieuwe benadering ook die ingegeven wordt door het besef van de plaats en de rol van Europa als mondiale partner in de nieuwe vormen van wereldwijde politieke en economische governance.

7.2.1.1 Het Comité benadrukt dat deze nieuwe benadering de klassieke humanistische dimensie van de Europese eigenheid op het gebied van onderwijs en cultuur niet in het gedrang mag brengen. Integendeel, het moet deze cultiveren en bevorderen.

7.2.1.2 In het kader van deze nieuwe kritische benadering mag beroepsopleiding niet als een losstaand geheel worden beschouwd, en natuurlijk evenmin geïsoleerd worden aangepakt. Zij moet – evenals de onderwijsvormen, inclusief niet-formele en informele leerprocessen – ingebed worden in een alomvattend netwerk van levenslang leren. Het gaat hier om een systeem dat aan de behoefte van burgers aan algemene en beroepsopleidingen tegemoet komt en rechtstreeks en in elk opzicht samenhangt met de overkoepelende doelstelling „duurzame ontwikkeling”.

7.2.2 Een tweede standpunt van het EESC betreft het Europese perspectief en de deelname aan het voornoemde proces van het opnieuw kritisch benaderen van structuren van en betrekkingen tussen Europese algemene en beroepsopleidingssystemen.

7.2.2.1 Gezien de omvang en de urgentie van de problemen en met name de hoge kosten voor de oplossing ervan, zijn volgens het EESC onverwijld maatregelen en onderzoek op Europees niveau nodig.

7.2.2.2 Deze maatregelen en onderzoeksinspanningen mogen vanzelfsprekend niet uitmonden in een aantasting in enigerlei vorm van de bestaande structuren van de Europese algemene en beroepsopleidingssystemen. Hun veelzijdigheid is van onschatbare waarde en verdient versterking.

7.2.2.3 Genoemde maatregelen en onderzoeken kunnen alternatieven en goede praktijken aanreiken voor de aanpassing van de Europese algemene en beroepsopleidingssystemen aan de nieuwe omstandigheden, alsook proefprojecten en nieuwe modellen voorstellen, om de onderwijsystemen af te stemmen op de Lissabon-doelstellingen, de overige grote doelstellingen van de Unie en de manier waarop de nieuwe, wereldwijde kennis moet worden benaderd, onderzocht, op de voorgrond geplaatst en benut.

7.2.2.4 In dit verband heeft de Unie, met name wat betreft de productiviteit en de gevolgen ervan, en steeds op basis van het acquis communautaire, een rol te spelen, die ze in het licht moet stellen en bevorderen, vooral op lokaal en regionaal niveau.

7.2.2.5 De inbreng van de Unie bij de nieuwe kritische benadering van de structuren van en betrekkingen tussen de Europese algemene en beroepsopleidingssystemen heeft nog een ander, uiterst belangrijk aspect. De kosten van dit onderzoek kunnen immers drastisch teruggedrongen worden, als de Unie, in plaats van de lidstaten en met hun samenwerking de taak op zich neemt goede en alternatieve praktijken op te sporen, te identificeren en te bevorderen. Zij kan tevens, door gebruik te maken van de open-coördinatiemethode, het geheel van inspanningen meer mobiliteit en dynamiek verlenen, teneinde de gemeenschappelijke doelstellingen te verwezenlijken.

**7.2.3 Het derde standpunt van het EESC betreft de vraag hoe het leerproces, ongeacht de vorm, gecombineerd kan worden met de duurzaamheid van economisch, sociaal en milieubeleid.** Dit is het meest complexe, maar tegelijkertijd het meest concrete standpunt van het EESC. Het is gebaseerd op relevante ervaring en kan beschouwd worden als een goede praktijk <sup>(1)</sup>.

7.2.3.1 Aan dit standpunt ligt het principe ten grondslag dat **omvangrijke problemen, zoals overleven, duurzame ontwikkeling, productiviteit, concurrentievermogen of de verwezenlijking van de kennismaatschappij niet ver van de alledaagse werkelijkheid opgelost worden, via geïsoleerde procedures en beslissingen van bovenaf. Evenmin zijn zij op te lossen als afzonderlijke problemen via fragmentarische ingrepen. De oplossing ligt veeleer op het niveau van de samenleving, via geïntegreerd handelen en bewuste, persoonlijke en collectieve deelname. Daarom wordt in het centrale voorstel van het EESC over productiviteit, behalve op het Europese, nationale en sectorale, op het lokale niveau gewezen, op geïntegreerd beleid voor duurzame ontwikkeling en een krachtige versterking van alle vormen van samenwerking, die tussen sociale partners <sup>(2)</sup>, en in het algemeen tussen het maatschappelijk middenveld en de lokale overheden worden ontwikkeld met het oog op de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen <sup>(3)</sup>.**

<sup>(1)</sup> Voor nadere details: zie het bijgevoegde actieplan voor de ontwikkeling van een „lokaal, multifunctioneel centrum voor leren, duurzame ontwikkeling en onderwijs”.

<sup>(2)</sup> Kenmerkend en positief zijn de prioriteiten die de sociale partners op Europees niveau in maart 2002 hebben vastgesteld in het kader van hun werkzaamheden voor het levenslang ontwikkelen van vaardigheden en kwalificaties, die alle steun verdienen.

<sup>(3)</sup> De Europese Raad van 25 en 26 maart 2004 vermeldt hierover in de conclusies (punt 43) het volgende: „Steun voor en inzet ten behoeve van veranderingen is niet een zaak van regeringen alleen. Om deze steun te verwerven roept de Europese Raad de lidstaten op, partnerschappen voor hervorming tot stand te brengen waarbij de sociale partners, het maatschappelijk middenvelden de overheidsinstanties betrokken worden, een en ander in overeenstemming met nationale regelingen en tradities”.

7.2.3.2 In het voorstel worden kennis, knowhow en innovatie als essentiële elementen genoemd die de coherentie van de samenwerking, maar ook van de gemeenschappelijke doelstellingen moeten waarborgen.

7.2.3.3 Drijvende kracht voor het welslagen van dit voorstel zijn de individuele of commerciële haalbaarheid, het vertrouwen met lopende initiatieven wereldwijd, maar ook de wederzijdse steun voor individuele en collectief ondernomen inspanningen.

7.2.3.4 Instrument voor de verwezenlijking van dit voorstel is de invoering van het levenslang leren als middel dat buiten de starre structuren van de bestaande nationale algemene en beroepsopleidingssystemen kan worden ontwikkeld, en zonder de polarisatie die het interne concurrentiegerichte productiesysteem van nature met zich meebrengt.

7.2.3.5 In elk geval en onafhankelijk van de diensten die het levenslang leren als geïntegreerd leer- en onderwijssysteem nu en in de toekomst kan aanbieden, dient er zonder uitstel werk te worden gemaakt van een systeem van (politieke en sociale) prikkels en invloed zodat de Europese algemene en beroepsopleidingssystemen hier en nu <sup>(1)</sup> hun doeleinden afstemmen op de Lissabon-doelstellingen. Met deze aanpassing komen zij met name tegemoet aan het volgende:

- de eisen van de kenniseconomie, de nieuwe economie en de geglobaliseerde markt;
- de eisen van de arbeidsmarkt, die bepaald worden door de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen;
- de behoefte aan een cultuur van ondernemerschap, een collectief productiedenken en een geest van maatschappelijke legitimatie en waardering van innovatie in het algemeen en van innoverende productie-initiatieven in het bijzonder.

7.2.3.6 De hier genoemde prikkels moeten leiden tot een gunstig en aantrekkelijk klimaat voor beroepsopleidingen en levenslang leren, een klimaat dat met name het resultaat is van intensievere samenwerking tussen onderwijsinstellingen onderling en vooral tussen onverwijsinstellingen, ondernemingen, maatschappelijk middenveld en lokale overheden, ter bevordering van procedures en acties die de doelstellingen van Lissabon ten goede komen.

## 8. Verdeling van bevoegdheden en de financieringskwestie

8.1 De **verdeling van bevoegdheden** als onderdeel van een veelzijdig proces van verwezenlijking van gemeenschappelijke

<sup>(1)</sup> Nadere details zijn te vinden in een studie en analyse van de Vereniging van de Griekse industrie over de behoeften van ondernemingen in de periode 2005-2007, die in juni jl. gepubliceerd is. <http://www.fgi.org.gr/frames/frames.asp>

doelstellingen –met name in het kader van de globalisering– is een complexe aangelegenheid, die verband houdt met zowel objectieve als subjectieve factoren. Hiertoe behoren onder andere:

- de erkenning en aanvaarding door de betrokkenen van het functionele kader;
- de erkenning en aanvaarding van de gemeenschappelijke doelstellingen en van de noodzaak om deze te verwezenlijken;
- de begeleidende omstandigheden en de evenwichtigheid van het uitvoeringsproces;
- de prikkels om de specifieke doelstellingen te verwezenlijken;
- de kans van slagen van alle inspanningen.

8.1.1 Tegen deze achtergrond veronderstelt de deelname van individuen, groepen van personen, ondernemingen of van een lokale gemeenschap aan een (na)scholingsproces – en zeker aan een proces voor levenslang leren, duidelijke doelstellingen, middelen en prikkels. De hieruit voortvloeiende verantwoordelijkheden komen derhalve niet alleen ten laste van de mensen van de onderwijs- en opleidingssector. Ze hebben tevens een politieke en sociale pendant en kunnen als volgt ingedeeld worden:

8.1.1.1 De **politieke verantwoordelijkheid** behelst in de eerste plaats de schepping van een soepel en transparant functioneel kader, met betrekking tot de voorwaarden en de grenzen van de economisch, sociaal en elke andere vorm van functioneren. Onder de politieke verantwoordelijkheid valt ook de uitstippeling van preventief beleid, de versterking van geselecteerde vormen van politiek en economisch bestuur en de financiering van dit beleid.

8.1.1.2 De verantwoordelijkheden van het **maatschappelijk middenveld**, de **sociale partners**, maar ook van de **lokale en regionale overheden** voor de stimulering van een geïntegreerd beleid voor levenslang leren zijn eveneens aanzienlijk. Het gaat hier in feite om verantwoordelijkheden in verband met de popularisering van doelstellingen, methoden en middelen voor de schepping van een leerklimaat. Het betreft voorts verantwoordelijkheden voor bepaalde vormen van samenwerking en totstandbrenging van geïntegreerde acties. Het gaat ten slotte om verantwoordelijkheden voor het bedenken en waarborgen van prikkels tot deelname aan geselecteerde, eventueel gemeenschappelijk overeengekomen maatregelen en acties.

8.1.1.3 De verantwoordelijkheden van **ondernemingen** hebben een economisch en sociaal aspect. Het is hun taak om de voorwaarden en de grenzen van hun duurzaamheid te bepalen. Zij zijn het ook die voortdurend hun behoeften aan vaardigheid en kennis moeten peilen en zelfstandig of in samenwerking met andere actoren in hun omgeving speciale opleidingsprogramma's moeten opzetten. Met name het MKB, dat nauw in verbinding staat met zijn werkomgeving, heeft advies en ondersteuning nodig van het sociale en economische milieu waartoe het behoort, omdat het hem moeilijk valt om zelf geïntegreerde opleidingsactiviteiten te ontplooien. Tegelijkertijd treedt zodoende de dimensie van sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen op de voorgrond. Dit aspect is des te belangrijker gelet op de globalisering van de economie, zowel voor de duurzaamheid van de ondernemingen als voor de sociale inbedding ervan.

8.1.1.4 Tot slot zijn er de ruime verantwoordelijkheden van **elk individu** voor deelname aan een proces van levenslang leren. Deze houden verband met de verandering van opvattingen, met een andere benadering van de huidige verschijnselen en feiten, de veranderde relatie tot leren en kennis, met kortom een andere levenswijze en een nieuwe manier om vrije tijd te creëren en in te vullen. Bijgevolg – met name in het geval van oudere werknemers- dienen deze verantwoordelijkheden voor deelname aan processen van levenslang leren gepaard te gaan met concrete verplichtingen en dwingender prikkels. Deze combinatie van verplichtingen en prikkels heeft zonder twijfel betrekking op het gebruik van vrije tijd door het individu, alsmede op zijn inbreng in de meerwaarde die een gevolg is van innovatie en nieuwe technologieën.

8.2 Ook het **vraagstuk van de financiering** van opleidingen, en zeker de financiering van levenslang leren, is een complexe aangelegenheid.

8.2.1 Volgens artikel 14 van het handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft elke EU-burger „recht op onderwijs en op toegang tot beroepsopleiding en bijscholing”. Daarom is het een taak van de overheid – en wel op alle niveaus en voor alle instanties – de voorwaarden te scheppen om deze rechten te doen gelden. De verzekering van de hiertoe vereiste financiële middelen is een centraal onderdeel van deze taak.

8.2.2 Afgezien van de verplichtingen van de overheid zal de drijvende kracht voor duurzaamheid evenwel in de regel hoofdzakelijk uitgaan van het concurrentievermogen van de economie –voornamelijk naar buiten toe- en van de in dit kader tot stand gekomen partnerschappen.

8.2.2.1 Verantwoordelijkheid van overheidswege voor de financiering van het onderwijs sluit geenszins medeverantwoordelijkheid van werkgevers en ondernemingen uit. Deze medeverantwoordelijkheid betreft in het algemeen niet de beroepsopleidingen, noch verdere kwalificatie en voortgezette opleidingen, maar inservicevorming voor de verwerving van speci-

fieke, op het bedrijf afgestemde vaardigheden. Ondernemingen moeten hun werknemers voortdurend opleiden zodat ze kunnen inspelen op de modernisering op technologisch en organisatorisch vlak en op de expansiebehoeften van de onderneming. Een en ander moet derhalve zowel voor de ondernemingen als voor de werknemers vergemakkelijkt en versterkt worden door middel van verschillende door de sociale partners voorgestelde en goedgekeurde stimulansen. De sociale partners hebben al naar dergelijke stimulansen verwezen in het tweede gezamenlijke follow-upverslag 2004, in de context van inspanningen voor het levenslang ontwikkelen van vaardigheden en kwalificaties. Punt twee van het eerste hoofdstuk luidt: Nationale verslagen geven een staalkaart van de verschillende instrumenten die de sociale partners gebruiken om middelen te vinden ter bevordering van efficiënte investeringen in de levenslange ontwikkeling van vaardigheden. Sommige instrumenten worden toegepast in samenwerking met Europese of nationale overheden (inzet van EU-subsidies, belastingprikkels, oprichting van nieuwe fondsen, enz.). Andere instrumenten zijn specifiek gericht op de individuele steunverlening voor de ontwikkeling van vaardigheden.

8.2.2.2 In ieder geval moeten investeringen in voor de concurrentie relevant leren en kennisverwerving worden bekeken in het kader van duurzame en productieve partnerschappen tussen lokale, regionale, nationale en sectorale actoren en instanties. Zulke investeringen blijven niet beperkt tot ondersteuning van de overheid, maar boren ook een aantal middelen van uiteenlopende oorsprong aan. Samen dragen alle bestedingen van middelen, uitgaven en activiteiten bij tot een duurzaam kwalificeringsproces

8.2.3 De principiële onderwijstaak van de overheid, die ook voor beroepsopleidingen geldt, moet bovendien op een gedifferentieerde en specifieke wijze worden uitgeoefend. Ten eerste hebben bepaalde EU-regio's en bevolkingsgroepen bijzondere economische steun nodig en ten tweede verdienen bepaalde sectoren en bedrijfstakken – het MKB niet in de laatste plaats – speciale aandacht.

8.2.3.1 Instanties voor onderwijsfinanciering op elk niveau moeten beseffen dat zij innovatie een warm hart moeten toedragen, alsook gevoeliger moeten worden voor de noden van ondernemingen, vooral van het MKB.

8.2.3.2 Een dergelijke, specifieke aanpak voor de financiering van levenslang leren moet natuurlijk transparant zijn en op het juiste niveau beginnen, d.w.z. met medewerking en instemming van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld.

8.2.4 Met name moet erop worden gewezen dat er dringend behoefte bestaat aan een rationeler middelenverdeling voor de financiering van opleiding en levenslang leren. Dit beheer geldt zowel voor de bestedingswijze van de middelen als voor de doeltreffendheid ervan als investeringen.

8.2.4.1 Het EESC stelt voor dat er een verslag van hoog niveau wordt uitgewerkt, dat gebaseerd is op relevant onderzoek en het volgende omvat:

- inventarisatie van de bronnen en manieren van financiering van opleiding en levenslang leren op alle niveaus;
- vaststelling en evaluatie van het kwaliteitsniveau;
- vaststelling en evaluatie van de relatie met de officiële onderwijssystemen;
- analyse en vergelijking van de doeltreffendheid ervan als investeringen.

8.2.4.2 Dergelijk onderzoek kan wellicht problemen aan het licht brengen die nu nog verborgen zijn. In ieder geval kan het wijzen op goede praktijken die een leidraad kunnen opleveren van algemene richtsnoeren voor de verdere ontwikkeling van beroepsopleidingen, in het kader en het vooruitzicht van een geïntegreerd systeem voor levenslang leren.

## 9. Een voorbeeld van een goede praktijk: een geïntegreerd proces voor duurzame ontwikkeling op plaatselijk niveau

9.1 ADEDY, de algemene federatie van Griekse ambtenarenvakbonden, stelde onlangs een programma voor levenslang leren op, getiteld: „Levenslang leren als individueel recht in het kader van het Europees sociaal model van de 21e eeuw”. Het mede door DG Onderwijs en cultuur gefinancierde programma duurde twee jaar en werd in januari 2004 afgesloten. Bij het programma waren de overheden van drie regio's betrokken (Kozani, Kalamata/Messinia en Chalkida/Evia).

9.2 Het was de bedoeling van het initiatief om regionale vakbondslieden, en in het algemeen regionale vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en van lokale overheden te wijzen op de noodzaak tot lokale samenwerking en partnerschappen met het oog op de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen, met levenslang leren als ontwikkelingsinstrument.

9.3 Wat de resultaten van het programma betreft, zijn in alle drie de gevallen gemeenschappelijke actieplannen<sup>(1)</sup> unaniem overeengekomen, met de volgende inhoud:

- erkenning van het nieuwe politieke, technologische, economische, sociale en culturele functionele kader dat dag na

<sup>(1)</sup> In bijlage (slechts beschikbaar in het Grieks en het Engels) gaat het laatste actieplan uit de regio Evvia (Chalkida). Beide andere actieplannen zijn vergelijkbaar van inhoud.

dag gevormd wordt door de globalisering van de economie en de moderne technische vooruitgang;

- aanvaarding van samenwerking en partnerschappen op lokaal niveau tussen lokale overheden en het maatschappelijk middenveld, om op basis hiervan functionele problemen aan te pakken die voortvloeien uit de nieuwe omstandigheden, maar ook om gemeenschappelijk overeengekomen specifieke en kwantificeerbare doelstellingen van duurzame ontwikkeling te verwezenlijken;
- inschakeling van het concept levenslang leren als instrument voor duurzame ontwikkeling (vanuit economisch, sociaal en milieu-oogpunt), maar ook als instrument om moderne en betrouwbare globale kennis te scheppen en te verwerven;
- oprichting en beheer van een multifunctioneel centrum voor leren, duurzame ontwikkeling en onderwijs (naar gelang van het geval).

## 10. Aanbevelingen

10.1 Het EESC wil het Nederlandse voorzitterschap in het kader van zijn algemene zienswijze op de huidige productiviteitsproblematiek, zijn opvatting over de grenzen van onderwijs en opleiding, maar ook in het besef van wat momenteel haalbaar is, op de volgende punten wijzen, die voor bij- en nascholing van belang zijn:

10.1.1 In theorie is bij- en nascholing voor volwassenen bedoeld. Tot voor enkele jaren kwam nascholing met succes tegemoet aan de behoefte aan eenvoudige vaardigheden, op een moment en in sectoren waar zich technologische ontwikkelingen voordeden. Hieruit wordt duidelijk waarom deze vorm van nascholing meer in de secundaire productiesector tot bloei kwam.

10.1.2 In de huidige omstandigheden gaan technologische en andere ontwikkelingen sneller, hebben ze ontegenzeggelijk een bredere reikwijdte en zijn ze vooral complexer. Om ze te volgen en te assimileren zijn niet eenvoudigweg vaardigheden maar *bekwaamheden*<sup>(2)</sup> vereist. Bijgevolg is bij- en nascholing zoals ze thans aangeboden wordt, ontoereikend en ondoeltreffend. Zij streeft iets na wat buiten haar bestek ligt en wat zij niet kan waarmaken.

<sup>(2)</sup> Bekwaamheid: de aangetoonde individuele mogelijkheid om know how, vaardigheden en kwalificaties of kennis toe te passen om in te spelen op zowel gebruikelijke als nieuwe arbeidsomstandigheden en -eisen (bron: Tweede rapport over onderzoek naar het beroepsopleiding in Europa-samenvatting-CEDEFOP-publicatie)



10.1.3 Tegelijk met het veranderde tempo van de technologische ontwikkelingen heeft de reikwijdte ervan eisen doen ontstaan op het gebied van nascholing -modern van inhoud en vorm- voor een veel bredere leeftijdscategorie van werknemers en vanzelfsprekend in alle productiesectoren. Geprobeerd werd om aan deze eisen te voldoen: deels door opleidingspraktijken oude stijl, die echter geen resultaat opleverden, omdat ze geen soelaas boden voor de huidige, objectieve behoeften. Een uitzondering vormen wellicht bepaalde pogingen van de sociale partners op sectoraal niveau.

10.1.4 Momenteel bevindt de bij- en nascholing in Europa zich op dit punt. Er bestaat dus een grote behoefte aan ontwikkeling, maar hierin kan niet worden voorzien ten gevolge van infrastructuur, cultuur en/of gebrek aan relevante goede praktijken en ervaring.

10.1.5 Om deze situatie het hoofd te bieden, moeten de volgende vragen beantwoord worden:

- wat betekent na- en bijscholing vandaag?
- voor wie is zij bedoeld (leeftijdscategorie en sector)?
- hoe kan zij doeltreffender ontwikkeld worden?
- hoe kan zij gefinancierd worden?

10.1.5.1 De antwoorden op de eerste twee vragen zijn theoretisch van aard en zijn al gegeven in het kader van de agenda van Lissabon, het levenslang leren en het streven naar een kennismaatschappij en -economie. De derde vraag is evenwel nog onbeantwoord. De Europese Raad <sup>(1)</sup> trachtte herhaaldelijk om met zijn besluiten de vereiste mobiliteit te bewerkstelligen voor de nakoming van de desbetreffende - soms gedetailleerde - verplichtingen, maar zonder noemenswaardige resultaten.

10.1.6 De Europabrede netwerkvorming van vele ondernemingen en de mobiliteit van werknemers vereisen een Europese dimensie in het beroepsbeleid. Ondanks de zeer uiteenlopende onderwijssystemen dienen de EU-staten zich als „onderwijsruimte” te beschouwen. De volgende punten zijn voor het EESC van bijzonder belang:

- de opname van bij- en nascholing als leerproces na de scholingsperiode in een geïntegreerd programma voor levenslang leren van de Unie, dat onmiddellijk in moet gaan <sup>(2)</sup>, en in het licht van de geformuleerde Europese onderwijs-

<sup>(1)</sup> Kenmerkend is de passage in de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 maart 2004 (punt 10): „Volgens de Europese Raad is het belangrijkste probleem thans dat de reeds gedane toezeggingen beter moeten worden nagekomen”.

<sup>(2)</sup> Gewezen wordt op het standpunt van de Europese Raad van 25 en 26 maart 2004, dat als volgt luidt: „Hij (de Raad) erkent tevens dat levenslang leren positieve effecten heeft op de productiviteit en op het arbeidsaanbod; hij staat achter de aanneming van een geïntegreerd programma in de loop van 2005 en de invoering van nationale strategieën in alle lidstaten in de loop van 2006”.

doelstellingen de bevoegde instanties kan aanzetten tot toekomstgerichte hervormingen van nationale systemen voor beroepsopleidingen, met het oog op op de bevordering van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Hoofddoel van dit programma is de Europese dimensie van levenslang leren te ondersteunen, alsmede initiële beroepsopleidingen op de behoefte aan het voortdurend actualiseren van kennis af te stemmen;

- de functionele en creatieve verbinding van voornoemd programma, en integratie ervan in het algemene streven naar duurzame ontwikkeling;
- de zo decentraal en individueel mogelijke totstandbrenging van bovengenoemde verbinding, in het kader van Europese richtsnoeren, relevante nationale strategieën en vooral in het kader van samenwerking tussen het maatschappelijk middenveld, overheidsdiensten en alle onderwijssectoren;
- sterkere betrokkenheid hiertoe van de sociale partners en met name optimaal gebruik van de samenwerking tussen hen, op Europees, nationaal, lokaal en sectoraal gebied;
- versterking en optimale inzet van de in principe op lokaal niveau gesloten partnerschappen, tussen overheden en maatschappelijk middenveld;
- de afstemming van de lesinhoud zowel op de bestaande behoeften van de arbeidsmarkt als op een zo breed mogelijk onderwijsspectrum;
- levenslang leren mogelijk maken door leerbekwaamheid als onderwijsdoelstelling vast te stellen. Leerbekwaamheid is de beste garantie voor inzetbaarheid op de arbeidsmarkt;
- groter aanbod van economische kennis tijdens de schoolopleiding met het oog op het vormen van volledige persoonlijkheden, waarbij de aandacht met name uit moet gaan naar persoonlijke verantwoordelijkheid, kritisch denken en zelfstandigheid;
- bevordering van de inzetbaarheid, via het leerlingwezen (praktijklessen, bijv. in bedrijven);
- vreemdetalenonderwijs ter bevordering van mobiliteit en uitwisseling tussen lidstaten, dat op alle niveaus dient te worden gestimuleerd;

— gerichte ontwikkeling van personeel, met name ook van oudere werknemers, in de zin van goed bedrijfs- en personeelsbeheer, door het uitstippelen van plannen voor na- en bijscholing in ondernemingen;

— intensievere pogingen om diploma's voor beroepsopleidingen en beroepskwalificaties op elkaar af te stemmen resp. wederzijds te erkennen.

10.1.7 Het perspectief van versterkte Europese samenwerking op onderwijsgebied om de achterstand in de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen zo algemeen en uniform mogelijk aan te pakken, veronderstelt specifieke beleidskeuzen:

— toereikende middelen om het grote aantal verschillende werknemers te bereiken en om het hele door de omstandigheden vereiste opleidingsspectrum te bestrijken;

— zoeken naar het nodige gemotiveerd onderwijzend personeel in Europa;

— totstandbrenging van een modern leerkader- en klimaat;

— bewustwording, actieve betrokkenheid en deelname van overheden op alle niveaus, sociale partners en het maatschappelijk middenveld in het algemeen;

— duidelijker afbakening van de rol en verantwoordelijkheden van zowel ontvangers als aanbieders van onderwijs, alsook van de controlemechanismen van het gehele proces op lokaal, nationaal en Europees niveau;

— tot slot actieve inzet voor de bevordering van het gehele initiatief en de implicaties van inhoud en doelstellingen ervan.

10.1.8 Volgens het EESC zijn de grootste struikelblokken voor de verwezenlijking van voornoemd voorstel de vereiste middelen en de operationele terbeschikkingstelling van lokale krachten (overheidsdiensten en maatschappelijk middenveld).

10.1.8.1 In een vroeger advies heeft het EESC gesteld dat „investeringen van Europees belang voor de verwezenlijking van de in Lissabon overeengekomen doelstellingen bij de berekening van het overheidstekort niet dienen te worden meegeteld” (<sup>1</sup>). De middelen die zijn toegewezen voor levenslang leren zouden naar het oordeel van het EESC in dit verband positieve resultaten opleveren, zowel voor de totstandbrenging van het Europa van de kennis als voor de bevordering van duurzame ontwikkeling.

10.1.8.2 Verplaatsing naar lokaal niveau van het zwaartepunt van levenslang leren en duurzame ontwikkeling zou een nieuwe dynamiek ontketenen, een grotere mobiliteit opleveren en het gehele proces meer transparantie verlenen.

10.1.8.3 Een beter gecoördineerd, geïntegreerd en doeltreffender proces voor de opzet, bevordering en controle van de uitvoering en efficiëntie van de desbetreffende Europese onderwijsbesluiten zou de voorwaarden scheppen voor een ommekeer om de achterstand in te halen die de Unie heeft opgelopen op het gebied van productiviteit en de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon.

10.1.8.4 Tot slot zou een beter gebruik en een betere coördinatie van de klassieke onderwijstrajecten, d.w.z. gezin, school en arbeidsplaats, bovengenoemde aanpak aanzienlijke dynamiek verlenen, die tegenwoordig vereist is voor de realisatie van de grote doelstelling, nl. om tegen 2010 Europa tot de meest dynamische kenniseconomie ter wereld uit te laten groeien.

Brussel, 28 oktober 2004

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

---

(<sup>1</sup>) Zie PB C 110 van 30.4.2004, par. 5 (rapporteur: Florio).

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot wijziging van Beschikking 2002/463/EG tot vaststelling van een actieprogramma voor administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie (ARGO-programma)”**

(COM(2004) 384 def. - 2004/0122 (CNS))

(2005/C 120/14)

De Raad heeft op 10 juni 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 22 september. Rapporteur was de heer **PARIZA CASTAÑOS**.

Tijdens zijn 412e zitting op 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober 2004) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 172 stemmen vóór en twee stemmer tegen, bij vijf onthoudingen, werd goedgekeurd:

## 1. Inleiding

1.1 In het Verdrag van Amsterdam werd een nieuwe pijler aan het communautair beleid toegevoegd met als doel een Europese ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen. Hieronder vallen beleidsterreinen als controle aan de buitengrenzen, visa, asiel en immigratie.

1.2 In oktober 1999 formuleerde de Europese Raad van Tampere diverse voorstellen voor een gemeenschappelijk migratie- en asielbeleid in de EU.

1.3 Zo werd in Tampere o.m. voorgesteld de samenwerking en wederzijdse technische bijstand op het gebied van grenscontroles tussen de lidstaten te versterken; dit voorstel werd door de Europese Raad van Sevilla (2002) en die van Thessaloniki (2003) bekrachtigd.

## 2. Het voorstel van de Commissie

2.1 Het ARGO-programma beoogt de administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie te bevorderen. Het programma werd goedgekeurd door de Raad op 13 juni 2002, de dag waarop ook een plan voor het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie werd vastgesteld.

2.2 Behalve bevordering van de administratieve samenwerking beoogt dit programma ook de uniforme toepassing van het EU-recht te stimuleren, een doelmatiger toepassing van de Europese regels te bewerkstelligen, de Europese dimensie van de organisatie van de dienstverlening te waarborgen en de doorzichtigheid van de goedgekeurde maatregelen te verbeteren.

2.3 Om deze doelstellingen te bereiken wordt op een viertal terreinen concreet actie ondernomen: buitengrenzen, visumbeleid, asielbeleid en immigratiebeleid.

2.4 Op het gebied van de buitengrenzen wordt beoogd ervoor te zorgen dat de lidstaten bij de uitvoering van grenscontroles de in het Gemeenschapsrecht vervatte beginselen en bepalingen in acht nemen, met name het Schengen-acquis; verder wordt gestreefd naar een gelijkwaardig niveau van bescherming en bewaking aan de buitengrenzen en naar een verhoging van de doeltreffendheid van de controles.

2.5 Op het gebied van visa wordt beoogd ervoor te zorgen dat de lidstaten bij de verstrekking van visa de in het Gemeenschapsrecht vervatte gemeenschappelijke beginselen en uitvoeringsbepalingen in acht nemen, dat een gelijkwaardig niveau van controle en veiligheid bij het verstrekken van visa wordt bevorderd, dat de aanvraagprocedures worden geharmoniseerd, en dat zowel de voorwaarden voor visumaanvragen als de door de lidstaten toegepaste uitzonderingsregelingen gelijk worden getrokken; bovendien moet ook de consulaire samenwerking worden verbeterd.

2.6 Op asielgebied wordt gestreefd naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status in de gehele Gemeenschap voor degenen aan wie asiel is verleend, alsook naar een adequate procedure om vast te stellen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag, en naar harmonisatie van de nationale regels door minimumnormen voor asielprocedures in te voeren.

2.7 Op het gebied van immigratie wordt beoogd gemeenschappelijke regels op te stellen betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf voor onderdanen van derde landen, en een Europese langlopende verblijfstitel in te voeren. Het gaat erom het pad te effenen voor legale economische immigratie en van illegale immigratie te bestrijden.

2.8 De Europese Raad van Sevilla verzocht de Commissie de kwesties in verband met de verdeling van de financiële lasten voor het beheer van de buitengrenzen te onderzoeken. De Commissie is van mening dat voor een adequate oplossing zal moeten worden gewacht op de financiële vooruitzichten na 2006. Het voorstel voor wijziging van het ARGO-programma heeft dan ook slechts een tijdelijk karakter, totdat de begrotingslijnen voor de toekomst zijn uitgezet.

2.9 Tijdens de evaluatie van het eerste jaar van ARGO (2003) heeft de Commissie geconstateerd dat het programma onderbenut is gebleven. De beschikbare middelen zijn nog niet voor de helft gebruikt, omdat de nationale overheidsinstanties er niet in zijn geslaagd om samen met andere lidstaten de schouders te zetten onder de projecten die door het programma worden gepromoot en gefinancierd.

2.10 Met de voorgestelde wijziging van het ARGO-programma wordt derhalve beoogd de financiële ondersteuning van **nationale projecten** op het gebied van de buitengrenzen mogelijk te maken waarmee specifieke structurele zwaktes op strategische grenspunten moeten worden verholpen. Deze zwaktes moeten worden vastgesteld op basis van objectieve criteria (risicobeoordeling), die zullen worden omschreven in het jaarlijkse werkprogramma dat de Commissie in overleg met het ARGO-comité opstelt.

2.11 Tot het jaar 2006 wordt voor het ARGO-programma een bedrag van 46,1 miljoen euro uitgetrokken, waarvan 21,3 miljoen in 2004 wordt besteed.

2.12 Het communautair belang wordt gewaarborgd in de artikelen 62, 63 en 66 van het EU-Verdrag en door het Schengen-acquis. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland zullen een besluit nemen volgens de procedure die is vastgelegd in het aan de Verdragen gehechte Protocol.

### 3. Opmerkingen

3.1 Het Comité stemt in met de wijziging van het ARGO-programma ten einde de financiële ondersteuning van nationale projecten op het gebied van de buitengrenzen mogelijk te maken, maar wenst te benadrukken dat aan de hand van een risicobeoordeling (op grond van objectieve, samen met een meerderheid van de lidstaten gedefinieerde criteria) in overleg met het Argo-comité en op voorstel van de Commissie moet worden vastgesteld wat de zwaktes op strategische grenspunten zijn.

3.2 Het feit dat de nationale instanties moeilijkheden hebben ondervonden om in het kader van het ARGO-programma samen te werken met hun EU-partners heeft aangetoond dat er op het gebied van het beheer van de buitengrenzen geen samenwerking bestaat tussen de lidstaten.

3.3 Het Comité is van mening dat de samenwerking in de toekomst verder zal moeten reiken dan puur administratieve samenwerking en dat er, in het kader van een gemeenschappelijk beleid, een systeem voor communautaire solidariteit op het gebied van de buitengrenzen, visa, asiel en immigratie tot stand moet worden gebracht. Hiermee moet rekening worden gehouden in de financiële vooruitzichten vanaf 2007.

3.4 Het Comité begrijpt niet waarom de oprichting door de Raad van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen zoveel vertraging heeft opgelopen en wat de problemen zijn (<sup>1</sup>).

3.5 Het Comité staat erop dat bij de administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie steeds wordt toegezien op een menselijke en waardige behandeling van alle personen, overeenkomstig het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de internationale verdragen op het gebied van de mensenrechten.

3.6 In het advies van het EESC (<sup>2</sup>) over de verordening tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen wordt het volgende opgemerkt:

3.6.1 „Het EESC hoopt dat de doeltreffendheid van de grenscontroles met inachtneming van het asielrecht wordt opgevoerd. Veel personen die internationale bescherming behoeven bereiken de buitengrenzen langs clandestiene wegen. De autoriteiten moeten garanderen dat deze personen een verzoek om bescherming kunnen indienen en dat hun verzoek overeenkomstig de internationale verdragen en de communautaire en nationale wetgeving wordt behandeld. Zolang de administratieve en gerechtelijke procedures niet zijn afgerond mogen asielzoekers niet worden uitgezet en moeten zij de gepaste bescherming genieten”.

3.6.2 *Van de ondoeltreffende controles aan de buitengrenzen wordt veelal gebruikgemaakt door criminele netwerken die mensenhandel bedrijven, en die er niet voor terugschrikken het leven van andere mensen in gevaar te brengen om er zelf op illegale wijze rijker van te worden. In zijn advies over de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur voor slachtoffers van illegale immigratie of mensenhandel (<sup>3</sup>), hamerde het EESC erop dat met dezelfde ijver waarmee netwerken van mensensmokkel en mensenhandel worden bestreden, de autoriteiten ook de slachtoffers moeten beschermen, vooral de meest kwetsbare zoals minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel en seksuele uitbuiting.*

3.6.3 „Het EESC heeft in eerdere adviezen al betoogd dat het voor een goed beheer van de buitengrenzen noodzakelijk is dat de grensautoriteiten van de lidstaten nauw samenwerken, en dat de autoriteiten van de herkomst- en transitlanden hun medewerking verlenen, via het netwerk van verbindingfunctionarissen.”

Brussel, 27 oktober 2004

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

(<sup>1</sup>) COM(2003) 687 def. - 2003/0273 (CNS)

(<sup>2</sup>) Zie het advies van het EESC over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen” van 29 januari 2004 (PB C 108 van 30-4-2004; rapporteur: de heer Pariza Castaños).

(<sup>3</sup>) Zie PB C 221 van 17-9-2004 (rapporteur: de heer Pariza Castaños).



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende het Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving”**

(COM(2003) 808 def. – 2003/0311 (CNS))

(2005/C 120/15)

De Raad heeft op 23 september 2004 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 152 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft besloten de heer Olsson aan te wijzen als algemeen rapporteur en hem te belasten met de voorbereiding van dit advies.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 oktober 2004 gehouden 412e zitting (vergadering van 27 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 159 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd:

## 1. Samenvatting van het voorstel voor een verordening

1.1 De Commissie stelt voor om Verordening (EEG) nr. 302/93 van 8 februari 1993 tot oprichting van een Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) te herschikken.

1.2 De voorgestelde wijzigingen omvatten onder meer:

- wijzigingen om de rol van het waarnemingscentrum uit te breiden, waarbij het met name de bedoeling is dat het waarnemingscentrum zich mede gaat richten op nieuwe trends in het drugsgebruik, met name van jongeren, die steeds vaker illegale stoffen gebruiken in combinatie met legale stoffen zoals alcohol, en op de ontwikkeling van indicatoren aan de hand waarvan het drugsbeleid en de drugsstrategieën in de Europese Unie kunnen worden geëvalueerd;
- wijzigingen met het oog op de uitbreiding. Er wordt een bureau opgericht dat de raad van bestuur van het EWDD zal bijstaan. Daarnaast wordt voorgesteld de samenstelling van het wetenschappelijk comité van het waarnemingscentrum te wijzigen;
- wijzigingen die bedoeld zijn om een aantal onduidelijkheden die bij de toepassing van de oorspronkelijke verordening zijn gebleken, weg te nemen. Daarbij gaat het met name om de REITOX-knooppunten, die de plaats innemen van de gespecialiseerde centra.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 Het EESC betreurt het dat het van de Raad zo weinig tijd heeft gekregen om een advies op te stellen over een ontwerpverordening die al in december 2003 door de Commissie is gepubliceerd.

2.2 Het EWDD moet de EU en de lidstaten voorzien van objectieve, betrouwbare en op Europees niveau vergelijkbare informatie over drugs en drugsverslaving en de gevolgen daarvan.

2.3 Het EESC is dan ook ingenomen met de ontwerpverordening, die bedoeld is om de rol van het EWDD uit te breiden, de werking van zijn organen aan te passen en een aantal onduidelijkheden weg te nemen die bij de toepassing van de oorspronkelijke verordening aan het licht zijn gekomen. Een en ander sluit aan bij eerdere adviezen van het EESC over de preventie en de beperking van de risico's die samenhangen met drugsverslaving (<sup>1</sup>).

## 3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Bij het drugsbeleid betrokken organisaties uit het maatschappelijk middenveld zouden bij de werkzaamheden van het EWDD moeten worden betrokken. Het EESC is het dan ook volledig eens met artikel 5, lid 5, van de ontwerpverordening, waarin staat dat het waarnemingscentrum *een beroep [kan] doen op aanvullende expertise en informatiebronnen, zoals internationale netwerken die zich bezighouden met de drugs- en drugsverslavingsproblematiek*.

3.2 Het EWDD zou moeten worden uitgebreid met een verbindingscomité bestaande uit vertegenwoordigers van Europese netwerken die actief zijn op dit gebied en die informatie kunnen leveren ter aanvulling van de door de nationale knooppunten (<sup>2</sup>) verschaft gegevens.

(<sup>1</sup>) — Advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's betreffende een actieplan van de Europese Unie inzake drugsbestrijding (2000 - 2004)”, rapporteur: mevrouw Hasselt-Van Turnhout, PB C 51 van 23-2-2000

— Advies over het „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de preventie van en de beperking van de risico's die samenhangen met drugsverslaving”, rapporteur: mevrouw Le Nouail-Marlière, PB C 61 van 14-3-2003

(<sup>2</sup>) De nationale knooppunten maken deel uit van het Europees netwerk voor informatie over drugs en drugsverslaving (REITOX), dat onder het EWDD valt

3.3 Gezien de financiële bijdrage van de EU aan de nationale knooppunten beveelt het EESC het volgende aan:

- om hun statistische gegevens betrouwbaarder en beter onderling vergelijkbaar te maken zouden de lidstaten de methoden waarmee zij deze verzamelen beter op elkaar af moeten stemmen, net als voor Eurostat gebeurt. Artikel 5, lid 2, van de ontwerpverordening zou daarom in deze zin moeten worden aangescherpt.

- de nationale netwerken van het maatschappelijk middenveld die in de sector actief zijn zouden nauw moeten worden betrokken bij de werkzaamheden van de nationale knooppunten.

3.4 Het EESC zal het nieuwe actieplan van de Europese Unie inzake drugsbestrijding, dat voor begin 2005 gepland staat, nauwkeurig bestuderen.

Brussel, 27 oktober 2004,

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

### **Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een doeltreffendere uitvoering van de strategie van Lissabon”**

(2005/C 120/16)

Op 25-26 maart 2004 heeft de Europese Raad het Europees Economisch en Sociaal Comité in de conclusies van het voorzitterschap verzocht, in overeenstemming met art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, om zich in een advies te beraden op middelen en methoden voor „Een doeltreffendere uitvoering van de strategie van Lissabon”.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie - economische en sociale samenhang” heeft op grond van het voorbereidende werk door een stuurgroep „Strategie van Lissabon” hierover op 7 oktober 2004 advies uitgebracht (rapporteur: de heer Vever; co-rapporteurs: de heren Ehnmark en Simpson).

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 412e zitting op 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober) onderstaand advies uitgebracht dat met 169 stemmen voor en 4 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

#### **1. Inleiding**

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité is verheugd over het verzoek van de Europese Raad van 25 en 26 maart 2004 om zich te beraden op middelen en methoden voor een doeltreffendere uitvoering van de strategie van Lissabon, waarvan de looptijd nu voor de helft is verstreken.

1.2 Het herinnert eraan dat op 24 maart 2000 in Lissabon werd besloten dat:

- de sociale partners en het maatschappelijk middenveld actief moeten worden betrokken bij de uitvoering van de strategie en dat daarbij gebruik moet worden gemaakt van diverse vormen van partnerschap;

- het succes van de strategie in eerste instantie afhankelijk is van publiek-private partnerschappen;

- de drie onderdelen van de toen afgesproken strategie (nl. economische groei, sociale samenhang en een duurzaam milieu) in evenwicht met elkaar moeten worden ontwikkeld, en wel door het Europees concurrentievermogen te vergroten en te stimuleren dat meer kwaliteitsbanen worden gecreëerd, met als ruggensteun een adequaat milieubeleid.

1.3 In alle discussies, hoorzittingen en adviezen van de afgelopen jaren heeft het Comité steeds gehamerd op het belang van de Strategie van Lissabon voor de economische en sociale toekomst van de Unie en heeft het alle sociale en beroeps-kringen ertoe aangespoord om hieraan actief deel te nemen. Zo heeft het Comité onlangs advies uitgebracht over het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen, de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling, betere economische governance<sup>(1)</sup> en werkgelegenheidsbevorderende maatregelen<sup>(2)</sup>. Het Comité heeft voortdurend beklemtoond dat de doelstellingen van de Strategie van Lissabon niet zullen worden gehaald als het maatschappelijk middenveld geen volwaardige stem in het kapittel heeft.

<sup>(1)</sup> PB C 117 van 30-4-2004

<sup>(2)</sup> PB C 110 van 3-4-2004

1.4 Ingevolge het verzoek van de Europese Raad heeft het Comité, onder verwijzing naar zijn recente standpunten inzake de strategie van Lissabon:

- al zijn gespecialiseerde afdelingen bij deze taak betrokken,
- zijn oor te luisteren gelegd bij de sociaal-economische raden van de lidstaten en de belangrijkste Europese maatschappelijke organisaties,
- op 9 en 10 september 2004 in Brussel een hoorzitting rond dit thema gehouden.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 De strategie van Lissabon staat ook wel, bondig samengevat, bekend als „het streven om van Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken”.

2.2 Deze korte omschrijving van de strategie van Lissabon is dikwijls gebruikt, maar men is zich niet altijd bewust van de reikwijdte en van alle consequenties van deze strategie.

2.3 De strategie van Lissabon is een zeer ambitieus streven voor de gehele samenleving van de Europese Unie. De formulering ervan is een herbevestiging van de fundamentele doelstellingen van de Unie, zij het thans in een breder perspectief van een Unie met 25 lidstaten.

2.4 De strategie van Lissabon is niet:

- louter een begrip voor economen,
- een ambitie die alleen door de gevestigde orde in Brussel wordt gekoesterd,
- een beperkte visie waarbij enkel economische verandering wordt beoogd,
- een streven dat incompatibel is met duurzame ontwikkeling,
- een concept dat voorbijgaat aan de sociale gevolgen van economische groei.

2.5 De strategie van Lissabon is, mits juist voorgesteld en begrepen, wél:

- een manier om de toekomst van Europa vorm te geven,
- een methode om de levenskwaliteit van de burgers van Europa in stand te houden en te verbeteren,
- noodzakelijk om de nieuwe kansen van de kenniseconomie te benutten,
- een erkenning van het feit dat behoud van de werkgelegenheid en verbetering van de levensstandaard enerzijds en de vergroting van het concurrentievermogen anderzijds een nieuwe dynamiek vergen,
- een strategie voor het bevorderen van synergie-effecten tussen economische, sociale en milieumaatregelen,

— een methode om de successen uit het verleden van de Europese Unie te bestendigen,

— een mogelijkheid te zorgen voor duurzame economische groei, met meer en betere banen en een grotere sociale samenhang.

2.6 In het kader van de Lissabon-strategie is het streven naar een sterke concurrentiepositie en economische groei een *conditio sine qua non* voor het verbeteren van het economisch welzijn, het scheppen van werkgelegenheid en het beschermen en verhogen van de levenskwaliteit. Een hogere levenskwaliteit, betere sociale bescherming en een vanuit milieuoogpunt duurzame ontwikkeling leiden op hun beurt ook tot groei. De economische vooruitgang die dankzij de strategie wordt bereikt zal ertoe leiden dat bevolkingsgroepen die onder de armoedegrens leven, beter kunnen worden geholpen, doordat maatregelen voor sociale integratie een bredere toepassing krijgen en de duurzaamheid van deze verworvenheden voor latere generaties in aanmerking wordt genomen.

2.7 Wie beweert dat de strategie van Lissabon alleen over concurrentiekracht gaat, heeft er niets van begrepen.

2.8 Het Comité wil eerst en vooral opmerken dat de strategie van Lissabon in de afgelopen vijf jaar toch al een aantal positieve ontwikkelingen in gang heeft gezet, zoals:

- bewustwording van de behoefte aan hervorming, over de traditionele scheidslijnen heen,
- versnelde expansie van informatietechnologieën en innovatieprocessen,
- meer steun voor startende ondernemers en financiering van het MKB,
- meer aandacht voor duurzame ontwikkeling die gericht is op vermindering van het overheidstekort, herstel van het evenwicht op de sociale begroting en bescherming van het milieu,
- initiatieven van de sociale partners bij de sociale hervormingen,
- maatregelen om wettelijke en administratieve procedures te vereenvoudigen, zij het in beperkte mate.

2.9 Ondanks deze positieve punten luidt het algemene oordeel dat de resultaten van de afgelopen vijf jaar teleurstellend zijn gezien de ambities die in Lissabon aan de dag werden gelegd. Europa, dat klem zit tussen zijn concurrenten – de grote industrielanden – en de opkomende lagelonenlanden die steeds meer gebruik maken van nieuwe technologieën, moet het hoofd bieden aan een steeds fellere concurrentie. Er zijn diverse indicatoren die aanleiding geven tot bezorgdheid, zoals:

- een geringe binnenlandse vraag, geringe investeringen en een kwijnende economische groei in de Europese Unie, van gemiddeld ongeveer 1 % per jaar tussen 2001 en 2003,

- het niet kunnen verwezenlijken van de werkgelegenheidsdoelstellingen, de afnemende kwaliteit van de werkgelegenheid en het verlies van werkzekerheid,
- een toenemend aantal bedrijfssluitingen en overplaatsing van Europese productiestructuren,
- een significante uittocht naar derde landen van onderzoekers en jonge afgestudeerden,
- aanhoudende of zelfs toenemende overheidstekorten in tal van lidstaten,
- sterk uiteenlopende belastingvoorschriften en -tarieven voor bedrijven,
- de stijgende kosten van sociale bescherming en van de vergrijzing van de bevolking, en de toenemende kwetsbaarheid van bepaalde groepen,
- de trend om zich te specialiseren in producten die niets te maken hebben met wat normaliter onder een kenniseconomie wordt verstaan.

2.10 Ook de noodzakelijke hervormingen in het kader van de strategie van Lissabon hebben achterstand opgelopen:

2.10.1 De 25 lidstaten van de Europese Unie hebben zich er weliswaar toe verplicht de interne markt op diverse terreinen te voltooien (energie, diensten, openbare aanbestedingen, trans-Europese netwerken, aanpassing van openbare diensten) maar slagen er niet in de noodzakelijke maatregelen op tijd doorgevoerd te krijgen.

2.10.2 Op nationaal vlak lopen de resultaten uiteen en zijn er de volgende knelpunten:

- de structurele complexiteit van regelingen en administratieve procedures,
- een constante wanverhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt,
- een buitengewoon hoog aantal vervroegd gepensioneerden, ondanks de afspraken daar omtrent,
- tekortkomingen in onderwijsstelsels,
- onvoldoende mogelijkheden voor levenslang leren,
- uitgaven voor onderzoek, die veelal zijn teruggelopen in plaats van verhoogd om de door de top van Lissabon gewenste 3 % van het BBP te bereiken,
- onvoldoende aandacht voor maatschappelijke problemen als gevolg van de behoefte aan innovatie.

2.10.3 De nieuwe lidstaten moeten vaak nog extra handicaps overwinnen als gevolg van een ontwikkelingsachterstand, bijv. op het gebied van werkgelegenheid, technologie of milieubescherming, hoewel daar soms aanpassingsmaatregelen tegenover staan die veel drastischer zijn dan maatregelen die in de 15 „oude” lidstaten van de EU worden doorgevoerd. Daarbij

valt op dat de noordelijke landen veelal sneller zijn met het doorvoeren van hervormingen dan de zuidelijke lidstaten. Hetzelfde geldt voor lidstaten die hun begrotingen op orde hebben gekregen, in vergelijking met landen die hun tekorten hebben laten oplopen. Zelfs de koplopers onder de lidstaten blijven soms achter bij beter presterende derde landen. Het doel van de hervormingen is niet simpelweg beter presteren dan voorheen, maar beter presteren dan elders.

2.11 De strategie van Lissabon is daarom in een vicieuze cirkel terechtgekomen: lage groei bemoeilijkt de uitvoering van hervormingen, terwijl achterstand van de hervormingen een remmende uitwerking heeft op de groei en de werkgelegenheid. De tot dusverre doorgevoerde hervormingen hebben vooral betrekking op de aanbodzijde. Zij hebben niet het gewenste effect gesorteerd, omdat er geen toereikende vraag was.

2.12 Tijdens de voorjaarsbijeenkomsten hebben de lidstaten kennelijk de voorkeur gegeven aan een nieuwe discussie over de reeds in Lissabon vastgestelde doelstellingen – zelfs al betekent dat nog meer aanbevelingen – boven een grondige evaluatie van de stand van zaken betreffende de lopende hervormingen en een vaste tijdslijm voor komende maatregelen. Maar al te vaak vertellen zij in Brussel niet precies wat zij thuis aan het doen zijn of op welke gebieden zij de afgesproken doelstellingen niet hebben gehaald. Het groeiend aantal hervormingsdoelstellingen, toezeggingen en deelnemende landen is gepaard gegaan met een evenredig aantal tekortkomingen op het vlak van medeverantwoordelijkheid, tenuitvoerlegging en coördinatie en een overeenkomstige economische impact en impact op de werkgelegenheid.

2.13 Daarom bestaat het risico dat men de noodzakelijke hervormingen niet voortvarend genoeg aanpakt, in de veronderstelling dat de strategie evengoed wel zal slagen. Het zal waarschijnlijk niet tot 2010 duren voordat een dergelijke zeepbel uiteenspat.

2.14 Het doel dat tijdens de Top van Lissabon is vastgesteld, nl. de concurrentiepositie verbeteren door middel van doelbewuste hervormingen, gekoppeld aan duurzame en werkgelegenheidsbevorderende economische groei en versterking van de maatschappelijke solidariteit, blijft van groot belang voor een Europa dat nu op een cruciaal punt is aangekomen:

- enerzijds is Europa de grootste exporteur en grootste interne markt ter wereld (uitgedrukt in BBP) en is het in staat gebleken grootschalige projecten als de invoering van de euro en de uitbreiding met tien nieuwe lidstaten tot een goed einde te brengen,

- anderzijds loopt Europa achter qua economische groei, wordt het verzwakt door bedrijfsverplaatsingen en voelt het zich onzeker en bedreigd door het afbrokkelen van zijn mondiale concurrentievermogen.



2.15 Het doel van de strategie van Lissabon is evenwichtig: economische ambities als een sterke concurrentiepositie worden op een evenredige en interactieve manier gecombineerd met sociale doelstellingen (werkgelegenheid, opleiding, sociale samenhang, leef- en werkomstandigheden) en, zoals beklemtoond tijdens de Top van Göteborg, milieueisen.

2.16 De methoden om de strategie van Lissabon uit te voeren, blijven bruikbaar:

- een meerjarig tijdschema, dat tot 2010 in verschillende fases is opgedeeld, om de interne markt te voltooien,
- jaarlijkse evaluatie door alle lidstaten samen tijdens de voorjaarstop,
- een open-coördinatiemethode voor overleg met de lidstaten over gemeenschappelijke doelstellingen, waarbij de aandacht uitgaat naar goede praktijken die de communautaire methode kunnen aanvullen op terreinen waarvoor de lidstaten bevoegd zijn,
- nadruk op de centrale rol van de particuliere sector, publiek-private partnerschappen, raadpleging van het maatschappelijk middenveld door de overheid en dialoog tussen de sociale partners.

2.17 De samenwerking via de open-coördinatiemethode is tot dusverre een intergouvernementele aangelegenheid geweest. Aan een democratische verankering in de nationale parlementen heeft het grotendeels ontbroken. In de lidstaten zou elk jaar een uitgebreid parlementair debat moeten worden gehouden over de vraagstukken die samenhangen met de strategie van Lissabon.

2.18 In veel lidstaten heeft het tot dusver grotendeels ontbroken aan cruciale betrokkenheid en steun van het maatschappelijk middenveld. Dit is een grote lacune in de uitvoering van de strategie van Lissabon en verklaart voor een groot deel waar de bezorgdheid vandaan komt en de tekortkomingen worden gevoeld. De aanhoudend slechte communicatie en gebrekkige vormen van partnerschap zijn hiervan het bewijs.

2.18.1 De slechte communicatie is onmiskenbaar. Lidstaten noch media communiceren met het publiek over de strategie van Lissabon, ondanks de voortdurende nationale discussies over werkgelegenheid, onderwijs, sociale bescherming, bedrijfsverplaatsingen en technologische concurrentie. Wanneer de Europese burgers horen wat er tijdens de Top van Lissabon is afgesproken, begrijpen zij doorgaans niet wat de bedoeling of de reikwijdte ervan is. Veel mensen geloven dat „de meest concurrerende economie in de wereld worden” een onhaalbare doelstelling is of het einde van het Europese sociale model inluidt, omdat de sociale voorzieningen dan naar beneden toe worden bijgesteld, op het niveau van de minst ontwikkelde landen van de Unie. Uit deze reacties blijkt dat nadere toelichting geboden is en dat moet worden uitgelegd dat de EU de

concurrentiestrijd in de wereld wil aangaan door een aantal van onze zwakke punten weg te werken en andere te compenseren door meer nadruk te leggen op de sterke punten.

2.18.2 Veel mensen in Europa komen tot de conclusie dat hun sociale verworvenheden op de helling worden gezet, maar dat de voordelen die daarvoor in de plaats moeten komen – qua werkgelegenheid en duurzame sociale bescherming – voor hen een gesloten boek blijven. Mensen maken zich grote zorgen om:

- het groeiend aantal bedrijfsverplaatsingen naar rivaliserende landen met lage productiekosten,
- de toenemende druk op de werkgelegenheid en de arbeidsomstandigheden, en het verlies van werkzekerheid,
- de problemen bij het herstel van regio's en sectoren die het meest worden getroffen door werkloosheid,
- de uitholling van de sociale zekerheid (uitkeringen in geval van werkloosheid en ziekte, pensioenen).

2.18.3 Té veel mensen in Europa hebben ook de indruk dat zij niets te vertellen hebben over de hervormingen die hen toch rechtstreeks aangaan en die, over het algemeen, eerder verworven waarborgen en rechten in gevaar brengen. Bovendien bevatten rapporten van de Commissie en de lidstaten doorgaans weinig informatie over regelingen om maatschappelijke organisaties te raadplegen om met hen te overleggen of over partnerschappen met de diverse actoren van het maatschappelijk middenveld (de rol van de privé-sector, de rol van de sociale partners, publiek-private partnerschappen, ngo's enz.), ondanks het feit dat hieraan tijdens de Top van Lissabon veel belang werd gehecht.

### 3. Het concurrentievermogen verbeteren

3.1 De nadruk op concurrentievermogen bevestigt de noodzaak duurzame mededinging tot stand te brengen in een open wereldeconomie door meer gebruik te maken van nieuwe technologieën, voor doelmatiger beroepsopleidingen en vakkundige arbeidskrachten te zorgen en de productiviteit te verbeteren. Het begrip „kwaliteit” (kwaliteit van goederen, diensten, regulering, bestuur, werkgelegenheid, sociale betrekkingen en het milieu) staat centraal in deze strategie.

3.2 Deze doelstellingen kunnen het best worden bereikt met een eerlijker en efficiënter internationaal kader voor handel en betalingen.

3.3 Behalve aan nieuwe internationale regels heeft de Europese economie thans ook behoefte aan vereenvoudiging van zijn eigen, zowel communautaire als nationale, regelingen. Te veel bureaucratische rompslomp staat het ontplooiën van de initiatieven die nodig zijn om te kunnen concurreren, in de weg.

3.4 In tegenstelling tot Raad en Commissie is het Comité van mening dat de interne belemmeringen voor duurzaam en conjunctureel herstel binnen de EU slechts kunnen worden geëlimineerd door een fundamenteel nieuwe oriëntatie van het (vooral macro-) economische beleid. De Unie moet van haar eigen sterke punten uitgaan om de Europese economie weer in de richting van groei en volledige werkgelegenheid te duwen. Daarvoor is een uitgebalanceerd economisch beleid geboden, dat zich onomwonden richt op de doelstellingen van de strategie van Lissabon, met name volledige werkgelegenheid en versterking van het concurrentievermogen, en dat daadwerkelijk rekening houdt met duurzame ontwikkeling, overeenkomstig de conclusies van de Top van Göteborg.

3.5 Het monetair beleid moet erop gericht zijn om evenwicht tussen prijsstabiliteit, economische groei en werkgelegenheid tot stand te brengen. In de door de Raad aanbevolen beleidsmix ontbreekt echter een duidelijk verzoek aan de ECB om ook haar verantwoordelijkheid buiten de monetaire sfeer (groei en werkgelegenheid) op zich te nemen. Daarom zou het zinvol zijn de ECB aan te zetten tot een „brede” stabiliteitsdoelstelling die niet alleen betrekking heeft op de stabiliteit van de munt, maar ook op stabiele groei, volledige werkgelegenheid en sociale samenhang. Het Comité heeft er al herhaaldelijk op gewezen dat het monetair beleid aan de verwezenlijking van de doelstelling van groei en volledige werkgelegenheid moet bijdragen (bijvoorbeeld in zijn resolutie voor de Europese Conventie van 19 september 2002).

3.6 Het beleid om startende ondernemers te helpen met het opzetten en ontwikkelen van hun activiteiten moet worden uitgebreid en moet o.m. maatregelen omvatten die de benodigde kosten en tijd voor het starten van een bedrijf reduceren, de toegang tot risicokapitaal verbeteren, meer opleidingsprogramma's voor ondernemers beogen en het netwerk van ondersteunende diensten voor kleine ondernemers uitbreiden.

3.7 Alle burgers in alle lidstaten moeten, ongeacht hun leeftijd, de kans krijgen om hun leven lang te leren en moeten worden aangespoord om dat ook te dóen.

3.8 Het potentieel van de interne markt moet worden benut. De Europese Unie zou nu de vruchten moeten plukken van een markt die groter is dan die van de VS of China, ware het niet dat:

- te veel richtlijnen niet volledig in nationale wetgeving zijn omgezet,
- de standaardisering en wederzijdse erkenning van het dienstenaanbod nog niet voldoende van de grond is gekomen,
- de marktliberalisering, óók in de publieke sector, vertraging heeft opgelopen,

- er problemen zijn ontstaan rond de invoering van een bruikbaar stelsel van Europese intellectuele-eigendomsrechten,

- de verhoudingen worden scheefgetrokken door belastingverschillen van uiteenlopende aard.

3.9 Communautaire steun moet worden verbonden aan verbeteringen in lidstaten waar „structurele” tekortkomingen de omzetting van richtlijnen belemmeren.

3.10 De handel en het betalingsverkeer moeten worden versoepeld door betere administratieve samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten op een reeks terreinen als douaneformaliteiten, overheidscontracten en grensoverschrijdende openbare dienstverlening.

3.11 Bovendien lopen de lidstaten achter op de volgende terreinen:

- het onderling verbinden en moderniseren van de transportinfrastructuur, met alle gevolgen vandien voor de voltooiing van trans-Europese netwerkprojecten,

- de toegang tot risicokapitaal voor het MKB,

- overheidstekorten in sommige landen,

- de uitgaven voor onderzoek (die in het algemeen eerder zijn afgenomen dan toegenomen in verhouding tot het BBP: 1,9 % van het BBP in tegenstelling tot 2,6 % in de VS) zijn ver onder de beoogde 3 % blijven steken,

- een hoog aantal vervroegd gepensioneerden, ondanks de in 2002 in Barcelona gemaakte afspraken daaromtrent,

- onderwijsstelsels die niet op de economische omstandigheden en arbeidsperspectieven zijn afgestemd.

3.12 Het Europese bedrijfsleven heeft achterstand opgelopen op de volgende gebieden:

- onderzoek en ontwikkeling: in 2002 is hierin in de VS 100 miljard euro méér particulier kapitaal gestoken dan in Europa. De in Lissabon bijeengekomen Europese Raad heeft als doelstelling voor de EU vastgelegd dat 3 % van het BBP aan onderzoek en ontwikkeling moet worden uitgegeven, waarvan twee derde van particuliere ondernemingen moet komen. Momenteel neemt de particuliere sector niet meer dan 56 % daarvan voor zijn rekening;

- levenslang leren: sinds de strategie van Lissabon werd goedgekeurd, is het aantal volwassenen dat door het volgen van cursussen of (bij)scholing meedoet met „levenslang leren” maar met een halve procentpunt gestegen (van 8 naar 8,5 %). Die ontwikkeling belooft niets goeds als het gaat om het in de strategie van Lissabon vastgestelde streefpercentage van 12,5 % vóór eind 2010.

#### 4. Oog voor de sociale dimensie

4.1 Er is behoefte aan een uitgesproken strategie om de concurrentiepositie te verbeteren zonder de sociale samenhang te ondermijnen: hier ligt een kans voor het sociaal beleid. De contouren van dit beleid moeten worden geschetst door de sociale partners, in samenwerking met de Commissie en de regeringen van de lidstaten. De sociale dimensie van de strategie van Lissabon moet ten volle worden erkend als een sleutelfactor voor de totstandbrenging van welvaart, productiviteit en sociale integratie en zal de komende vijf jaar voortdurend moeten worden bijgesteld.

4.2 Het Comité roept de nationale overheden ertoe op om de vooruitgang in kaart te brengen die nodig is om de gewenste economische ontwikkeling te stimuleren. Dit is alleszins wenselijk om een „New Deal” voor de Europese samenleving uit te werken, gericht op de volgende vier terreinen:

- uitbreiding van de werkgelegenheid en verbetering van de kwaliteit en de veiligheid ervan,
- ouderen in het arbeidsproces,
- een actiever beleid op het gebied van sociale integratie,
- gezondheidszorg en het verband tussen gezondheid en milieu.

4.3 Ook de sociale partners, ngo's en regeringen moeten de handen ineenslaan om, op een veel hoger niveau dan thans het geval is, vormen van voortgezette beroepsopleiding te ontwikkelen en hiervoor de middelen vrij te maken en wel voor een veel groter aantal werklozen, vooral in sectoren die op geavanceerde kennis drijven.

4.4 De sociale partners moeten nagaan hoe het arbeidsmilieu kan worden verbeterd en hoe het werk kan worden georganiseerd om een hogere productiviteit te koppelen aan een hogere toegevoegde waarde per werknemer. Om een aantal van de problemen van de vergrijzende beroepsbevolking (en het dalend aantal jongeren dat de arbeidsmarkt betreedt) te verhelpen, zullen de regeringen, ondernemingen en arbeidsorganisaties zich over deze demografische verschijnselen moeten buigen.

4.5 Aangezien er bepaalde zaken zijn die gevolgen hebben voor de mensen die van alle veranderingen nadeel ondervinden, zullen er richtsnoeren nodig zijn om een actiever beleid t.b.v. sociale integratie te voeren.

4.6 De algemene doelstellingen voor het sociaal beleid in het kader van de strategie van Lissabon zijn nog steeds relevant, een enkele wijziging daargelaten. Daar staat tegenover dat de aard en omvang van de uitdagingen waarmee de wereld wordt

geconfronteerd, in de afgelopen vier jaar ingrijpend zijn veranderd. De opkomst van snel groeiende economieën als China en India heeft rechtstreekse gevolgen voor de strategie van Lissabon: steeds meer hightechproducten en -diensten worden tegen zeer aantrekkelijke prijzen op de markt gebracht. De aanhoudend hoge productiviteitsgroei in de Verenigde Staten heeft tot gevolg dat met de strategie van Lissabon een zeer beweeglijk doel wordt nagestreefd. De toename van de productiviteit (per uur) in Europa is niet langer groter dan in de VS, zoals in de jaren negentig het geval was.

4.7 Een positieve en uitdagende factor is de uitbreiding van de Europese Unie. De nieuwe lidstaten zijn goed voor een enorm belangrijke groei van de interne markt, van de koopkracht en van gekwalificeerde werknemers. Maar de nieuwe lidstaten zorgen ook voor nieuwe uitdagingen op het vlak van sociale integratie. Wat het menselijk kapitaal betreft is het belangrijk dat onderwijs en opleiding een hoog hightechgehalte krijgen; dit geldt overigens ook voor de vijftien „oude” lidstaten.

4.8 Het Comité heeft de voordelen van een eventueel handvest voor duurzame maatschappelijke ontwikkeling overwogen, waarin bovenstaande onderdelen van sociaal beleid en de relevante grondrechten van burgers aan de orde komen. Op grond van deze overwegingen stelt het voor een handvest voor duurzame maatschappelijke ontwikkeling op te nemen in het werkprogramma voor sociaal beleid. Een handvest zou aangevuld moeten worden met een EU-actieprogramma om de diverse maatregelen te coördineren en de lidstaten te helpen prioriteiten te stellen.

#### 5. Duurzame ontwikkeling

5.1 De EU-strategie voor duurzame ontwikkeling wordt herzien en een besluit over het resultaat ervan wordt verwacht tijdens de Europese Top van maart 2005. Deze strategie omvat maatregelen op economisch, sociaal en milieugebied, en wordt met onderlinge steun ten uitvoer gelegd.

5.1.1 De strategie van Lissabon omvat gelijktijdige maatregelen op economisch, sociaal en milieugebied, zo bleek na de Europese Raad in het voorjaar van 2002. Het onderdeel milieu werd eraan toegevoegd door de Europese Raad van Göteborg.

5.2 De Lissabonstrategie is zeker niet in strijd met het beginsel dat aan de strategie voor duurzame ontwikkeling ten grondslag ligt. De strategie van Lissabon heeft een duidelijk tijdpad, nl. tot het jaar 2010. De strategie voor duurzame ontwikkeling heeft een onbeperkte looptijd en betreft zaken die elkaar opvolgende generaties aangaan.

5.3 Gezien het voornemen van de Europese Raad om beide strategieën in maart 2005 te evalueren, dient op de volgende drie punten te worden gewezen:

- De strategie van Lissabon moet in de resterende vijf jaar worden gericht op kwesties die ook na 2010 nog aan de orde zijn. Deze kwesties en maatregelen moeten worden beoordeeld aan de hand van de criteria die in de strategie voor duurzame ontwikkeling worden gehanteerd. Op deze manier biedt de strategie van Lissabon de mogelijkheid om concreet projecten te lanceren die ook als acties in het kader van duurzame ontwikkeling kunnen worden beschouwd.
- Het is van doorslaggevend belang dat bij het vaststellen van langetermijndoelstellingen en -acties voor de herziene strategie voor duurzame ontwikkeling rekening wordt gehouden met de rol van de strategie van Lissabon en dat, waar mogelijk, relevante acties en programma's op elkaar worden afgestemd.
- De strategie van Lissabon streeft weliswaar een niet onaanzienlijk aantal doelstellingen en acties na, maar haalt het per definitie niet bij de reikwijdte van de doelstellingen en acties van de strategie voor duurzame ontwikkeling. Deze zullen echter slechts één voor één zichtbaar worden. In beide gevallen is het cruciaal dat de nationale en lokale instanties een beslissende rol kunnen spelen. Geen van beide strategieën kan functioneren indien de aanpak hoofdzakelijk *top-down* is; in beide gevallen moet de benadering *bottom-up* zijn.

## 6. Partnerschappen

6.1 De ambitieuze voorstellen voor een dynamischere aanpak van het Lissabon-proces bestrijken diverse terreinen. Hoewel geen enkel beleidsterrein of actieplan de boventoon voert, is er toch één aspect dat de aandacht trekt. Voor een doeltreffende uitvoering van de strategie van Lissabon is interactie van veel mensen, regeringen, agentschappen, organisaties en de Europese instellingen nodig.

6.2 Positief uitgedrukt betekent dit: een nieuwe dynamiek vergt een veelzijdig „partnerschap voor verandering” (*Partnership for Change*). Het partnerschapsconcept kan verduidelijken dat de doelstellingen van Lissabon niet *top-down* zijn, noch veraf staan van wat de burgers dagelijks bezighoudt.

6.3 Het Comité beklemtoont dat de uitvoering van de strategie van Lissabon op één punt ernstig tekortschiet, nl. dat men er niet in slaagt het maatschappelijk middenveld adequaat bij het proces te betrekken ondanks de nadrukkelijke, tijdens de Top van Lissabon geuite wens hiertoe. Deze tekortkoming kan uiteindelijk fataal blijken te zijn voor het succes van de strategie. Het Comité is verheugd dat de Europese Raad hiervoor op 24 maart 2004 een oplossing suggereerde in de vorm van „partnerschappen voor verandering”. Het Comité heeft toegezegd hieraan te zullen meewerken door een actieplan op te stellen.

6.4 Het Comité is van plan om samen te werken met de sociaal-economische raden van de lidstaten en met alle sociale en beroepskringen die betrokken willen zijn bij het opzetten van een netwerk van initiatieven van het maatschappelijk middenveld om het succes van de hervormingen te bevorderen.

6.5 Dit wordt een interactief, decentraal netwerk van websites van deelnemers, dat tot doel heeft:

- zowel bestaande als toekomstige initiatieven van sociale en beroepskringen die de Europese, nationale of regionale hervormingen in het kader van de strategie van Lissabon helpen doorvoeren, verder te plannen;
- de beste werkwijzen op dit gebied, ook als het gaat om grensoverschrijdende vraagstukken, onder de aandacht te brengen;
- de actoren van het maatschappelijk middenveld van gedachten te laten wisselen over hun ervaringen en analyses;
- hoorzittingen en forumdiscussies te organiseren over de hervormingen.

6.6 Er zal een gedragscode worden opgesteld en worden toegepast door de mensen die bij het netwerk zijn betrokken, om dit soort initiatieven te promoten.

6.7 Jaarlijks zal, aan de vooravond van de voorjaarsstop, een conferentie met de netwerkpartners worden georganiseerd om alle initiatieven van het maatschappelijk middenveld in kaart te brengen.

6.8 Het Comité is van plan te fungeren als Europees gespreksforum voor „partnerschappen voor verandering”, waar Europese en nationale ervaringen kunnen worden geëvalueerd.

6.9 Door dit contact met nationale vertegenwoordigende instanties kan het Comité zich een goed beeld vormen van wat er speelt en kan het een nuttigere bijdrage leveren aan de jaarlijkse evaluaties tijdens de voorjaarsstop van de Raad.

## 7. De eerste vereisten voor een doeltreffende uitvoering van de strategie van Lissabon

7.1 Met nadruk op het feit dat de hervormingen van Lissabon moeten stroken met de belangen van het Europees maatschappelijk middenveld, wijst het Comité erop dat de aanpassingen die noodzakelijk zijn om de strategie van Lissabon uit te voeren, aan vier voorwaarden moeten voldoen:

7.2 Ten eerste kan de uitvoering van de strategie van Lissabon geen dag worden uitgesteld. De internationale concurrentie wordt met de dag heviger. Gevolg daarvan is dat bedrijven hun vestigingen verplaatsen, een verschijnsel dat in steeds meer regio's en sectoren de kop opsteekt omdat zij moeten concurreren met lagelonenlanden waar de productiekosten laag liggen en waar vaak de meest geavanceerde en innovatieve technologieën worden gebruikt. Effectieve langetermijnmaatregelen om Europa weer aantrekkelijk te maken als vestigingsplaats voor bedrijven dulden geen uitstel.



7.3 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. Ook de Monetaire Unie is daarvan een geslaagd voorbeeld. In deze gevallen werd ófwel de communautaire methode met succes gehanteerd, zoals bij de douane-unie en Europa '92, ófwel het gewenste resultaat, nl. deelname aan de EMU, werd bereikt dankzij de positieve medewerking van de lidstaten. De complicatie is dat geen van deze beide situaties zich thans voordoet. Bevredigende voortgang hangt nu écht helemaal van de politieke wil af.

7.4 Ten tweede heeft de strategie van Lissabon geen kans van slagen zonder internationale regels. Europese werkgevers en werknemers willen de strijd niet aanbinden met ongebreidelde concurrentie die hen in een neerwaartse spiraal van prijsverlagingen doet belanden, waarbij zaken als gezondheid, veiligheid, sociale vooruitgang, milieubescherming en evenwichtige en duurzame ontwikkeling in het gedrang komen. Zo hebben de hervormingen van Lissabon dus enkel kans van slagen als de Unie zich samen met de WTO, het IMF, de WIPO, de IAO en andere internationale organisaties sterk maakt voor een eerlijker en doeltreffender regelgeving die de globalisering in goede banen moet leiden. Het is essentieel dat er een internationaal erkend referentiekader voor concurrentievermogen komt, dat minimumregels bevat voor mededinging, veiligheid, kwaliteitsnormen, sociale rechten, bescherming van kinderen, milieubescherming en intellectuele eigendom. Het zou irrealistisch zijn om te proberen de Europese publieke opinie gunstig te stemmen zonder dergelijke waarborgen te verschaffen.

7.5 Ten derde mag de uitvoering van de strategie van Lissabon niet in strijd zijn met het Europees sociaal model – om te voorkomen dat de operatie slaagt maar de patiënt overlijdt.

7.5.1 Het is van vitaal belang dat de angst omtrent de omvang en de sociale kosten van de hervormingen wordt weggenomen. Mensen moeten zich ervan bewust zijn dat deze hervormingen essentieel zijn voor de duurzaamheid van het Europees ontwikkelingsmodel als onderdeel van een open economie. De strategie van Lissabon moet er in eerste instantie voor zorgen dat het Europees sociaal model waaraan onze burgers zo zijn gehecht en dat wordt omschreven in het Handvest van de grondrechten, ook in de toekomst overeind blijft en dat dit model in overeenstemming wordt gebracht met de mededingingsvereisten.

7.5.2 De strategie van Lissabon moet ook ten volle aandacht besteden aan het milieu. De afspraken die in 2001 in Göteborg zijn gemaakt, bevestigen en bekrachtigen duidelijk de wens die in Lissabon werd geuit om een concurrerende economie te combineren met een goede kwaliteit van het bestaan.

7.6 Ten vierde is duidelijk dat het succes van de strategie van Lissabon afhankelijk is van sterkere Europese, nationale en

regionale partnerschappen, zowel tussen landen onderling als met vertegenwoordigers van sociale en beroepskringen en van de sociale partners. In de eerste jaren van de uitvoering van de strategie van Lissabon zijn té veel landen er niet in geslaagd om de sociale partners ten volle te betrekken bij het plannen en uitvoeren van de hervormingen; zij werden nauwelijks geraadpleegd en slechts terloops genoemd in de jaarlijkse voortgangsverslagen. In de vijf jaar die ons nog resten om het doel van Lissabon te bereiken, mogen dergelijke fouten niet nóg eens worden gemaakt. Het doel zal niet worden bereikt als het maatschappelijk middenveld niet op de hoogte wordt gebracht en gehouden, bij het proces wordt betrokken en daadwerkelijk participeert.

## 8. Acht voorstellen van het EESC om de uitvoering van de strategie van Lissabon te verbeteren

Op grond van een analyse van de situatie en van uitgebreid overleg zou het Comité de volgende voorstellen willen formuleren om aan het verzoek van de Europese Raad tegemoet te komen:

### 8.1 Duidelijker omarming van de strategie van Lissabon

8.1.1 De regeringen van de lidstaten moeten duidelijk hun verantwoordelijkheid nemen en actiever optreden om de agenda van de strategie van Lissabon te verwezenlijken. Het is van essentieel belang dat de lidstaten, de regeringen en de nationale parlementen deze strategie omarmen. Zij moeten met duidelijke plannen komen met tijdspaden voor de door hen voorgenoemen acties om de doelstellingen te bereiken die tijdens de follow up-bijeenkomsten van de top van Lissabon werden overeengekomen.

8.1.2 De strategie van Lissabon moet op haar juiste waarde worden geschat: een zeer ambitieus plan om een Europese samenleving tot stand te brengen waar welvaart, welzijn, concurrentiekracht, sociale integratie en een groot milieubewustzijn hoog in het vaandel staan. Met het oog hierop moet actiever overleg worden gepleegd met de sociale partners en de organisaties van het maatschappelijk middenveld. De strategie van Lissabon wordt veel te vaak als een louter economische aangelegenheid beschouwd.

8.1.3 De open-coördinatiemethode moet slagvaardiger worden: de jaarlijkse vergelijkende analyse moet meer details bevatten en de lidstaten moeten duidelijker aantonen dat er structurele of andere obstakels zijn die de verwezenlijking van de onderling overeengekomen doelstellingen in de weg staan.

### 8.2 Meer groei en grotere samenhang

8.2.1 Van het stabiliteits- en groeipact moet een instrument worden gemaakt voor groei en verbetering van de productiviteit, waarbij stabiliteitsdoelstellingen voor een volledige conjunctuurcyclus en niet per jaar worden vastgesteld. Ter ondersteuning van de vraag is een spanningsvrije macro-economische beleidsmix noodzakelijk.

8.2.2 De ECB dient meer oog te hebben voor de verregaande economische impact van haar besluiten en, voor zover het anti-inflatiebeleid het toelaat, meer rekening te houden met de doelstellingen van Lissabon bij haar optreden.

8.2.3 Bij de coördinatie van het economisch beleid tussen (en binnen) de lidstaten moeten de regeringen prestatiedoelstellingen vaststellen en de belangrijkste indicatoren op de voet volgen om aan te tonen wat de resultaten zijn.

8.2.4 Het cohesiebeleid moet gericht zijn op actieve maatregelen ter verbetering van het concurrentievermogen, wat de inkomenskloof in de gehele Gemeenschap zal helpen verkleinen. Als onderdeel van het cohesiebeleid moet een gedragscode voor het verlenen van staatssteun worden ingevoerd.

### 8.3 Doeltreffender toepassing van de interne marktregelgeving

8.3.1 Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het tijdspad voor de toepassing van de regelgeving voor de interne markt, die thans 25 landen omvat. De Europese Commissie moet in de jaarlijkse evaluaties van de strategie van Lissabon een gedetailleerd overzicht opnemen van de onderdelen die nog niet zijn afgerond.

8.3.2 Voor tal van maatregelen inzake de interne markt is de termijn al lang verstreken en is onmiddellijke goedkeuring geboden: de afschaffing van dubbele belastingheffing op de interne markt; de onmiddellijke invoering van een eenvoudig, doeltreffend en redelijk geprijsd Gemeenschapsoctrooi; nieuwe maatregelen ter voltooiing van een echte, evenwichtige, interne markt voor diensten.

### 8.4 Bevordering van innovatie en kwaliteit

8.4.1 De EIB en het EIF moeten zich meer gaan bezighouden met het onderkennen, prioriteit geven aan en begeleiden van innovatieve investeringsprojecten en –programma's van zowel publieke als private oorsprong, een en ander in samenwerking met de Commissie en de lidstaten. Het EIF moet blijven inspelen op de behoeften van snel groeiende en innovatieve KMO's door risicokapitaal en ondersteunende diensten te verschaffen en door meer ruchtbaarheid te geven aan de financieringsmogelijkheden van de EIB.

8.4.2 Het begrip „kwaliteit” (kwaliteit van goederen, diensten, regulering, governance, werkgelegenheid, sociale betrekkingen en het milieu) is essentieel voor de uitvoering van de strategie en zou integraal deel moeten uitmaken van de jaarlijkse voortgangsverslagen op nationaal en Europees niveau.

### 8.5 Een nieuw sociaal beleid

8.5.1 Sociaal beleid moet worden erkend als *conditio sine qua non* voor concurrentiekracht en productiviteit en omgekeerd. Er

moet een nieuwe sociale agenda worden opgesteld voor de uitgebreide Europese Unie. Dit zou in de vorm van een handvest voor duurzame maatschappelijke ontwikkeling moeten gebeuren, waarin de belangrijkste onderdelen van het sociaal beleid en de grondrechten van de burgers aan de orde komen.

8.5.2 Vier terreinen van sociaal beleid zijn van bijzonder belang voor het verbeteren van de concurrentiepositie: werkgelegenheidsbeleid, ouderen in het arbeidsproces, een actiever beleid op het gebied van sociale integratie en gezondheidszorg, waaronder ook het verband tussen gezondheid, sociale bescherming en milieu wordt verstaan. Er is behoefte aan nieuwe initiatieven op al deze terreinen, in combinatie met nauw overleg tussen de EU, nationale regeringen en de sociale partners.

8.5.3 De totstandbrenging van een kenniseconomie vergt aanzienlijke middelen voor zowel basis- als voortgezet onderwijs en opleidingen. Levenslang leren, dat weliswaar in alle lidstaten in opkomst is, moet verder worden ontwikkeld, óók op voortgezet niveau. De Europese Commissie moet in overleg met de sociale partners de mogelijkheden om een Europees handvest voor levenslang leren op te stellen onderzoeken, en moet daarbij ook alternatieve financiële opties in overweging nemen.

8.5.4 De EU moet een actiever gemeenschappelijk immigratiebeleid voeren, zoals is afgesproken op de Top van Tampere en die van Thessaloniki. Om demografische en sociaal-economische redenen zal immigratie in Europa de komende jaren een heel belangrijk onderwerp blijven. De strategie van Lissabon vereist dat de EU over een transparante wetgeving inzake de toelating van legale immigranten beschikt, voor een goede coördinatie van het immigratiebeleid en de werkgelegenheidsstrategie zorgt en nieuwe beleidsmaatregelen neemt op het vlak van integratie en discriminatiebestrijding.

### 8.6 Bevordering van publiek/private partnerschappen voor onderzoek

8.6.1 Onderzoek, zowel fundamenteel als toegepast, is één van de steunpilaren van de kennismaatschappij. Het Europese bedrijfsleven blijft achter, in plaats van de streefcijfers voor hogere onderzoeksuitgaven te halen en hetzelfde geldt voor de regeringen. Via publiek/private partnerschappen kunnen er meer middelen ter beschikking komen voor onderzoek. Europa moet een actief beleid voeren om buitenlandse onderzoekers aan te trekken en de terugkeer van Europese onderzoekers die elders werken, te bevorderen.

8.6.2 De Europese Commissie moet een plan opstellen voor meer investeringen in onderzoek, een betere coördinatie van Europese en nationale programma's en de oprichting van een Europese onderzoeksraad.

8.6.3 De overdracht van kennis uit onderzoek naar bedrijfs-toepassingen verloopt in de Europese Unie moeizamer en stroever dan in de Verenigde Staten. De Europese Commissie zou een concreet actieplan moeten voorstellen om de overdracht van kennis naar bedrijfstoepassingen te verbeteren.

8.6.4 Met name kleine en middelgrote ondernemingen hebben behoefte aan onderzoeksmogelijkheden en aan steun bij de invoering van geavanceerde technische oplossingen. De EIB moet samen met de Europese Commissie middelen en methoden ontwikkelen voor de verdere verbetering van deze kennisoverdracht.

#### 8.7 Een doortastendere bescherming van het milieu

8.7.1 De strategie van Lissabon steunt nog op een derde pijler, nl. het milieu. De ontwikkeling van milieuvriendelijke technologieën moet actiever worden gestimuleerd. Er moeten meer gezamenlijke publiekprivate initiatieven worden ontplooid op het gebied van energievoorziening en transport. Op langere termijn kunnen via de zorg voor het milieu belangrijke synergie-effecten worden behaald.

8.7.2 Duurzame ontwikkeling maakt de komende vijf jaar – en ook nog lang daarna – noodzakelijkerwijs integraal deel uit van de strategie van Lissabon. De nieuwe strategie voor duurzame ontwikkeling moet concrete maatregelen bevatten die passen bij de tweede helft van de strategie van Lissabon.

#### 8.8 De steun van de burgers verwerven

8.8.1 Geef de strategie van Lissabon terug aan de burgers van Europa! De maatschappelijke organisaties en sociale partners moeten een duidelijker en meeromvattende rol spelen bij de uitvoering van die strategie. Het Comité staat vierkant achter de uitspraken die de Europese Raad hierover heeft gedaan.

8.8.2 Willen de doelstellingen van Lissabon praktisch haalbaar zijn, dan moet de Europese Unie een samenhangende, dynamische en vooruitstrevende aanpak voorstaan, zowel bij de verwezenlijking van de doelstellingen voor de Unie als waar het gaat om de institutionele dynamiek. Hiertoe moet de Euro-

pese ontwerpgrondwet, als mogelijkerwijs belangrijkste belichaming van deze doelstellingen, met verve worden toegelicht, worden goedgekeurd door de lidstaten en de steun van de Europese burgers verkrijgen.

8.8.3 Het EESC bepleit dus dat in een „strategie van Lissabon nieuwe stijl” wordt aangehaakt bij de methodiek van „Europa '92”. Voortbouwend op de bestaande praktijk houdt dit in dat de rapporten over de beleidsrichtsnoeren, de interne markt, de werkgelegenheid en het Lissabon-proces 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, lidstaten) op welke termijn verwacht wordt.

8.8.4 Op nationaal niveau kunnen de sociaal-economische raden, samen met de sociale partners en de verschillende organisaties van het maatschappelijk middenveld, een zeer belangrijke rol spelen. De uitvoering van de strategie van Lissabon kan de raden een zeer specifieke rol toebedelen.

8.8.5 Op EU-niveau is het Comité bereid de uitvoering en *follow-up* van de strategie van Lissabon actief te ondersteunen, een en ander in nauw contact met de sociale partners en de organisaties van het maatschappelijk middenveld op Europees niveau.

8.8.6 Geef de burgers van Europa informatie over de strategie van Lissabon! Leg de nadruk op de uiteindelijke doelstellingen van de strategie: een rijk en welvarend Europa, met een sterke concurrentiepositie en oog voor het milieu. Het succes van de strategie staat of valt bij de actieve betrokkenheid van de burger. Het Comité is bereid een actieve bijdrage te leveren aan deze informatiecampagne.

8.8.7 Uitvoering van de strategie van Lissabon vergt een duidelijke beleidssamenhang op zowel Europees als nationaal niveau. De drie pijlers van de strategie bieden unieke kansen voor synergie-effecten, zowel op economisch als sociaal en milieugebied. Blaas de uitvoering van de strategie van Lissabon nieuw leven in – met de drie pijlers vertaald in samenhangende gemeenschappelijke beleidslijnen.

Brussel, 27 oktober 2004

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

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen”

(2005/C 120/17)

Op 20 februari 2004 heeft de heer PRODI namens de Europese Commissie waarvan hij voorzitter is, het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht een verkennend advies op te stellen over „Het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen”.

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 20 september 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer VEVER, co-rapporteur mevrouw FLORIO.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 412e zitting op 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 105 stemmen vóór en 3 tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

### 1. Samenvatting

1.1 Europa heeft te kampen met steeds grotere uitdagingen op het gebied van concurrentie en zit klem tussen zijn grote industriële partners en de opkomende economieën, die tegen lage kosten produceren. Tegelijkertijd blijft de groei ten opzichte van die economieën achter en is er sprake van een aanzienlijke investeringsachterstand in opleiding, onderzoek en nieuwe technologieën, terwijl het aantal ondernemingen dat in verband met de internationale concurrentie Europa verlaat, toeneemt.

1.2 Europa heeft juist op grond van zijn maatschappelijk model dat sociale betrekkingen weet te waarderen, ondernemingen niettemin concurrentievoordelen te bieden:

- de internationale handel getuigt van zijn grote aandeel in de globalisatie;
- de uitgebreide interne markt is thans de grootste ter wereld;
- de monetaire unie, alhoewel nog beperkt, is een vooruitgang zonder weerga;
- de tijdens de Top van Lissabon overeengekomen strategie die momenteel wordt toegepast, leidt tot economische, sociale en milieutechnische hervormingen die er met name op zijn gericht om het concurrentievermogen op duurzame wijze opnieuw in de verf te zetten.

1.3 Terwijl sommige van deze voordelen nog steeds eerder lopende processen blijven dan onomkeerbare verworvenheden, heeft Europa ook te kampen met handicaps die ondernemingen benadelen en die debet zijn aan de huidige slechte groei- en werkgelegenheidsprestaties verklaren. Zo

- is het wettelijke en administratieve klimaat in Europa niet stimulerend genoeg voor ondernemerschap;
- zijn er nog teveel belemmeringen in de — altijd nog niet voltooide — interne markt;
- laat de daadwerkelijke economische unie, ondanks de verwezenlijking van de monetaire unie, nog steeds op zich wachten;

- stapelen de vertragingen zich op, ook bij de tenuitvoerlegging van de mededingingsstrategie van Lissabon.

1.4 Om het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen weer op het goede spoor te krijgen, brengt het Comité vier eisen naar voren die volgens hem onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn:

1.4.1 Ten eerste dient het vertrouwen van de economische actoren te worden vergroot aan de hand van:

- een duidelijkere visie van het Europese project op wereldschaal;
- een versimpeling van de regelgeving, op Europees en nationaal niveau, met meer mogelijkheden voor zelfregulering en co-regulering door sociaal-economische actoren;
- maatregelen ter vergemakkelijking van de oprichting en ontwikkeling van ondernemingen — bijv. m.b.t. risicokapitaal, opleiding van ondernemers, ondersteunende diensten voor het MKB;
- meer steun voor Europese innoverende initiatieven voor ondernemingen en voor actieve deelname van de andere sociaal-economische actoren;
- meer programma's voor opleiding, kwalificatie en omscholing van met name oudere werknemers.

1.4.2 Een andere prioriteit is de voltooiing van essentiële bepalingen voor de interne markt, die niet verder moet worden uitgesteld tot na het verstrijken van de in Lissabon vastgestelde termijn van 2010 — zonder voorbij te gaan aan de verdere eisen om de concurrentiepositie te handhaven. Dit vooronderstelt het volgende:

- striktere omzetting van wetgeving, met regeringen die in dit opzicht meer verantwoordelijkheid nemen. De EU-steun aan lidstaten die in gebreke blijven, kan indien nodig besteed worden voor het wegwerken van de achterstand in de omzetting;



- besluiten — waar het bedrijfsleven al te lang op wacht — ter opheffing van dubbele belastingheffing, vereenvoudiging van het Europese BTW-stelsel, vastlegging van een statuut voor de Europese vennootschap dat ook openstaat voor het MKB, invoering van het Gemeenschapsoctrooi;
- een veiligere en vlottere werking van de handel door middel van meer administratieve samenwerking, communautaire inspecties van de interne markt, uniforme douaneprocedures aan de buitengrenzen, een betere doeltreffendheid en wederzijdse samenwerking van overheidsdiensten die in sommige gevallen ook de ontwikkeling van diensten van algemeen belang op Europese schaal het overwegen waard zouden kunnen maken.

1.4.3 Het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen behelst tevens de ontwikkeling, aan de hand van een op de mededingingstermijn van 2010 afgestemde benadering, van een op de euro gebaseerde dynamische economische unie, die de groei en de werkgelegenheid kan stimuleren, uitgaande van een adequaat monetair beleid:

- uitbreiding, geleidelijk maar zonder ongemotiveerde vertraging, van de monetaire unie naar de nieuwe lidstaten;
- verplicht advies van de Gemeenschap vooraf — en niet a posteriori — omtrent ontwerpwetgeving van de staten op financieel gebied;
- harmonisatie van belastingbepalingen in omstandigheden die verenigbaar zijn met een economie die openstaat voor handel en die niet alleen vriendelijk is voor investeringen, maar ook gericht is op sociale cohesie, indien nodig door intensievere samenwerkingsvormen;
- maatregelen die de economische activiteit en groei in Europa rechtstreeks steunen: ontwikkeling van PPP's ter financiering van nieuwe trans-Europese infrastructuur in de uitgebreide Unie, invoering van een benadering van het Europese bedrijfsleven die bijdraagt tot investeringen in de nieuwe technologieën, onderzoek en opleiding en mede richting geeft aan het mededingings- en handelsbeleid, mobilisatie van de Europese technologische middelen in grote projecten van gezamenlijk strategisch belang, ook op het gebied van veiligheid;
- een herziene communautaire begroting met meer middelen, die aansluit bij de prioriteiten van dit gemeenschappelijke economisch beleid.

1.4.4 Tot slot vereist de tenuitvoerlegging van de structuurhervormingen van de strategie van Lissabon meer vastbeslotenheid en samenhang op basis van:

- duidelijke vergelijkende evaluatie van de economische hervormingen en investeringen (openstelling van markten, toegang tot financiering, uitbreiding van onderzoek), sociale hervormingen (opleidingen, arbeidsmarkt, sociale voorzieningen, investering door de ondernemingen in menselijk kapitaal), overheidshervormingen (terugdringing van overheidstekort, vereenvoudiging van regelgeving) en hervormingen op milieugebied;
- een betere coördinatie van deze hervormingen, vooral met het oog op de mededingingsdoelstelling, met een beperktere inbreng van de communautaire instellingen en vereenvoudiging van coördinatieprocessen;
- een betere evaluatie van de rol van de sociale partners bij het uitwerken, de uitvoering en de inpassing van hervormingen, en als het gaat om de aantrekkelijkheid voor investeringen.

1.5 Tot slot stelt het Comité vast dat het tekortschietende concurrentievermogen van Europese ondernemingen thans de hoge prijs is die betaald moet worden voor een Europa dat niet ondernemend genoeg is, traag besluiten neemt en traag reageert op internationale veranderingen, dat op talrijke gebieden nog niet af is, achterloopt met hervormingen, en op zeer onbevredigende manier, vaak besluiteloos, soms onsamenhangend, en dus contraproductief, gebruik maakt van haar eigen troeven. Gerichte acties kunnen hieraan een eind maken. Voor het welslagen hiervan is een vastberadener benadering geboden van de groei, waarbij economische factoren aan zowel vraag- als aanbodzijde dienen te worden versterkt, in een soepeler en beter presterende Europese interne markt. Het Comité stemt volmondig in met de oproep gedaan tijdens de laatste Voorjaarsstop ter bevordering van nieuwe partnerschappen voor de hervormingen, zowel in nationaal als Europees verband, waarbij de sociale partners nauwer met elkaar gaan samenwerken. Volgens het Comité moet er strikt koers worden gehouden op de termijn 2010, het jaar waarin de hervormingen van Lissabon gestalte moeten hebben gekregen, de interne markt moet zijn voltooid en er sprake moet zijn van een daadwerkelijke economische, concurrerende Unie, die rekening houdt met de gevolgen van de monetaire unie en de eisen van duurzame ontwikkeling volledig integreert.

## 2. Inleiding

2.1 Dit verkennend advies is uitgewerkt op verzoek van de voorzitter van de Europese Commissie, de heer PRODI, die het Europees Economisch en Sociaal Comité op 20 februari 2004 heeft verzocht hem een analyse en aanbevelingen voor te leggen over concurrentieproblemen van Europese ondernemingen. Het gaat er bovenal om de belangrijkste knelpunten voor ondernemingen te bepalen, de belemmeringen te omschrijven die worden veroorzaakt door het milieu waarin ze actief zijn, alsook voorstellen te doen voor alternatieven ter versterking van het concurrentievermogen in het kader van ons maatschappijmodel.

2.2 Uit tal van recente analyses komt, in navolging van het Sapir-rapport van juli 2003, een verslechterde concurrentiepositie van Europa naar voren, dat klemzit tussen haar grote industriële partners (de VS, Japan) en de opkomende economieën die tegen lage kosten produceren, steeds meer de nieuwe technologieën integreren en in onderwijs, opleiding en infrastructuur investeren (bv. China en India). Uit de cijfers (uitvoer, lopende rekening van de betalingsbalans, evolutie van de bedrijfswinsten enz.) blijkt dat de Europese economie en het overgrote deel van de Europese ondernemingen erg concurrentiekrachtig zijn. Toch zijn er toch ook veel indicatoren die niets goeds beloven: zwakke groei, kwakkelende investeringen en vraag, kwantitatief, maar soms ook kwalitatief (toename van het aantal arbeidsonzekere banen) verslechterende werkgelegenheidssituatie, sluiting van Europese vestigingen, uittocht van onderzoekers, uitholling van overheidstekorten, en een steeds duurder worden sociale bescherming. Dat laatste houdt verband met de steeds sneller vergrijzende bevolking, waardoor de financieringsproblemen almaar groter worden.

2.3 Om de hoge kosten (arbeid, belastingen, voorschriften) in Europa op te vangen, kiezen veel bedrijven voor automatisering (productie, beheer) of voor een min of meer gedeeltelijke en belangrijke overplaatsing naar derde landen met lagere kosten en minder regelgeving, vooral naar de opkomende economieën.

2.4 Het zou zeker zinloos zijn om met autoritaire maatregelen frontaal tegen deze strategieën in te willen gaan. De Europese economie is onlosmakelijk verbonden met de mondialisering van de economie. Dit proces is onomkeerbaar en levert zowel aan de ontwikkeling van de diverse deelnemende landen als aan de internationale stabiliteit een bijdrage, wanneer het voldoende wordt beteugeld om daadwerkelijke economische en sociale vooruitgang te bewerkstelligen.

2.5 De algemene omstandigheden in aanmerking genomen, dringen zich de volgende conclusies op:

2.5.1 Het is hoog tijd om de globalisering aan banden te leggen via doeltreffender en rechtvaardiger internationale regels. Het vergroten van het concurrentievermogen mag in geen geval leiden tot een spiraal van ongeremde en buitensporige kostendalingen, en mag geenszins voorbijgaan aan zaken als gezondheid, veiligheid en sociale vooruitgang, een evenwichtige en duurzame ontwikkeling en milieubescherming. Het concurrentievermogen dient integendeel te worden gezien in een internationaal erkend referentiekader met minimumeisen op het gebied van mededinging, veiligheid, kwaliteit, sociale rechten en milieu. Dit veronderstelt een actieve rol voor internationale regulerings- en ontwikkelingsorganen — bijv. de Wereldhandelsorganisatie, het Internationaal Monetair Fonds, de Wereldbank, de Internationale Arbeidsorganisatie — die thans nog niet doeltreffend genoeg zijn, te veel langs elkaar heenwerken en

waarvan sommige niet transparant genoeg zijn en te gesloten zijn wat hun werkwijze betreft. Derhalve heeft het Comité zich sterk gemaakt voor de WTO-agenda, die het later heeft bepleit te Doha, terwijl het zich thans ernstige zorgen maakt over de trage vorderingen in deze onderhandelingen.

2.5.2 Ook moet het concurrentievermogen van Europa dringend verbeterd worden gelet op de mededinging, in omstandigheden die de economische en sociale ontwikkeling, de cohesie, werkgelegenheid en het milieu niet aantasten: daarom moeten in het kader van het Europese model voor sociale betrekkingen de voordelen van de ondernemingen in Europa beter benut worden, en de belemmeringen worden opgeheven of door hogere kwaliteit en productiviteit worden gecompenseerd als zij structureel zijn (zoals de verschillen in arbeidsloonkosten tussen Europa en de ontwikkelingslanden).

2.5.3 Het is realistisch noch gewenst dat de Europese Unie een concurrentieslag op grond van prijzen en kosten aangaat met landen waarvan de economie duidelijk minder ontwikkeld is, als Europa tegenover dit verschil geen hogere productiviteit kan stellen. Daarom is het voor de Europese economie noodzakelijk om voortdurend vooruitgang te boeken en vooral d.m.v. hogere productiviteit haar concurrentievermogen in kwalitatief en kwantitatief opzicht te verzekeren, maar ook door haar innoverend vermogen, vooral op technologisch gebied, te vergroten. Dit dient gepaard te gaan met evenredig stijgende investeringen in technologie, bedrijven en (menselijk) kapitaal.

### 3. De concurrentievoordelen van Europese ondernemingen

#### 3.1 Groot aandeel in de globalisering

3.1.1 Europa is uitgegroeid tot één van de belangrijkste handelspartners en de grootste in- en uitvoerder ter wereld. Zijn ondernemingen beschermen hun concurrentiepositie tegenover de uitvoer en de internationale concurrentie door winstgevende productie ter optimalisering van de (loon)kosten, waarborging van de kwaliteit van producten en diensten en door innovatie om zich beter aan de markt aan te passen. Zodoende zijn de ondernemingen vertegenwoordigd in de meeste economische sectoren, met name

- de agro-levensmiddelensector, waar zij de eerste plaats in de handel innemen;
- de belangrijkste industrieën — bijv. de automobiel-, ruimtevaart- en chemische industrie, bouwnijverheid, openbare werken en telecommunicatie, waar de Europese bedrijven eveneens tot de best presterende behoren;
- productie en distributie van energie — aardolie, kernenergie, gas, alternatieve energieën — en milieutechnologie;

— de dienstverlening, waar Europese ondernemingen vaak tot de belangrijkste ter wereld behoren — handel, financiën, verzekeringen, vervoer, techniek, software, toerisme, gezondheid, enz.

3.1.2 Europese ondernemingen investeren ook veel, overal ter wereld, en dragen bij tot de groei in talrijke regio's, met name van de opkomende economieën in Azië. In diverse sectoren zijn zij soms concurrenten van Europa, maar zijn zij ook, voor de Europese economie en zijn ondernemingen, onontbeerlijke industriële en handelspartners, niet alleen als leveranciers maar ook als vennoten, distributeurs, onderaannemers en klanten.

3.1.3 Europese ondernemingen zouden juist omdat zij zo'n belangrijke rol spelen in de ontwikkelingslanden, het voorbeeld moeten geven voor de ontwikkeling van sociale normen in deze landen, met name voor de toepassing van de door de Internationale Arbeidsorganisatie geformuleerde fundamentele sociale rechten. Het Comité zet zich onverminderd in voor initiatieven om de sociale dimensie in de internationale handel de haar toekomstige plaats te geven en zal zelf ook actief aan die initiatieven blijven deelnemen.

3.1.4 De Europese Unie steunt de handel en de internationale investeringen van Europese ondernemingen en staat eensgezind via de Europese Commissie op de bres voor hun belangen tijdens internationale onderhandelingen, vooral in het kader van de Wereldhandelsorganisatie.

### 3.2 De grote continentale markt

3.2.1 De interne markt is het eerste voordeel voor Europese ondernemingen: gefundeerd op gemeenschappelijke regels, met een algemeen beginsel van wederzijdse erkenning, aangevuld met grootschalige harmonisatie aan de hand van zo'n 1500 richtlijnen, 300 verordeningen en bijna 20.000 Gemeenschapsnormen. Het leeuwendeel van de wetgeving inzake activiteiten van ondernemingen is hiervan afgeleid. De aangetoonde voordelen voor economie en werkgelegenheid, reeds eind jaren tachtig geschetst in het Cecchini-rapport, zijn nog steeds actueel, ook al zijn de verwachtingen van dit rapport op de deadline „1992” niet geheel bewaarheid, zowel vanwege de verstoorde conjunctuur als het onvoltooide communautaire programma.

3.2.2 De Europese interne markt is tegenwoordig de grootste ter wereld: met 25 lidstaten, nauwe samenwerking met andere Europese landen als Zwitserland en Noorwegen, en uitzicht op verdere uitbreiding. Meer dan een half miljard Europeanen zijn zo verenigd in één grote interne markt, die zwaarder weegt dan de Amerikaanse of Chinese markt. Deze zeer waardevolle bevinding zou bij de Europeanen meer voor het voetlicht moeten worden gebracht.

3.2.3 Deze vrijheden droegen bij aan de cohesie in Europa en dankzij hen hebben ondernemingen hun handel kunnen ontwikkelen, alsook hun samenwerking, herstructureringen en fusies, en kregen tal van bedrijven een internationale omvang. Het MKB heeft ook geprofiteerd van Europese onderaannemingen, alsmede van de opheffing van intracommunautaire formaliteiten. Er is infrastructuur gecreëerd in de vorm van trans-Europese netwerken voor vervoer, energie en telecommunicatie. Grootschalige industriële programma's (bijv. Airbus, ruimtevaartagentschap) hebben onderzoek en innovatie in ondernemingen van allerlei omvang gestimuleerd. De interne markt heeft niet alleen de werkgelegenheid zelf, maar ook de mobiliteit van werknemers, onderzoekers en studenten bevorderd (meer dan een miljoen studenten heeft gebruik gemaakt van het Erasmus-programma).

3.2.4 Vermelding verdienen voorts de vroeger in de interne markt bestaande overheidsmonopolies, die ten gevolge van diverse richtlijnen inzake vervoer, energie, posten e.d., inmiddels al zijn afgeschaft of binnenkort zullen verdwijnen. Daarnaast waakt de Commissie er zorgvuldig voor dat „diensten van algemeen belang” onaantast blijft, omdat dit concept structureel verbonden is met Europa's economische en sociale ontwikkeling, en zelfs nog verder gaat dan de voor de interne markt vereiste marktopstellingen.

### 3.3 De monetaire unie

3.3.1 De overschakeling op de euro was de meest in het oog springende etappe van de interne markt en betekende een grote stap voorwaarts voor het concurrentievermogen van Europese ondernemingen. Door de invoering van één munteenheid voor twaalf lidstaten, met 300 miljoen Europeanen, heeft de euro elk wisselkoersrisico in de eurozone uitgebannen, de transactiekosten in de handel geneutraliseerd en voor permanente transparantie van economische gegevens gezorgd. Het is ook een munteenheid met internationale dimensie. Ook al is de huidige overwaarding ten opzichte van de dollar ongunstig voor de uitvoer (maar de invoer van met name aardolie en grondstoffen wordt zo wel goedkoper), toch mag worden verwacht dat die koersverhouding, die enkele jaren geleden nog andersom was, zal blijven evolueren.

3.3.2 Deze monetaire unie, die vandaag de dag uniek is in de wereld, heeft ook het vermogen van Europa aangetoond om een vernieuwend en mobiliserend groot project tot een goed einde te brengen dat voor zijn burgers en ondernemingen enorme gevolgen heeft. Zij heeft de uitstraling van Europa aanmerkelijk versterkt en haar internationale handelspositie ten gunste van de ondernemingen geconsolideerd.

3.3.3 Met het groei- en stabiliteitspact, dat bij de euro hoort, wordt gestreefd naar een minimum aan economische convergentie met voorschriften die de overheidstekorten en de inflatie beteugelen. Het garandeert een betere voorspelbaarheid voor de ondernemingen in een stabiel kader, dat gunstig is voor hun concurrentievermogen. Het is ook de eerste stap op weg naar een daadwerkelijke geïntegreerde economische unie. Het is immers duidelijk dat men geen duurzame monetaire unie kan verwachten zonder nog meer vorderingen, met name wat de concurrentiepositie van ondernemingen betreft, die een belangrijk onderdeel van de strategie van Lissabon uitmaken.

#### 3.4 De hervormingsambitie van Lissabon

3.4.1 Tijdens de Top van Lissabon van maart 2000 is, zowel op nationaal als Europees niveau, besloten tot de uitvoering van een breed programma van economische, sociale en administratieve hervormingen om van Europa tegen 2010 de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie ter wereld te maken, met duurzame economische groei, meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Deze strategie vormt voor de Europese economie de leidraad om in een concurrerende Europa de krachten te bundelen tegenover de globalisering.

3.4.2 De hervormingen zijn essentieel en sluiten aan bij de belangrijkste concurrentiecriteria van de Europese ondernemingen. Aldus wordt gestreefd naar:

- een vlottere toegang tot financiering, inclusief risicokapitaal, vooral voor het MKB en innoverende ondernemingen;
- verlichting van de belastingdruk op arbeid, vooral in het geval van slecht betaalde banen voor laaggeschoolden om te voorkomen dat de kosten daarvan afschrikwekkend werken;
- vermindering van de overheidstekorten, een doelstelling die verband houdt met prijsstabiliteit en belastingverlaging;
- stimulering van het innovatieproces, waarvan de technologische capaciteit van de Europese ondernemingen afhankelijk is;
- aanpassing van onderwijs en opleidingen, met name om beter in te spelen op de nieuwe economische, technologische en beroepsomstandigheden;
- modernisering van de arbeidsmarkt, uitmondend in een beter op elkaar afgestemde vraag en aanbod van arbeid, een hogere arbeidsparticipatie, een verbetering van de arbeids-

kwaliteit en omstandigheden met een intensiever gebruik van machines, ten behoeve van een hogere productiviteit;

- doeltreffendheid en duurzaamheid van de sociale bescherming, gezien de problemen die het gevolg zijn van de stijgende uitgaven, met name door de vergrijzing;
- vereenvoudiging van de regelgeving, zowel op nationaal als op Europees niveau;
- een betere integratie van milieubescherming en de criteria voor duurzame ontwikkeling, naar aanleiding van de Top van Göteborg in juni 2001.

3.4.3 De methoden van de strategie van Lissabon zijn eveneens van belang en omvatten:

- een nieuw tijdschema voor de voltooiing van de interne markt, met tussentijdse etappes;
- een jaarlijkse evaluatie tijdens een Europese Voorjaarsstop;
- een open coördinatiemethode voor de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen, met de nadruk op het belang van goede praktijkvoorbeelden;
- een centrale rol voor de particuliere sector en voor partnerschappen tussen publieke overheden en het maatschappelijk middenveld;
- speciaal gewicht dat aan de dialoog tussen sociale partners wordt gehecht.

3.4.4 De strategie van Lissabon heeft nu al de volgende gunstige resultaten opgeleverd:

- besef van de noodzaak tot hervorming, over de traditionele scheidslijnen heen;
- versnelde verspreiding van informatietechnologie en innovatieprocessen;
- meer steun voor de oprichting van ondernemingen en de financiering van het MKB;
- meer aandacht voor duurzame ontwikkeling, met maatregelen om de doeltreffendheid van overheidsdiensten te verbeteren én de overheidstekorten terug te dringen, de sociale bescherming te versterken én de uitgaven op orde te brengen, wettelijke regelingen te treffen en milieuvriendelijkere energie- en industriële technologie te introduceren;
- betrokkenheid van de sociale partners bij de sociale hervormingen;
- maatregelen (hoe beperkt ook) om de wetgeving en het bestuur te vereenvoudigen.



3.4.5 De concurrentiedoelstelling van de strategie van Lissabon zou zonder vernieuwing van de instellingen van de Unie niet realistisch zijn. Dat was de opdracht voor de Europese Conventie, die in haar vernieuwende samenstelling vertegenwoordigers van de lidstaten en van de EU-instellingen samenbracht met vertegenwoordigers van de toetredingslanden, nationale parlementen en waarnemers uit het maatschappelijk middenveld. De Conventie heeft een herziening van de verdragen voorgesteld, met het oog op een modern en vereenvoudigd institutioneel bestel dat beter aansluit bij de schaalvergroterende uitbreiding en dat voor het brede publiek zichtbaarder en aantrekkelijker is. Het is eveneens zaak in het Verdrag de eigen verdiensten van het Europees maatschappelijk model vast te leggen, waarin evenveel belang wordt gehecht aan mededinging als aan werkgelegenheid en sociale vooruitgang. Tot de doelstellingen van de Unie behoort krachtens het in juni 2004 door de 25 EU-lidstaten goedgekeurde nieuwe Verdrag een sociale markteconomie die in hoge mate concurrerend is, waarin gestreefd wordt naar volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang en naar een hoog niveau van bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu. Het Comité stemt in met het streven naar een algehele coherentie, die het concurrentievermogen met andere doelstellingen voor sociale en kwalitatieve vooruitgang combineert, maar tekent daarbij aan dat dit thans nog verre van verwezenlijkt is als gevolg van de diverse handicaps waarmee het Europese concurrentievermogen nog steeds te kampen heeft.

#### 4. De concurrentiehandicaps van Europese ondernemingen

##### 4.1 *Te weinig steun voor ondernemerschap*

4.1.1 Sommige van de concurrentievoordelen van Europa zijn eerder lopende processen dan onomkeerbare verworvenheden. Bovendien zijn er nog steeds handicaps die het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen aantasten en medeoorzaak zijn van de huidige slechte groei- en werkgelegenheidsprestaties.

4.1.2 Tijdens de recente discussies over het ondernemerschap, naar aanleiding van het door de Commissie gepresenteerde Groenboek, is opnieuw duidelijk geworden dat ondernemingen van allerlei omvang in de meeste Europese landen dagelijks worstelen met

- de buitengewoon ingewikkelde regelgeving, zowel op nationaal als Europees niveau;
- de over het algemeen hoge belastingen en sociale lasten;
- de vaak terugkerende moeilijkheid om financiering te vinden;
- het gebrek aan steun voor ondernemers die risico's nemen — waarbij vaak niet tweede kans wordt gegeven als het eerste project is mislukt;

- gebrekkige afstemming tussen de arbeidsplaatsen die ondernemingen creëren en beroepskwalificaties.

4.1.3 Er moet ook gewezen worden op de naar verhouding zwakke arbeidsparticipatie in Europa, vooral in vergelijking met de VS. Deze situatie heeft negatieve gevolgen voor het concurrentievermogen van Europa, voor de over het algemeen hoge belastingdruk, alsook voor het evenwicht tussen de stelsels voor sociale bescherming.

4.1.4 Tot slot overheerst bij veel ondernemers de indruk dat de EU eerder geneigd is om ontelbare rapporten te produceren waarin de Europese concurrentieachterstand steeds opnieuw wordt geanalyseerd dan om concrete maatregelen te nemen die aantoonbare resultaten opleveren — wat onze belangrijkste concurrenten, de VS en China, wél is gelukt.

4.1.5 Het Comité stelt vast dat de sociale partners zelf goed in staat zijn om dergelijke concrete acties ten behoeve van het concurrentievermogen en het ondernemerschap te lanceren. Uit talrijke voorbeelden blijkt dat zij in dit opzicht vaak een sleutelrol vervullen. In het Groenboek van de Commissie had deze voortrekkersrol meer kunnen worden benadrukt.

4.1.6 Daarnaast moet volgens het Comité worden benadrukt dat in de sociale economie werkzame organisaties dikwijls op dezelfde problemen stuiten als hierboven aangegeven (bv. met betrekking tot de hoge belastingdruk of de regelgeving inzake overheidsopdrachten en inzake mededinging). Specifiek daarop afgestemde oplossingen zullen volgens het Comité mede leiden tot de verbetering van de Europese werkgelegenheid en economie.

##### 4.2 *De aanhoudende wirwar van belemmeringen*

4.2.1 Ondanks de geboekte vooruitgang is de interne markt op diverse gebieden achtergebleven. Dat geldt vooral voor de dienstensector, die 70 % van de economische activiteit uitmaakt, maar waar de harmonisaties en de wederzijdse erkenning nog veel te wensen overlaten. Veel vertraging is er ook nog wat betreft de openstellingen in de overheidssector:

- belemmeringen in sectoren waar in bepaalde landen nog steeds monopolies bestaan, zoals in het vervoer, de energiesector, de post en, hoewel thans in mindere mate, de telecommunicatiesector;
- afscherming van overheidsopdrachten (nauwelijks 10 % hiervan wordt gegund aan ondernemingen uit een ander land dan dat van de opdrachtgever);
- administratief protectionisme, en dit terwijl het beheer van de interne markt intensievere samenwerking vereist op velerlei gebied (bv. belastingen, douane, politie, justitie, mededinging, bestrijding van fraude en milieubescherming).

4.2.2 Naast de voltooide, lopende of op stapel staande openstellingen, en los van de vertraging die soms op dit gebied optreedt, moet de kwestie van de status van de diensten van algemeen belang (DAB) binnen de interne markt nog steeds worden verduidelijkt. De specifieke rol van die reeds in diverse richtlijnen voor sectorale openstelling opgenomen DAB is globaal in de Verdragen van Amsterdam en Nice verankerd. De Commissie bereidt een horizontaal instrument voor ten behoeve van verdere verduidelijking van de rol van DAB in de interne markt. Er moet evenwel geconstateerd worden dat de discussie tot op heden is blijven steken in getouwtrek over de rol van de nationale overheidsdiensten in de Europese interne markt, zonder dat ook maar enige aandacht is besteed aan het mogelijke belang van een gerichte ontwikkeling van DAB op Europese schaal, en zo ja: onder welke voorwaarden. In een echte discussie over de toekomst van de uitgebreide interne markt en het concurrentievermogen van Europese ondernemingen kan echter niet langer aan die mogelijkheid worden voorbijgegaan.

4.2.3 Naast de ontwikkeling van communautaire wetgeving, blijven de lidstaten zelf regels verstrekken op gebieden die de interne markt voor ondernemingen ingewikkelder maken of zelfs belemmeren. Er is een procedure voor voorafgaande kennisgeving aan de Commissie ingevoerd (Richtlijn 83/189), maar de Commissie wordt in beslag genomen door velerlei taken en kan slechts in de duidelijkste gevallen doeltreffend functioneren, en de uitbreiding zal die opgave alleen maar lastiger maken.

4.2.4 Alle lidstaten hebben overigens de richtlijnen nog te weinig in wetgeving omgezet, met gebrekkige tenuitvoerlegging voor momenteel 10 % ervan, oplopend tot 25 % in sommige sectoren. Er worden ook nog veel inbreuken op de richtlijnen gepleegd: in ongeveer 1500 gevallen verricht de Commissie momenteel onderzoek of onderneemt zij actie.

4.2.5 De belastingconvergentie in de interne markt blijft zeer onder de maat, ook omdat er binnen de Raad unaniem moet worden beslist. In het bijzonder moet dubbele belastingheffing nog worden afgeschaft, dient er nog een geharmoniseerde grondslag voor vennootschapsbelasting te worden ontwikkeld en is het BTW-stelsel in de Gemeenschap aan vereenvoudiging toe.

4.2.6 De complexiteit en de kosten voor het verkrijgen van Europese bescherming van intellectueel eigendom vormt ook een handicap voor Europese ondernemingen, blijkens de aanhoudende vertraging (nu al dertig jaar!) en de te verwachten kosten van een Gemeenschapsoctrooi.

4.2.7 Vermelding verdient tevens het uitstel van diverse projecten voor trans-Europese netwerken in het uitgebreide Europa, waarvoor nog geen publieke, private of gemengde financiering geregeld is.

4.2.8 De vertraging in de voltooiing van de interne markt houdt deels rechtstreeks verband met de zeer onbevredigende

situatie van de werkgelegenheid en op de arbeidsmarkt. Door de uitbreiding van de Europese Unie van vijftien tot vijftwintig lidstaten komt het vraagstuk van verbetering van werkgelegenheid in haar verschillende vormen (opleiding, beroeps- en geografische mobiliteit, kwaliteit van arbeidsplaatsen, omschakeling enz.) nog nadrukkelijker op de voorgrond.

4.2.9 Tot slot is de toepassing van de beginselen van vrij verkeer en van vrije vestiging in de interne markt vanwege de uitbreiding tijdelijk aan banden gelegd, en wel als gevolg van de afwijkingen, die maximaal zeven jaar kunnen belopen, waartoe ten nadele van de onderdanen van de nieuwe lidstaten is besloten. Deze beperkingen druisen in tegen de onbelemmerde werking van de arbeidsmarkt in het uitgebreide Europa, en kunnen nadelig uitpakken voor de in de nieuwe lidstaten ondernomen opleidings- en omscholingsinspanningen. Onderdanen van de nieuwe lidstaten die in de EU-15 als zelfstandige willen gaan werken, ondervinden die moeilijkheden eveneens.

#### 4.3 De tekortschietende economische unie

4.3.1 De monetaire unie ging niet gelijk op met de dynamische economische groei die zij had moeten stimuleren. Een belangrijke oorzaak is dat zij nog niet vergezeld ging van een feitelijke economische unie. De aanzet daartoe, nl. het groei- en stabiliteitspact, heeft recentelijk zelf nog tot problemen geleid. Diverse lidstaten, waaronder Duitsland en Frankrijk, houden zich daar nauwelijks aan en hebben inmiddels de grens van 3 % voor het overheidstekort overschreden. Ook zijn twijfels gerezen omtrent de gevolgen van het pact (waarvan het onderdeel „stabiliteit” veel preciezer is afgebakend dan het onderdeel „groei”) op de matte economische bedrijvigheid. Ter compensatie van de beperkingen, alsook van de verplichtingen van het pact dient een meer geïntegreerde economische aanpak te worden ontwikkeld, wat momenteel nauwelijks het geval is met een nog minimale coördinatie van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB).

4.3.2 De Eurogroep, waarin de landen van de eurozone zijn vertegenwoordigd, is tot op heden weinig gestructureerd, op de achtergrond en in feite ook intergouvernementeel gebleven, tegenover een Europese Centrale Bank die volgens federaal model is opgezet. De eerste stenen voor een Europees economisch bestuur zijn nog lang niet gelegd.

4.3.3 De Ecofin-Raad heeft zelf ook nog weinig weg van een economische regering van de Unie, omdat de leden ervan graag met hun nationale belangen schermen en zich beschermd weten door de meestentijds vereiste unanimiteit. Vandaar het gebrek aan fiscale harmonisatie in Europa.

4.3.4 De Raad Mededinging, die de afgelopen jaren van de grond is gekomen, heeft geen optimaal contact met de Ecofin-Raad en slaagt er niet in om zijn noodzakelijkerwijs pluridisciplinaire taak, die voor Raad in al zijn samenstellingen van belang is, naar behoren te vervullen.

4.3.5 Betreuwenswaardig is tevens dat het nieuwe grondwettelijke verdrag weinig baanbrekend is als het gaat om de verdieping van de economische unie, in tegenstelling tot tal van andere bepalingen daarin op andere gebieden. Voor de cohesie en convergentie van het Europese concurrentievermogen ware het zinvoller geweest als aan de Commissie daadwerkelijk de bevoegdheid was toegekend om voorstellen te doen (in plaats van vrijblijvende aanbevelingen), zowel wat de globale richtsnoeren voor het economisch beleid als de overheidstekorten betreft.

#### 4.4 *Tekortschietende structuurhervormingen*

4.4.1 Tijdens de Voorjaarstoppen leken de lidstaten de voorkeur te geven aan nieuwe discussies over de reeds in Lissabon overeengekomen doelstellingen en zelfs bereid te zijn om nog meer voorschriften in te voeren, in plaats van een vergelijkende inventaris op te maken van de nationale hervormingen. Bovendien hebben te veel landen verzuimd om de sociale partners ten volle te betrekken bij de vormgeving en de tenuitvoerlegging van die hervormingen. De sociale partners zijn mondjesmaat geraadpleegd en worden in de voortgangsverslagen nauwelijks vermeld.

4.4.2 De terughoudendheid van de lidstaten om de stand van hun hervormingen toe te lichten, bleek recht evenredig met de daarbij opgelopen vertraging:

4.4.2.1 In Europees verband zijn de vijftienvijftig EU-lidstaten dan wel overeengekomen om de interne markt op diverse gebieden te voltooiën (bv. energie, diensten, overheidsopdrachten, trans-Europese netwerken, aanpassing van overheidsdiensten), maar zij strubbelen tegen om binnen de termijnen de vereiste maatregelen te treffen.

4.4.2.2 Op nationaal niveau lopen de resultaten uiteen. Zelfs de lidstaten die wat de hervormingen betreft het verst gevorderd zijn, kennen vertragingen ten opzichte van derde landen die beter presteren, en Europa als geheel houdt een concurrentiehandicap, terwijl het er bij de hervormingen toch niet alleen om gaat het beter dan voorheen, maar ook en vooral om het beter dan elders te doen. In het bijzonder kan het volgende worden opgemerkt:

4.4.2.2.1 Openstelling van markten: er is aanzienlijke vooruitgang geboekt voor telecommunicatie en, in mindere mate, energie (gas, elektriciteit) waar de prijzen vaak nog te hoog zijn. In sommige landen schrijdt de openstelling van de posterijen maar langzaam voort, waarbij overeengekomen is dat de doelstelling tot 2009 gefaseerd en in etappes verwezenlijkt wordt. Vertragingen in onderlinge verbindingen en modernisering zijn er nog steeds in de infrastructuur voor vervoer, wat met name de verwezenlijking van projecten voor trans-Europese netwerken belemmert.

4.4.2.2.2 Toegang tot financiering: de integratie van de Europese financiële markt is in volle gang, gesteund door de invoering van de euro. Diverse maatregelen zijn getroffen voor een vlottere financiering van starters en het MKB. Toch blijft de

toegang tot risicokapitaal ontoereikend. Verder blijft de eenwording van de financiële markt te zeer afhangen van sociale en beroepsregelgeving en co-regulering, zoals deze zijn omschreven en vastgelegd in de tussen de EU-instellingen gesloten overeenkomst van 16 december 2003, en die overigens aanmoediging verdienen.

4.4.2.2.3 Overheidstekorten: de situatie is per land heel verschillend. Sommige landen hebben een batig saldo op hun overheidsbegroting weten te bereiken (Denemarken, Finland, Luxemburg, Zweden), terwijl andere de grenzen van het stabiliteitspact naderen of overschrijden (Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal). Die landen met een buitensporig groot tekort zijn ook de landen die achterlopen bij de tenuitvoerlegging van de structuurhervormingen.

4.4.2.2.4 Stimulering van innovatie: er wordt nog steeds te weinig in onderzoek geïnvesteerd. De uitgaven voor onderzoek belopen 1,9 % van het BNP, tegen 2,6 % in de VS. Bovendien investeren ondernemingen in de EU-15 twee keer minder in onderzoek dan Amerikaanse ondernemingen. Die percentages zijn ver verwijderd van de in de strategie van Lissabon voorgenomen 3 % van het BNP voor onderzoek en ontwikkeling, waarvan tweederde door de particuliere sector moet worden gefinancierd. De uitgaven zijn ook niet genoeg onderling afgestemd en sluiten niet aan op het Europees kaderprogramma voor onderzoek. Het tekortschietende Europese gemeenschappelijke beleid op strategisch gebied heeft gevolgen voor de investeringen in technologie. De in Europa gedeponeerde octrooien, vooral voor nieuwe technologieën, lopen trouwens ver achter in vergelijking met de VS of Japan, ook al omdat er nog steeds geen doeltreffend en goedkoop communautair octrooi is.

4.4.2.2.5 Verbetering van de arbeidsmarkt: de situatie verschilt per land. Soms is er sprake van een over het algemeen hoge arbeidsparticipatie, terwijl elders een structureel tekort aan werkgelegenheid heerst. Er zijn belangrijke hervormingen in uitvoering ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt, flexibiliteit en aansluiting van vraag en aanbod van banen. Om verzekerd te zijn van de steun van de Europeanen voor de strategie van Lissabon is het evenwel noodzakelijk dat deze hervormingen snel duurzame, in kwantitatief en kwalitatief opzicht duidelijke resultaten opleveren voor het levenslang leren en de werkgelegenheid, binnen een passend wettelijk kader of in overeenstemming met collectieve overeenkomsten. Met name schort het nog aan een voldoende investeringen, met name via opleidingen, in werkgelegenheid en beroepskwalificaties waarbij het belang van kwaliteit als middel om te concurreren, de nadruk krijgt. Het overleg met de sociale partners, de onderhandelingen met hen en tussen hen onderling, dienen met name te garanderen dat met de nieuwe afspraken daadwerkelijk deze verbetering van de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden optreedt, gelet op de internationale concurrentiepositie. In het Kok-rapport staan ook duidelijk de prioriteiten omschreven die moeten leiden tot een duurzame verbetering van de situatie.



4.4.2.2.6 Betaalbaarheid van de sociale voorzieningen: tal van hervormingen zijn in uitvoering om het financieel evenwicht in de socialezekerheidsstelsels te herstellen, gelet op de vergrijzing die in geheel Europa toeneemt. Het gaat er vooral om de termijn van premieafdracht aan te passen aan de toegenomen levensverwachting en het gebruik van aanvullende verzekeringsstelsels en pensioenfondsen te stimuleren. Bij de ontwikkeling van die hervormingen treedt grote vertraging op met betrekking tot sociale voorzieningen die onder aanvullende stelsels vallen. Bovendien zijn er implementatie- en doeltreffendheidsproblemen, met name vanwege het te grote aantal vroegtijdig gepensioneerden, ondanks de in Barcelona in 2002 gemaakte afspraken. Er moet met name voor gezorgd worden dat de hervormingen in de socialezekerheidsstelsels op billijke wijze plaatsvinden, zodat nieuwe vormen van uitsluiting, die in maatschappelijk en economisch opzicht negatieve gevolgen voor de Europese economie zouden hebben, voorkomen worden.

4.4.2.2.7 Onderwijs en opleiding: de meeste Europese landen beschikken over in het algemeen goed presterende en ontwikkelde onderwijssystemen, die echter soms te ver van de economische realiteit en van perspectieven op integratie in de arbeidsmarkt af staan, vaak te selectief zijn en te weinig specifiek om het gehele leven lang doeltreffende steun te kunnen bieden. Er wordt gewerkt aan uitwisselingsprogramma's om deze relatie te verbeteren en om diverse vormen van onderricht gestalte te geven. De veralgemening van de toegang tot het internet draagt ook bij tot intensievere opleidingen.

4.4.2.2.8 Vereenvoudiging van regelgeving, gekoppeld aan de verbetering van de kwaliteit en de doeltreffendheid daarvan: het betreft hier een in alle Europese landen gevoelde behoefte, ook al zijn sommige eerder dan andere begonnen met programma's om hierin verbetering te brengen. Over het algemeen wordt prioriteit gegeven aan de vereenvoudiging van procedures voor het starten van (kleine) ondernemingen, gelet op de gevolgen daarvan voor de economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid. Ondernemingen zouden ook meer moeten worden gesteund bij het ontwikkelen en volgen van operationele procedures, omdat dergelijke procedures ondernemingen efficiënter maken en hun productiviteit vergroten, waardoor ze op den duur concurrentiekrachtiger worden.

4.4.2.2.9 Duurzame ontwikkeling: de nationale uitvoeringsmaatregelen van de Kyoto-akkoorden leveren uiteenlopende resultaten op. Milieubescherming heeft een sterkere traditie in de noordelijke landen, maar ook in de andere landen worden nieuwe maatregelen getroffen en door de uitwisseling van ervaringen kan inspiratie worden geput uit geslaagde praktijken (bv. vrijwillige gedragscodes, handvesten, labels of de verdeling van uitstootrechten). Het blijkt volstrekt noodzakelijk dat de mededingingsstrategie van de Unie ten dienste staat van een beleid dat oog heeft voor milieubescherming en de op dit terrein gedane toezeggingen; de strategie mag dit beleid in ieder geval geen strobreed in de weg leggen.

4.4.3 Over het geheel genomen hebben de hervormingen nog maar zeer bescheiden resultaten opgeleverd. Ondanks de zich opstapelende verslagen over tanend concurrentievermogen en een groeiend aantal „processen” of strategieën om dit vermogen nieuw leven in te blazen (zoals die van Luxemburg, van Cardiff, van Keulen, van Lissabon, van Göteborg en van

Barcelona), heeft de Unie de grootste moeite om haar uitgesproken keuzes in praktijk te brengen (interne markt, financiële ruimte, kenniseconomie, uitmuntendheid op milieugebied enz.).

4.4.4 Tegelijkertijd zijn economie en werkgelegenheid er in Europa sinds de gunstige conjunctuur tijdens de Top van Lissabon in 2000 gestaag op achteruit gegaan, omdat zowel de vraag als de investeringen het laten afweten, ook sinds het monetair en financieel beleid aan banden is gelegd. Er zijn ook andere — verschillende, maar elkaar versterkende — redenen die verband houden met het gevoel van onveiligheid dat is ontstaan door de terroristische aanslagen, de internationale spanningen, de onrust op de financiële markten en de beurzen, en de olieprijs, met alle negatieve gevolgen voor het vertrouwen en de activiteiten van economische actoren vandien. De groeipercentages zijn gedaald van 3,5 % in 2000 tot 1,6 % in 2001, en tot een schamele 1 % sinds 2002. Met de werkgelegenheid gaat eht slechter en de werkloosheid is de grens van 8 % voorbij. Deze teruglopende economische en sociale conjunctuur in Europa steekt schril af bij de huidige dynamische groei in de VS (bijna 5 %), ook al is die groei gebaseerd op zeer specifieke omstandigheden (de dollarkoers, het begrotingstekort, militaire uitgaven enz.).

4.4.5 De strategie van Lissabon bevindt zich in een vicieuze cirkel: de gebrekkige groei bemoeilijkt de uitvoering van hervormingen, waarvan de vertraging de kans op meer groei en banen dwarsboomt. Tegenover een inflatie van hervormingsdoelstellingen, voornemens en deelnemende landen valt een gebrek aan gedeelde verantwoordelijkheid, tenuitvoerlegging, coördinatie en dus impact op de economie en de werkgelegenheid te bespeuren. Indien de vereiste hervormingen niet met de nodige daadkracht worden uitgevoerd, terwijl kost wat kost wordt volgehouden dat met de strategie vooruitgang wordt geboekt, bestaat de kans dat de werkelijkheid uit het oog wordt verloren. Zo'n „luchtbel van Lissabon” zou al vóór 2010 uiteenspatten.

## 5. Aanbevelingen

### 5.1 De actoren in de economie weer vertrouwen geven

5.1.1 Het concurrentievermogen van Europa moet onderdeel zijn van een algemeen — zowel politiek als economisch en sociaal — project, waardoor een breed draagvlak en ruime participatie onder de sociale en beroepsactoren wordt gecreëerd. Met het nieuwe verdrag zal aan die voorwaarden moeten worden voldaan.

5.1.2 Vooral belangrijk is dat dit Europese project in de globale context beter wordt ontvangen, niet alleen in de aan de Europese Unie grenzende landen, maar ook bij de verschillende internationale partners van Europa. Er moet nog grondiger worden nagedacht over het vraagstuk van de Europese aantrekkingskracht en van de noodzakelijke aanpassing van Europa aan de structurele veranderingen, en de diverse aspecten daarvan dienen nader te worden gepreciseerd. Belangrijke kwesties in dat verband zijn de internationale investeringen, de vestigingen in Europa en de bedrijfsverplaatsingen naar andere delen van de wereld. Het Comité verwacht met name dat de lopende WTO-onderhandelingen er mede toe zullen bijdragen dat er betere internationale voorschriften voor wereldhandel en internationale investeringen worden uitgewerkt.



5.1.3 Er is dus behoefte aan nieuwe internationale voorschriften ter vervanging van de vigerende, duidelijk ontoreikende regelgeving. Daarnaast is die regelgeving echter ook toe aan vereenvoudiging, omdat er nog steeds te veel regels en administratieve formaliteiten zijn. Daartoe

- moet de voorafgaande effectbeoordeling worden herzien (met garanties voor de autonomie van die beoordeling, stelselmatig onderzoek naar alternatieven voor de gangbare regelgeving, een onderzoek naar de gevolgen van een conceptregel voor dat vereenvoudigingsstreven en het concurrentievermogen, en de stelselmatige publicatie van de voorafgaande effectbeoordeling samen met de ontwerpregelgeving);
- moet ervoor worden gezorgd dat wijzigingen waardoor de conformiteit met de effectbeoordeling in gevaar kan worden gebracht, naar behoren worden gemotiveerd;
- moeten bedrijfsleven en andere „gebruikers” bij die vereenvoudiging worden betrokken vóórdat regelgeving wordt uitgevaardigd (SLIM-comités liever vóór dan na regelgeving);
- moet in Europa zelf- en co-regulering in de beroepskringen, met name onder dienstverleners, worden gestimuleerd;
- moet vereenvoudiging in de lidstaten worden gestimuleerd: de lidstaten zouden, gelijk opgaand met het Europese vereenvoudigingsstreven, ook in eigen land de regelgeving moeten vereenvoudigen, gekoppeld aan een toetsing van de compatibiliteit daarvan met de EU-regelgeving.

5.1.4 Er zouden beleidsmaatregelen moeten worden genomen om ondernemers die een bedrijf willen starten of hun bedrijf willen uitbreiden, krachtadiger te steunen, met betere toegang tot risicokapitaal. Daarbij moet worden gedacht aan meer armslag voor de EIB, meer programma's waarbij ondernemers door andere ondernemers worden opgeleid, en een uitgebreid — door de EU gecoördineerd — netwerk van begeleidende maatregelen voor kleine ondernemingen in alle lidstaten.

5.1.5 Meer in het algemeen zouden ondernemingen, beroeps- en maatschappelijke organisaties ook moeten worden aangespoord om actiever te worden in EU-verband: door de met de Europese eenwording geboekte vooruitgang zijn nieuwe mogelijkheden voor samenwerking en uitwisseling gecreëerd die vaker zouden moeten worden benut. Hun initiatieven in het veld zijn net zo doorslaggevend voor de reële impact en het welslagen van de inspanningen die momenteel in Europa worden gedaan om het concurrentievermogen te herstellen en om de laatste obstakels voor dat herstel uit de weg te ruimen, als de nieuwe maatregelen die van de Europese instellingen en de lidstaten worden verwacht. Alles wel beschouwd is de voorname voorwaarde voor de totstandbrenging van een doeltreffender en concurrentiekrachtiger Europa dat steeds meer dergelijke initiatieven van ondernemingen en/of organisaties worden genomen en dat deze een steeds grotere synergiewerking krijgen. Daarom is het vooral van belang dat de Europese, nationale en regionale overheden dergelijke initiatieven vergemakkelijken en begeleiden door een gunstig concurrentieklimaat te scheppen.

## 5.2 De laatste hand leggen aan de interne markt

5.2.1 De tijd dringt: de voor de werking van de interne markt onontbeerlijke laatste regelingen moeten nu gauw worden getroffen, aangezien er inmiddels niet langer vijftien, maar vijfentwintig EU-lidstaten zijn. Die regelingen moeten er in ieder geval komen vóór de in Lissabon vastgelegde termijn van 2010. Aan dat streefdoel valt niet te ontkomen, met dien verstande dat beheer en bijsturing van de interne markt intussen ook gewoon moeten doorgaan.

5.2.2 Om te beginnen moet er strikter op worden toegezien dat alle EU-richtlijnen daadwerkelijk binnen de gestelde termijnen worden omgezet; hiertoe heeft de Europese Raad zich namelijk verbonden. Dat vooronderstelt dat de regeringen van de EU-lidstaten zich beter bewust worden van hun verantwoordelijkheid op dit gebied en dat zo nodig EU-steun aan de in gebreke blijvende landen opnieuw wordt overwogen en afhankelijk wordt van betere omzetting. Momenteel zijn er meer richtlijnen dan verordeningen; de omzetting zou gemakkelijker worden als regelgeving vaker in de vorm van een verordening wordt gegoten, omdat verordeningen rechtstreeks en uniform van toepassing zijn.

5.2.3 Onderstaande voor de mededinging belangrijke regelgeving moet met voorrang worden geharmoniseerd:

- één verordening om dubbele belasting in de interne markt te voorkomen, die in de plaats zou moeten komen van de onvolledige en onontwarbare opeenstapeling van verschillende bilaterale afspraken waarmee de lidstaten dit probleem momenteel trachten op te lossen;
- een (door het Comité al meerdere malen bepleit) vereenvoudigd statuut van de Europese vennootschap voor kleine en middelgrote ondernemingen, waardoor die ondernemingen nieuwe mogelijkheden krijgen om zich te ontwikkelen, samen te werken en overal in Europa (in de eerste plaats in grensgebieden) als onderaannemer op te treden;
- een eenvoudig, efficiënt en goedkoop communautair octrooi. Dat octrooi moet er nu gauw komen, omdat Europa door het herhaaldelijke uitstel van de goedkeuring daarvan dreigt te veranderen in een structureel onvermogen om zijn — officieel beleden — concurrentiedoelstellingen na te komen;
- een echte interne dienstenmarkt<sup>(1)</sup>, waaraan door de betrokken beroepsgroepen actief wordt deelgenomen.

5.2.4 Een andere *conditio sine qua non* voor de voltooiing van de interne markt is dat een einde wordt gemaakt aan de administratieve verkokering. De EU zou de interne markt directer moeten steunen dan thans het geval is. Daartoe is nodig dat

- nationale bestuursinstanties beter onderling gaan samenwerken, omdat zij inmiddels samen een interne markt van niet minder dan vijfentwintig EU-lidstaten moeten gaan beheren;
- in de lidstaten communautaire inspecties worden uitgevoerd, waarna daarvan een verslag wordt opgesteld waarin de nadruk op de functionele tekortkomingen van de interne markt wordt gelegd, met suggesties voor mogelijke oplossingen;

<sup>(1)</sup> Een EESC-advies over de ontwerprichtlijn is in voorbereiding.

- de douanediensten aan de nieuwe buitengrenzen van de EU (sinds de uitbreiding) worden eengemaakt (in een eerste stadium zouden er gemeenschappelijke opleidingen moeten kunnen worden gevolgd, zouden douanebeambten vaker in een ander land stage moeten lopen en zou de uitwisseling van beambten moeten worden geïntensiveerd);
- vergelijkende studies van daadwerkelijk gegunde Europese overheidsopdrachten worden gepubliceerd;
- door de overheid verleende diensten aan een betere grensoverschrijdende coördinatie worden onderworpen, waarmee wellicht de eerste stap kan worden gezet in de richting van Europawijde dienstverlening, waar zulks aangewezen is.

### 5.3 Ontwikkeling van de economische Unie

5.3.1 Cruciaal voor het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven is dat de EU een echte economische unie is. Daarin ligt ook een voorwaarde voor de levensvatbaarheid van de monetaire Unie. Het gaat er vooral om dat Europa macro-economisch beter en stabiel kan reageren op de grillen van de internationale conjunctuur; dit geldt niet alleen voor het beleid dat de aanbodzijde steunt, maar ook het beleid dat de vraagzijde steunt. Het gemeenschappelijk economisch beleid moet beslist verder worden uitgebouwd, waarbij ook de door „Lissabon” vastgelegde streefdatum van 2010 zou moeten worden aangehouden. Daartoe is het nodig dat

- de euro-zone met de nieuwe EU-lidstaten wordt uitgebreid, zodra zij de criteria duurzaam kunnen naleven;
- de voordelen van de communautaire methode (de Commissie stelt rapporten op en dient voorstellen in, de Raad neemt besluiten bij meerderheid van stemmen) worden benut voor alle economische vraagstukken die daadwerkelijk voor alle EU-lidstaten van belang zijn;
- naleving van het stabiliteits- en groeipact wordt afgedwongen, waarbij evenmin wordt voorbijgegaan aan de gevolgen daarvan voor het concurrentievermogen, d.w.z. door voorrang te verlenen aan gunstige investeringsvoorwaarden in plaats van overheidsuitgaven.

5.3.2 Maatregelen waardoor significante vooruitgang op weg naar een economische Unie kan worden geboekt, zijn dat

- nationale ontwerpen voor financiële wetten bij voorbaat, en dus niet achteraf, aan de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid (GREB) worden getoetst;
- de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de GREB beter op elkaar worden afgestemd (wat verder gaat dan beide naast elkaar te laten bestaan);
- de verwezenlijking van de Europese financiële ruimte, ook door sociaal-economische zelf- en co-regulering, wordt versneld.

5.3.3 Ook noodzakelijk voor de totstandbrenging van een echte economische Unie is dat de belastingstelsels, en met name de belastinggrondslagen, op elkaar worden afgestemd, en wel

onder voorwaarden die verenigbaar zijn met een voor investeerders aantrekkelijke open economie. De belastingvoeten zouden aan banden kunnen worden gelegd op gebieden die voor de interne markt rechtstreeks van belang zijn. Ten behoeve van de werkgelegenheid zouden belastingverlagingen moeten worden overeengekomen. Als eensgezindheid daarover onmogelijk blijkt, kunnen lidstaten die dergelijke belastingverlagingen willen doorvoeren, meer gaan samenwerken om daar in ieder geval al een begin mee te maken.

5.3.4 De doelstellingen van een beter gecoördineerd economisch beleid zouden moeten zijn:

- een op groei gericht beleid te voeren, ten gunste van economische activiteit en werkgelegenheid, zoals aangegeven tijdens de laatste bijeenkomsten van de Europese Raad, nl. door de EIB meer armslag te geven (hoe beperkt, maar niet verwaarloosbaar de invloed daarvan ook zal blijven) en een nieuw gewicht toe te kennen aan publiek/private partnerschappen, met name voor de financiering van nieuwe trans-Europese infrastructuurvoorzieningen in de gehele uitgebreide Unie;
- het bedrijfsleven op actievare wijze te benaderen, waarbij dient te worden verduidelijkt waar de belangen van Europa liggen, (met een daarop afgestemd mededingingsbeleid, een handelsbeleid dat meer is gericht op belangenbehartiging, steun voor grootschalige gemeenschappelijk projecten en EU-subsidiëring);
- de nodige ontwikkeling van innovatieve en op onderzoek gerichte investeringen door het bedrijfsleven waarborgen, met name om het Europese concurrentievermogen te versterken door meer op kwaliteit in te spelen;
- vooral de autonomie van Europa te garanderen op het gebied van voor zijn veiligheid belangrijke speerpunttechnologie (zo nodig door „versterkte samenwerking”, gekoppeld aan een dienovereenkomstige preferentiële openstelling voor openbare aanbestedingen);
- het gemeenschappelijk O&TO-beleid op gemeenschappelijk projecten toe te spitsen, waarbij de aanpak van de lidstaten niet tegen het EU-optreden mag indruisen.

5.3.5 De nieuwe financiële vooruitzichten, voor 2007-2013, zouden moeten worden afgestemd op dit streven om de concurrentiepositie van Europa te verbeteren. Daartoe is het nodig dat:

- meer wordt geanticipeerd op economische, industriële, regionale en sociale veranderingen, zodat al bij voorbaat de nodige aanpassingen kunnen worden doorgevoerd;
- de hervorming van het GLB, samen met de betrokken kringen, wordt voortgezet, met als doelstellingen: een concurrentiekrachtige agro-levensmiddelenindustrie, naleving van normen voor de bescherming van het milieu en van de consumenten, en een evenwichtige plattelandsonwikkeling;

- de internationale positie van de EU wordt versterkt door de ontwikkelingshulp efficiënter te maken, vaker partnerschappen te sluiten en ondersteuning te bieden bij investeringen van Europese bedrijven in landen met een groot groeipotentieel;
- de voorwaarden voor EU-steunverlening, worden bijgestuurd. Dit betekent dat het stelsel waarbij steun aan voorwaarden wordt gekoppeld, moet worden uitgebreid (met name inzake economische convergentie, maar ook ten aanzien van omzetting van de richtlijnen), dat de begunstigde landen ook iets terug moeten doen (hun tegenprestatie kan zijn dat er een voor concurrentie gunstig klimaat wordt gecreëerd, dat de administratieve formaliteiten worden vereenvoudigd en/of dat belemmeringen worden opgeheven), dat de verenigbaarheid van EU-steun met de mededingingsregels moet worden getoetst (erop toezien dat die steun geen schadelijke scheeffrekking van de concurrentieverhoudingen met zich meebrengt of tot verstoringen leidt doordat bedrijven kunstmatig naar elders worden verplaatst), net als bij steunverlening door de lidstaten, en dat steun steeds vaker de vorm van leningen tegen gunstige voorwaarden moet gaan krijgen, in plaats van subsidiëring.

#### 5.4 Meer samenhang brengen in de tenuitvoerlegging van de structuurhervormingen

5.4.1 De doelstellingen van Lissabon moeten bij de Europeanen aan geloofwaardigheid winnen. De betekenis ervan en de aan de verwezenlijking van die doelstellingen verbonden sociale kosten mogen niet langer vrees inboezemen: het gaat om hervormingen die bepalend zijn voor de toekomstige ontwikkeling van Europa in een open economie. De duurzaamheid van het voor Europeanen zo belangrijke maatschappelijk model van Europa, zoals dit in het Handvest van de grondrechten is omschreven, moet blijven rijmen met concurrentievermogen.

5.4.2 De doelstelling „concurrentievermogen” verdient nadere uitleg. Voor het Comité komt het er niet op aan om de meest concurrerende ter wereld te worden als dat betekent dat er op alle gebieden een maximale kostenverlaging wordt doorgevoerd: een dergelijk streven is even illusoir als onuitvoerbaar, en in diverse opzichten schadelijk en niet duurzaam vanwege de kwalitatieve, sociale en milieukosten. Voor het Comité gaat het er daarentegen om om ons te voorzien van de middelen om volledig en duurzaam concurrerend te zijn in een open en mondiale economie, met name door de beheersing van nieuwe technologieën en een meer op innovatie gerichte arbeidsorganisatie en productiviteit. Hierbij moet er steeds op worden toegezien dat het sociale ontwikkelingsmodel in Europa behouden blijft en versterkt wordt.

5.4.3 De coördinatie tussen de verschillende hervormingen (zowel op economisch als op sociaal, administratief en milieugebied) en tussen de lidstaten dient te worden verbeterd. Er moet worden gezorgd voor vergelijkbaarheid en wederzijdse versterking. Gezien de stand van zaken bij de structuurhervormingen die de lidstaten momenteel doorvoeren, is het vooral nodig dat:

- de onderlinge koppeling van telecommunicatie-, energie- en vervoersnetwerken wordt gegarandeerd, onder voorwaarden waarbij voor een optimale kosten/kwaliteit/veiligheidsverhouding wordt gezorgd;
- de integratie van de Europese financiële markt wordt versneld, waarbij fluiditeit, harmonisatie, veiligheid, concurrentie en zelfreguleringen met elkaar in overeenstemming worden gebracht;
- de productiviteit wordt verhoogd, enerzijds rechtstreeks in de bedrijven (organisatie van het werk, informatica en nieuwe technologie), en anderzijds door de overdracht van overheidsgelden in economisch en sociaal opzicht efficiënter te maken, óók door schaalvoordelen (openstelling van de overheidssector, Europese samenwerking van overheidsdiensten) waarmee de begrotingstekorten van de lidstaten gemakkelijker kunnen worden weggewerkt;
- erop wordt toegezien dat de voor onderzoek vrijgemaakte middelen met het door de EU bepaalde streefcijfer van 3 % van het BNP overeenstemmen, waarvan tweederde uit het bedrijfsleven moet komen en dat de nationale programma's onderling verenigbaar zijn en niet tegen het O&O-programma van de EU indruisen;
- leerlingwezen en alternerende opleidingen (school/bedrijfsleven) worden gestimuleerd, dat de toegang daartoe wordt verruimd en dat er nog een schepje bovenop de Europese uitwisselingsprogramma's wordt gedaan;
- de inzetbaarheid van werkzoekenden, door cursussen en persoonlijke begeleiding voor intrede op de arbeidsmarkt wordt vergroot;
- werkzoekenden, zowel vrouwen als mannen, zowel jongeren als ouderen, bovendien worden aangemoedigd om zelfstandig een bedrijf op te zetten door de administratieve formaliteiten te vereenvoudigen en hun sociale lasten te besparen;
- het stelsel van sociale bescherming financieel gezond blijft. Zoniet zou het voortbestaan daarvan, gezien de vergrijzing van de bevolking, in gevaar kunnen komen; illegale arbeid waarover geen belastingen worden afgedragen, moet daarbij worden ontmoedigd en bestreden;
- een einde wordt gemaakt aan de overmaat aan regels en procedures, met name voor het MKB, waarbij, zoals hiervoor vermeld, efficiënter strijd wordt geleverd tegen de informele economie;
- de aandacht in de eerste plaats uitgaat naar de oprichting van ondernemingen en naar het aanmoedigen van ondernemerschap, door de administratieve en fiscale voorschriften in die geest te hervormen;
- de duurzame ontwikkeling kracht wordt bijgezet en dat met het oog daarop meer gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologie, waardoor Europese ondernemingen nieuwe wereldmarkten kunnen gaan veroveren. Goede praktijkvoorbeelden zouden intensiever moeten worden uitgewisseld: het verdient aanbeveling om daarvoor een gegevensbank op te zetten.

5.4.4 De volgende ondersteunende maatregelen zijn nodig voor de coördinatie in EU-verband van de structuurhervormingen:

- de voorzitter van de Commissie zou samen met alle Commissieleden de speciale taak moeten krijgen zich bezig te houden met de concurrentieproblemen van Europa die specifieke initiatieven in het beleid van de Commissie rechtvaardigen; een lid van de Commissie zou kunnen worden aangewezen om de Commissievoorzitter daarbij te assisteren;
- de vergelijkende tabel van de met de hervormingen van Lissabon gemaakte vorderingen zou moeten worden uitgebreid. Daarbij zou niet alleen de rol van de overheid, maar ook die van het maatschappelijk middenveld moeten worden benadrukt;
- de EU-steun zou beter op de doelstellingen van Lissabon moeten worden afgestemd. Vervolgens moet in de jaarverslagen worden aangegeven in hoeverre de samenhang daarvan baat heeft gehad.

5.4.5 Het komt er thans in de eerste plaats op aan dat de Europeanen warmer worden gemaakt voor de eenwording van Europa en zijn concurrentiedoelstelling. Dat kan alleen als doelstellingen en omschrijving van het Europa in wording, alsook de algemene sociaal-economische randvoorwaarden waaronder de structuurhervormingen moeten worden doorgevoerd, worden verduidelijkt. Daartoe moet met name meer inzicht worden verkregen in de evolutie van het Europees model voor de sociale verhoudingen.

5.4.6 Meer concurrentievermogen voor ondernemingen vooronderstelt met name dat de beroepskwalificaties van de werknemers worden verbeterd, dat hun inspraak bij de organisatie van het werk wordt aangemoedigd en dat de sociale samenhang in het bedrijf wordt vergroot door de sociale verhoudingen te verstrakken en te vernieuwen.

5.4.6.1 Het menselijk kapitaal van de ondernemingen blijkt immers van essentieel belang: de arbeidspotentieel van een onderneming — haar menselijk kapitaal — is essentieel voor haar productiviteit. De investeringen hierin, met name in opleiding en bijscholing, zijn bepalend voor de motivatie van het personeel en zijn productievermogen.

5.4.6.2 Terwijl „levenslang leren” een spilfunctie heeft gekregen in het Europese werkgelegenheidsbeleid, is het verontwaardigd vast te stellen welk percentage werknemers aan onderwijs en opleiding deelneemt. Dit percentage bedraagt gemiddeld 14 % in de leeftijdscategorie 25-29 jaar, om met het stijgen van de leeftijd gestaag af te nemen en uiteindelijk uit te komen bij een schamele 5 % voor de categorie 55-64 jaar.

5.4.6.3 In een productiesysteem waarin arbeidsplaatsen steeds meer technische vaardigheden en knowhow vereisen, is deze situatie voor het Europese concurrentievermogen uiterst zorgelijk. Het is wenselijk, zo niet noodzakelijk, dat deze situatie snel tot het verleden behoort. Hiertoe dienen de ondernemingen opleiding in hun strategie op te nemen als een investering op middellange en lange termijn, en deze niet te beschouwen als een investering die snel of onmiddellijk resultaat moet opleveren.

5.4.6.4 Beroepsopleiding, scholing en levenslang leren moeten niet los van elkaar worden gezien. Zij dienen onlosmakelijk te zijn verbonden met het loopbaanbeheer van de werknemers. Het komt erop aan om, door scholing, werknemers op elke leeftijd gemotiveerd te houden door gebruik te maken van hun bekwaamheden en door het beroepstraject dynamischer te maken. In dat licht bezien zijn overzichten van de vaardigheden en/of vastgestelde verworvenheden evenzovele instrumenten waarvan voor individuele beroepsprojecten gebruik moet worden gemaakt, in aansluiting op het ondernemingsbeleid.

5.4.7 Het Comité wijst in dit verband te wijzen op de rol van de sociale economie, waarover het al eerder adviezen heeft uitgebracht. De sociale economie kan een model zijn voor een groter concurrentievermogen, omdat bij sociale economie wordt uitgegaan van samenwerking tussen particulieren en bedrijven en van de capaciteit om aan de behoeften van mensen tegemoet te komen en menselijke kapitaal verder tot ontplooiing te brengen.

5.4.8 Naast de bedrijven en de werknemers zelf, spelen ook de sociale partners een vooraanstaande rol bij de nieuwe vormgeving van de sociale verhoudingen. Bij de vastlegging van de doelstellingen van Lissabon is van meet af aan een cruciale rol toebedacht aan de ondernemingen, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld, zonder welke de hervormingen niet tot een goed einde kunnen worden gebracht. Het Comité betreurt ten eerste dat daarop tijdens de eerstvolgende Voorjaarstoppen maar nauwelijks is teruggekomen, of dat nu in de verslagen van de lidstaten is, of tijdens de besprekingen of in de na afloop van iedere Europese Raad gepubliceerde conclusies.

5.4.9 Daar is pas verbetering in gekomen door de vóór de Voorjaarstoppen belegde bijeenkomsten van de sociale partners met vertegenwoordigers van het voorzitterschap van Raad en Commissie. Het door de sociale partners (UNICE, CEEP, UEAPME en EVV) overeengekomen: meerjarenprogramma voor de sociale dialoog (2003-2005) heeft er mede toe geleid dat de sociale partners meer zeggenschap hebben gekregen bij de tenuitvoerlegging van de strategie voor de hervormingen. In dit in drie onderdelen opgesplitste programma (werkgelegenheid, sociale aspecten van de uitbreiding en mobiliteit), dat op overleg en gemeenschappelijk initiatieven is gericht, is het zwaartepunt bij de verbetering van opleiding en beroepskwalificaties gelegd. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de afbakening van een Europees maatschappelijk model waarin een groter concurrentievermogen van de ondernemingen gepaard gaat met verbeterde sociale voorwaarden.

5.4.10 De sociale partners zijn in de lidstaten al begonnen met doorslaggevend hervormingen op gebieden als opleiding, arbeidsmarkt en sociale bescherming. Van wezenlijk belang is dat de medeverantwoordelijkheid van de sociale partners voor de hervormingen wordt gestimuleerd, en wel door in de verslaggeving aan de Voorjaarstoppen hun initiatieven en overeenkomsten tot hun recht te laten komen en hen bij de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden te betrekken. Het Comité is bereid om via een gegevensbank meer bekendheid te geven aan de medewerking van de sociaal-economische partners aan de tenuitvoerlegging van de hervormingen.



## 6. Conclusies

6.1 Het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven kent tekortkomingen. Het Comité komt tot de slotsom dat dit de prijs is die moet worden betaald voor een Europa dat van te weinig ondernemingsgeest blijkt geeft, waarvan de eenwording op talrijke gebieden nog steeds niet voltooid is, dat te laat is met zijn hervormingen, en dat zijn troeven zeer onvoldoende, dikwijls zonder overtuiging en soms op onsamenvangende — en dus averechts werkende — wijze, uitspeelt. Hoe waar dit is, blijkt wel als het slechte functioneren van „Europa” in vier hoofdrubrieken wordt onderverdeeld:

- in weerwil van de vrijheden van de EU, wordt ondernemingsgeest nog steeds onvoldoende gestimuleerd;
- de interne markt is nog steeds niet voltooid, ook al is de EU inmiddels opnieuw uitgebreid;
- de monetaire Unie moet het nog steeds zonder een economische Unie doen;
- al wel geplande hervormingen komen nog steeds niet goed van de grond.

6.2 Voornoemde problemen verhelpen, is een collectieve verantwoordelijkheid: de samenhang tussen de EU en haar lidstaten kan worden verbeterd door profijt te trekken van hun complementariteit. Het Comité juicht toe dat tijdens de laatste Voorjaarstop

- de lidstaten is gevraagd om te bevorderen dat de sociale partners, maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties voor de hervormingen partnerschappen opzetten;
- steun is uitgesproken voor het voornemen van de sociale partners om hun engagement met een nieuw Europees partnerschap voor verandering te bekrachtigen.

6.3 Volgens het Comité is het hoog tijd dat met dergelijke — Europese en nationale — partnerschappen de voorwaarden worden geschapen voor het herstel van het concurrentievermogen in Europa. Hun invloed moet er met name toe leiden dat

- de interne markt versneld optimaal wordt georganiseerd;
- de economische Unie net zo ver gevorderd raakt als de monetaire Unie;
- alle bij de hervormingen betrokken kringen zeggenschap krijgen;
- met het oog daarop zowel door de overheid als door particuliere ondernemingen en organisaties innoverende initiatieven worden genomen;
- de vooruitgang die dankzij deze partnerschappen wordt geboekt, tijdens de komende Voorjaarstoppen wordt geëvalueerd.

6.4 Het Comité benadrukt dat resoluut naar de termijn van 2010 moet worden toegewerkt, zowel bij de tenuitvoerlegging van de hervormingen van Lissabon als bij de voltooiing van de interne markt en de verwezenlijking van een echte economische, concurrentiekrachtige Unie als logisch vervolg op de monetaire Unie, en dat daarbij onverkort aan de vereisten van duurzame ontwikkeling moet worden voldaan.

6.5 Het Comité stelt tot besluit vast dat de nodige versnelling van de hervormingen zeer gebaat zou zijn bij een sterkere economische groei. De EU zou zonder dralen maatregelen moeten nemen om de interne markt te consolideren, en wel door vraag en aanbod te stimuleren en aldus de duurzame voorwaarden voor meer investeringen, handel, consumptie en werkgelegenheid te scheppen.

Brussel, 27 oktober 2004

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

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over publiek-private samenwerking en het gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten”**

(COM(2004) 327 def.)

(2005/C 120/18)

De Europese Commissie heeft op 30 april 2004 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het „Groenboek over publiek-private samenwerking en het gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten”

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 september 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer LEVAUX.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 412e zitting op 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober) onderstaand advies uitgebracht, dat met 96 stemmen vóór en twee stemmen tegen, bij twee onthoudingen is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 De Commissie heeft op 30 april 2004 een Groenboek over publiek-private samenwerking (hierna: PPS) uitgebracht. Doel daarvan is om een discussie op gang te brengen over de toepassing van het Gemeenschapsrecht inzake concessieovereenkomsten en PPS.

1.2 De aanbevelingen die het EESC in zijn initiatiefadvies van oktober 2000 <sup>(1)</sup> heeft gedaan, hebben nog niets van hun actualiteit verloren. PPS is een verschijnsel dat een steeds hogere vlucht neemt en dat, ook in de uitgebreide EU en na de goedkeuring van de nieuwe richtsnoeren van 30 april 2004 <sup>(2)</sup>, nog niets aan strategisch belang heeft ingeboet.

1.3 Inmiddels is ook in een aantal landen ervaring opgedaan met PPS-projecten. De resultaten daarvan zijn zeer wisselend; het zou dan ook wenselijk zijn om deze systematisch te beoordelen aan de hand van uiteenlopende criteria, zoals kosten, toegankelijkheid van de diensten, kwaliteit van de diensten en gevolgen voor de werkgelegenheid. Met name zou moeten worden nagegaan of en hoe PPS ertoe kan bijdragen dat Europa met de rest van de wereld kan blijven concurreren en welke voor- en nadelen dergelijke projecten ten opzichte van de traditionele dienstverleningsvormen hebben.

## 2. Nationale wetgeving inzake PPS en PPS-projecten nemen een hoge vlucht in Europa

2.1 In alle landen van Europa werd en wordt gebruik gemaakt van PPS- en concessieovereenkomsten. Desalniettemin is de Commissie er nog steeds niet in geslaagd om daarvan een inventaris op te maken. De EIB beschikt over deelstatistieken van een honderdtal projecten. Overigens werden er al in de tijd van de Romeinen, zo'n twee duizend jaar terug, toen „Europa” nog in de kinderschoenen stond, concessieovereenkomsten gesloten. In de negentiende eeuw is het netwerk van Europese

spoorwegen opgezet met behulp van concessieovereenkomsten. Die overeenkomsten spelen niet alleen bij de spoorwegen, maar ook bij de gemeentelijke dienstverlening (zoals de water-, gas- en stroomvoorziening, vuilophaal- en telefoondienst) een zeer grote rol.

2.2 Het is overal ter wereld al lang zo dat er voor het ontwerp, de financiering, de uitvoering en het beheer van snelwegen, parkeerfaciliteiten, waterleidingen, musea, vliegvelden, tram en metro, de ruimtelijke ordening in steden, de renovatie van scholen en ziekenhuizen e.d. allesomvattende overeenkomsten worden gesloten.

2.3 **Landen met een nieuwe wetgeving inzake PPS.** *Onderstaande beschrijvingen hebben betrekking op de in een beperkt aantal landen, te weten: Italië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, geconstateerde feiten.*

### 2.3.1 Italië

2.3.1.1 In de tweede alinea van artikel 19 van de Italiaanse kaderwet 109/94 <sup>(3)</sup> (of: Merloni-wet) is bepaald wat onder een **bouw- of beheersconcessie** moet worden verstaan. Hoofdkenmerk van dergelijke overeenkomsten is dat concessiehouders de opdracht met eigen middelen verrichten, waarna het voorgesloten kapitaal door de **uitbating van het resultaat** wordt terugverdiend.

Het programma om de achterstand in te halen die in Italië bij de aanleg van infrastructuurvoorzieningen is opgelopen, omvat 220 als strategisch aangemerkte doelstellingen:

- voor een bedrag aan investeringen dat voor de periode 2002-2011 op 125 miljard euro is geraamd,
- waarvan 50 % voor rekening van de overheid komt en 50 % door particuliere ondernemingen wordt gefinancierd.

<sup>(1)</sup> PB C 14 van 16 januari 2001

<sup>(2)</sup> PB L 134 van 30 april 2004

<sup>(3)</sup> Kaderwet (L 109/94) (Italiaans Staatsblad nr. 41 van 19 februari 1994), gewijzigd bij de wet van 2 juni 1995 nr. 216 (Italiaans Staatsblad nr. 127 van 2 juni 1995)

Bij wet zijn aangepaste rechtsregels vastgelegd voor de „algemene contractant”, de „concessiehouder”, „uitbesteding” en de „projectontwikkelaar”.

Bij een nieuwe wet van 2001 is het begrip „algemeen contractant” in het leven geroepen, omdat bedrijven die zo'n algemeen contract sluiten, een bouwwerk kant-en-klaar afleveren en voor het onderhoud ervan zorgen. Ook moet de „algemeen contractant” het bouwwerk voorlopig financieren. Doel hiervan is de bouw efficiënter te maken en het probleem van te laat opgeleverde bouwwerken op te lossen.

#### 2.3.1.2 De concessiehouder

Als alternatief voor de algemeen contractant kan er ook een beroep worden gedaan op een houder van een bouw- of beheersconcessie: een overeenkomst voor een dergelijke concessie wordt meestal gesloten met bedrijven die niet over het benodigde kapitaal beschikken, omdat bij bouw- of beheersconcessies de gebruiker een deel van de kosten of zelfs alle kosten betaalt. Als een bestuurlijke overheid een overeenkomst sluit met een algemeen contractant, moet de betaling worden uitgesmeerd.

#### 2.3.1.3 Uitbesteding of beheersconcessie

Een concessie kan ook worden gegund voor het beheer van bestaande bouwwerken (ziekenhuizen, scholen, gevangenissen). Geruggensteund door een aanbeveling van het ministerie van financiën moet een bestuurlijke overheid in de gelegenheid worden gesteld om zich op haar basistaken te concentreren, terwijl voor het overige van het innovatief vermogen van de particuliere sector kan worden geprofiteerd.

#### 2.3.1.4 De overeenkomst met een projectontwikkelaar

In dit geval gaat het om de mogelijkheid voor wie dan ook om, in het kader van driejarenprogramma's voor de investeringen van een bepaalde overheidsinstantie, met een idee voor een bouwwerk te komen. De betrokken bestuurlijke overheid kan die suggestie al dan niet overnemen. Zo ja, dan moeten diverse mededingers om de opdracht strijden. De projectontwikkelaar heeft recht van voorkoop en stelt de overeenkomst op.

In Italië zijn projectontwikkelaars een steeds grotere rol gaan spelen. Zo zijn er in drie en een half jaar tijd (van januari 2000 tot juni 2003):

- 1163 nieuwe initiatieven genomen,
- waarvan 660 voor rekening van projectontwikkelaars (waarvan alléén al in 2003 niet minder dan 302 op grond van voorstellen van particuliere ondernemingen)
- en 503 op grond van concessies van overheidswege.

### 2.3.2 Spanje

2.3.2.1 In de Spaanse Wet 13/2003 van 23 mei 2003 is vastgelegd hoe een concessieovereenkomst voor openbare werken eruit moet zien. Deze wet wijzigt de Wet op de overeenkomsten van overheidsinstellingen, de geconsolideerde tekst

die bij Koninklijk Besluit (*real decreto legislativo*) 2/2000 van 16 juni 2000 is goedgekeurd. Aan de regeling inzake de verschillende soorten overheidsovereenkomsten wordt namelijk een nieuwe titel „Concessieovereenkomsten voor openbare werken” toegevoegd, waarin de regels met betrekking tot deze (inmiddels volledig ingeburgerde) soort overheidsovereenkomst uiteen worden gezet, rekening houdend met het bijzondere karakter van dergelijke overeenkomsten en met de Spaanse rechtstraditie.

2.3.2.2 In de nieuwe regeling komen vier sleutelbegrippen voor: „openbaar werk”, „concessie-risico”, „economisch evenwicht van de concessie” en „diversificatie van de financiering”.

### 2.3.3 Het Verenigd Koninkrijk

2.3.3.1 De Britse regering heeft in de jaren 1993/1994 een beleid gevoerd waarbij een groot aantal overheidsdiensten en openbare werken naar particuliere ondernemingen is overgeheveld. Dit „*Private Finance Initiative*” (hierna: PFI) houdt in dat een particuliere onderneming wordt belast met een totaalopdracht voor bepaalde openbare diensten, waaronder zowel ontwerp en financiering als bouw, beheer en onderhoud zijn begrepen. Sinds de invoering van het PFI:

- zijn er meer dan 650 PPS-overeenkomsten gesloten (o.a. met 45 ziekenhuizen en meer dan twee honderd scholen);
- zijn er momenteel 400 projecten in uitvoering;
- is hiervoor 48 miljard pond (60 miljard euro) vastgelegd;
- staat er nog een programma op stapel;
- wordt daarin op jaarbasis ongeveer 12 % van het nationaal budget geïnvesteerd.

2.3.3.2 Het Britse ministerie van financiën baseert het PFI op twee overwegingen die tekenend zijn voor het belang ervan. Om te beginnen het uitgangspunt dat de particuliere sector in werkelijkheid het risico moet dragen; vervolgens het beginsel dat burgers waar voor hun geld moeten krijgen, ofwel dat de overheid moet bewerkstelligen dat openbare diensten zo goedkoop mogelijk zijn. Dit houdt in dat de gebruikskosten van de installaties zo gunstig mogelijk moeten zijn: aangezien de bouwers van installaties die installaties zelf ook exploiteren, hebben zij er alle belang bij om een installatie te bouwen waarvan de kwaliteit hoog is, de exploitatiekosten laag zijn en de levensduur lang is.

2.3.3.3 Momenteel lopen er overeenkomsten op alle mogelijke gebieden: watervoorziening, saneringswerken, openbaar vervoer, leger, ziekenhuizen, scholen, overheidsgebouwen, (snel)wegen enz.

2.3.3.4 Gezien de talrijke PPS-projecten die momenteel in het Verenigd Koninkrijk lopen, is daarmee inmiddels ook in dat land veel ervaring — met zeer wisselende resultaten — opgedaan. Deze ervaringen zouden stelselmatig moeten worden geanalyseerd en beoordeeld, waarvan dan weer profijt kan worden getrokken voor verdere ontwikkelingen.

### 2.3.4 Frankrijk

2.3.4.1 In Frankrijk is bij de Sapin-wet van 29 januari 1993 vastgelegd hoe door de gebruiker te betalen concessies moeten worden gegund. Sindsdien worden dergelijke overeenkomsten op grote schaal gesloten voor:

- de dienstverlening in steden (bv. watervoorziening, stadsreïning en openbaar vervoer);
- de aanleg van grote infrastructuurvoorzieningen (bv. snelwegen, bruggen, stadia en tunnels).

2.3.4.2 Ook worden er in Frankrijk steeds meer met overheidsgeld gefinancierde PPS-overeenkomsten gesloten.

2.3.4.2.1 Sinds die mogelijkheid op 5 januari 1998 bij wet is vastgelegd, kent Frankrijk het BEA-contract, ofwel een langetermijncontract dat door de overheid wordt betaald. Dergelijke overeenkomsten worden gesloten voor openbare gebouwen (vooral scholen), als variant van de leasingcontracten die de Franse overheid ook wel sluit<sup>(1)</sup>. Ook sluit de Franse overheid voor gebouwen en infrastructuurvoorzieningen huurcontracten met koopopties (bij een wet van 29 augustus 2002 voor de politie en bij een wet van begin 2003 voor het leger).

2.3.4.2.2 Ten slotte is bij een wet van 2 juli 2003 bepaald dat beschikkingen kunnen worden goedgekeurd voor langetermijncontracten inzake ontwerp, bouw, financiering en met overheidsgeld gefinancierd beheer. Inmiddels is in september 2003 de eerste beschikking openbaar gemaakt die betrekking had op het ziekenhuiswezen, en werd op 17 juni 2004 de tweede beschikking<sup>(2)</sup> goedgekeurd, ditmaal voor partnerschapsovereenkomsten tussen de Franse nationale overheid en de lokale overheden.

### 2.3.5 Duitsland

2.3.5.1 Duitsland kent net als de andere lidstaten gedetailleerde regelgeving voor de gunning van overheidsopdrachten (bouwopdrachten), waarnaar particuliere ondernemingen en staatsbedrijven, maar ook publiek-private samenwerkingsverbanden op voet van gelijkheid kunnen dingen.

2.3.5.2 Het is belangrijk een fundamenteel onderscheid te maken tussen die wetgeving en de procedure voor de verlening van diensten van algemeen belang (hierna: DAB). Duitse gemeenten kiezen vaak voor publiek-private samenwerkingsverbanden voor de verlening van diensten van algemeen economisch belang (hierna: DAEB), voor met name energie- en watervoorziening, (afval)verwijdering e.d. Daarvoor worden alle mogelijke soorten overeenkomsten gesloten. Zo zijn er behalve de veel voorkomende dienstenconcessies ook nog overheidscontracten (bv. voor de stroomvoorziening) en in de gemeenten geïnstitutionaliseerde publiek-private samenwerkingsverbanden. Die laatste vorm van PPS is goed voor de werkgelegenheid en de economie van een regio.

2.3.5.3 Daarbij gaat het om een vorm van PPS waarvoor de gemeenten bij grondwet de nodige bevoegdheden hebben

<sup>(1)</sup> Het gebouw van het ministerie van financiën te Bercy is voor een deel ook met zo'n leasingcontract tot stand gekomen.

<sup>(2)</sup> Beschikking nr. 2004-559, openbaar gemaakt in het staatsblad van 19 juni 2004

gekregen. Krachtens die bevoegdheden mogen gemeenten in alle vrijheid beslissen welke soorten DAEB worden verleend en hoe die dienstverlening op hun grondgebied in het kader van concessieovereenkomsten wordt georganiseerd. Ook mogen gemeenten zelf bedrijven oprichten, met geschikte partners een PPS beginnen of DAEB aan particuliere ondernemingen uitbesteden. Op deze vorm van PPS zijn de regels voor de gunning van overheidsopdrachten niet van toepassing.

### 2.4 Kanttekeningen bij een overeenkomst met een projectontwikkelaar

2.4.1 Het systeem van projectontwikkelaars, dat voortkomt uit de Europese traditie om concessieovereenkomsten te sluiten, raakt in Europa steeds meer in zwang. Daardoor rijst de vraag of de regels daaromtrent moeten worden geharmoniseerd en hoe die regels in het Europese rechtstelsel kunnen worden ingepast.

2.4.2 Frankrijk en Spanje hebben dit systeem overgenomen van Italië waar de rechtsregels voor projectontwikkelaars al vereenvoudigd zijn. In Italië organiseert een bestuurlijke overheid een offerte-aanvraag tussen concurrenten uitgaande van het — evt. door die bestuurlijke overheid zelf aangepaste — voorlopige project van een projectontwikkelaar en van een door die projectontwikkelaar opgesteld financieringsplan (looptijd van het contract, gevraagd tarief enz.).

2.4.3 Vervolgens gunt de bestuurlijke overheid de concessie na een onderhandelingsprocedure of aan de projectontwikkelaar zelf of aan één van de twee bedrijven die de beste offertes hebben gedaan. Zowel de projectontwikkelaar als die bedrijven moeten een borg betalen die overeenkomt met 2,5 % van de waarde van de totale investering.

2.4.4 Als de bestuurlijke overheid de concessie niet aan de projectontwikkelaar gunt, ontvangt deze het bedrag van de borgstelling van het bedrijf waaraan de concessie wordt gegund. Dat bedrag is bedoeld als vergoeding voor de kosten van de projectontwikkelaar (met inbegrip van de intellectuele eigendom). Als de projectontwikkelaar de concessie wel krijgt, gaat het bedrag van zijn borgstelling naar de twee bedrijven die de beste offertes hebben ingediend (60 % van dat bedrag gaat naar het bedrijf dat de allerbeste en 40 % van dat bedrag gaat naar het bedrijf dat de op één na beste offerte heeft gedaan).

2.4.5 Naar het voorbeeld van artikel 19 van Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, waarin is bepaald dat lidstaten de gunning van overheidsopdrachten kunnen voorbehouden aan organisaties waarvan „de meerderheid van de betrokken werknemers personen met een handicap zijn”, zouden volgens het EESC bij de invoering van deze vorm van PPS ten gunste van de projectontwikkelaar of één van zijn contractanten bepaalde sociale criteria moeten worden gehanteerd.



2.5 Landen waar PPS en concessieovereenkomsten nog maar nauwelijks van de grond zijn gekomen. Onderstaande beschrijvingen hebben betrekking op de in een beperkt aantal landen geconstateerde feiten.

### 2.5.1 België

2.5.1.1 In België zijn concessieovereenkomsten geregeld bij de wet van 24 december 1993 (artt. 24 en 25) en het Koninklijk Besluit van 8 januari 1996 (artikel 123 e.v.)<sup>(1)</sup>. Daarbij is steeds vastgelegd dat dergelijke overeenkomsten niet alleen betrekking hebben op de uitvoering en het eventuele ontwerp van bouwwerken, maar ook op de exploitatie ervan door de concessiehouder. **Voor overeenkomsten met projectontwikkelaars lijkt in het Belgisch recht echter nog maar nauwelijks iets te zijn geregeld.**

2.5.1.2 Kenmerkend voor overeenkomsten met projectontwikkelaars<sup>(2)</sup> is de koppeling tussen de financiering, de uitvoering en soms ook het ontwerp van een bouwwerk waarvan de aanbestedende overheid tegen betaling de gebruiker wordt<sup>(3)</sup>.

### 2.5.2 Portugal

2.5.2.1 In Portugal is speciaal voor de verbetering van het wegennet een (op het Britse schaduwtoel-systeem geïnspireerde) SCUT-overeenkomst uitgedacht, waardoor een particulier bouwbedrijf door een stelsel van delegaties aanspraak kan maken op een vergoeding door de overheid. De offerte-aanvragen voor dergelijke SCUT-overeenkomsten zijn in 1997 uitgeschreven. Momenteel wordt minder vaak van SCUT-overeenkomsten gebruik gemaakt.

### 2.5.3 Hongarije

2.5.3.1 Er is in Hongarije geen specifieke wet voor PPS-projecten van kracht. Wél zijn de voorschriften van de overheid voor de vastlegging van de benodigde kredieten vastgelegd bij Arrest nr. 2098/2003 (V29).

2.5.3.2 De Hongaarse overheid heeft in 1997, samen met de particuliere sector, een programma voor de oprichting van industrieparken opgestart. Daarvan waren er begin dit jaar 165.

## 3. Concessieovereenkomst en PPS: definities

3.1 De EU is er niet in geslaagd om in het Europees recht de broodnodige, realistische definities van PPS en concessieovereenkomsten op te nemen. De begrippen „PPS” en „concessies

voor openbare werken of voor openbare dienstverlening” komen daarin of helemaal niet voor of wél, maar dan op een laakbare wijze. De kritiek op de omschrijving die daarvan momenteel wordt gegeven, is drieledig:

- concessieovereenkomsten worden aan overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken gekoppeld (zie par. 3.1.1);
- er wordt geen onderscheid gemaakt tussen overeenkomsten met een lange en overeenkomsten met een korte looptijd, alhoewel daarlangs de breuklijn moet lopen voor de financiering door bronnen buiten de bestuurlijke overheid en dat verschil dus als uitgangspunt voor de overdracht van taken zou moeten dienen (zie par. 3.1.2);
- er wordt niet ingegaan op de mogelijkheid dat particuliere ondernemingen zelf met voorstellen voor concessies kunnen komen (zie par. 3.1.3).

3.1.1 PPS en concessieovereenkomsten worden aan overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken gekoppeld.

3.1.1.1 Het Europees recht inzake concessieovereenkomsten stoelt enerzijds op de in het Verdrag vastgelegde beginselen en voorschriften, en anderzijds op de richtlijnen waarmee deze beginselen en voorschriften in praktijk worden gebracht.

3.1.1.2 De richtlijnen die hiervoor in EU-verband zijn uitgewerkt, hebben tot doel de doorzichtigheid van de mededinging op de markten voor overheidsopdrachten te waarborgen. Het toepassingsgebied van deze richtlijnen is **soms** echter vaag wanneer het complexe concessieovereenkomsten of PPS betreft.

3.1.1.3 Momenteel wordt alleen in Richtlijn 93/37/EEG<sup>(4)</sup> betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken een definitie van concessieovereenkomsten gegeven (artikel 1 sub d), zij het jammer genoeg uitsluitend voor openbare werken<sup>(5)</sup>. In **Richtlijn 92/50/EEG**<sup>(6)</sup> betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening wordt geen definitie van concessieovereenkomsten gegeven. Hetzelfde geldt voor **Richtlijn 93/38/EEG**<sup>(7)</sup>, die betrekking heeft op overheidsopdrachten aan houders van concessies in de zogenoemde speciale sectoren, waarbij deze richtlijn dus in de plaats komt van de andere richtlijnen. Het EESC betreurt die laconieke en onrealistische handelwijze, waaraan helaas ook nog wordt vastgehouden in de Richtlijnen 2004/17 en 2004/18<sup>(8)</sup>.

<sup>(1)</sup> Wet op overheidsopdrachten van 24 december 1993, in het Belgisch Staatsblad van 22 januari 1994. Koninklijke Besluiten van 8 en 10 januari 1996, in het Belgisch Staatsblad van 26 januari 1996 (Koninklijk Besluit inzake overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten en inzake concessies voor openbare werken).

<sup>(2)</sup> Idem als voor voetnoot 6

<sup>(3)</sup> Wet van 24 december 1993 (artikel 9) – Koninklijk Besluit van 8 januari 1996 (artikel 21) – Koninklijk Besluit van 26 september 1996 Maurice-André Flamme. De wet van 24 december 1993 *Journal des tribunaux* 1994. Regelgeving voor de bouw.

<sup>(4)</sup> PB L 199 van 9 augustus 1993

<sup>(5)</sup> „Concessieovereenkomst voor openbare werken”: een overeenkomst met dezelfde kenmerken als die bedoeld onder a), met uitzondering van het feit dat de tegenprestatie voor de uit te voeren werken bestaat uit hetzij uitsluitend het recht het werk te exploiteren, hetzij uit dit recht, gepaard gaande met een prijs;

<sup>(6)</sup> PB L 209 van 24 juli 1992

<sup>(7)</sup> PB L 199 van 9 augustus 1993

<sup>(8)</sup> PB L 134 van 30 april 2004

3.1.1.4 De Commissie heeft vanwege het groeiende belang van PPS in april 2000 een **interpretatieve mededeling over concessieovereenkomsten in het communautaire recht** <sup>(1)</sup> uitgebracht. Doel ervan was om in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten een einde te maken aan de rechtsonzekerheid omtrent concessieovereenkomsten en PPS. Daarbij zij opgemerkt dat concessieovereenkomsten en PPS in het huidige nationale recht van de lidstaten een zeer grote variëteit kennen.

3.1.1.5 Volgens het EESC ontbreekt het aan definities voor „concessieovereenkomsten”, „PPS” en „delegatie” die echt duidelijkheid scheppen en waarvan de draagwijdte onomstotelijk vaststaat. Concessieovereenkomsten en het ruimere begrip „delegatie” kunnen nu eenmaal niet aan één enkel criterium worden opgehangen: het bedrijfsrisico of de betaling, zoals dat in Richtlijn 93/37, en later in de interpretatieve mededeling is gebeurd. In werkelijkheid speelt daarbij een reeks factoren een rol.

3.1.1.6 Hoe kan een concessieovereenkomst of PPS-contract beter worden omschreven?

3.1.1.6.1 De overeenkomst of de unilaterale akte waarmee een bestuurlijke overheid aan een niet onder haar ressorterende organisatie specifieke rechten toekent, nl. om een infrastructuurvoorziening of een dienst voor een lange, welbepaalde periode te „ontwerpen, bouwen/totstandbrengen, financieren, onderhouden en beheren”:

- is een concessie als die organisatie een bedrijf is dat zijn beloning voornamelijk haalt uit de prijs die door de gebruikers voor die infrastructuurvoorziening of die dienst wordt betaald;
- is PPS als het betrokken bedrijf zijn beloning voornamelijk van de bestuurlijke overheid krijgt.

3.1.1.6.2 Aan die definities moeten twee criteria worden ontleend die bij deze soorten overeenkomsten van belang zijn:

- de **noodzaak om de verantwoordelijkheid** van de bestuurlijke overheid op de houder van de overeenkomst **over te dragen**;
- het **allesomvattende karakter** van een overeenkomst, waarbij sprake is van talrijke taken (bouw, financiering, exploitatie, onderhoud enz.) die over een lange periode (doorgaans variërend van 10 tot 75 jaar) moeten worden vervuld.

3.1.1.6.3 Het EESC ziet geen reden om de (concessie-)overeenkomst, zoals in de interpretatieve mededeling van april 2000 wordt gedaan, alleen maar te beschouwen als de overdracht van een bedrijfsrisico, omdat daarmee slechts een deel van de lading wordt gedekt en een dergelijke interpretatie te limitatief is.

<sup>(1)</sup> PB C 121 van 29 april 2000

3.1.2 Het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen overeenkomsten met een lange en overeenkomsten met een korte looptijd

3.1.2.1 In een op 28 mei 1997 goedgekeurd advies <sup>(2)</sup> over het door de Commissie in november 1996 uitgebrachte Groenboek over overheidsopdrachten <sup>(3)</sup> dringt het EESC er bij de Commissie op aan om haar zienswijze op concessieovereenkomsten te veranderen door daaraan meer autonomie te geven. Daartoe zouden concessieovereenkomsten moeten worden losgekoppeld van de definitie van een overheidsopdracht: „Ook concessies moeten uitgebreid worden bestudeerd, omdat deze op transparante wijze en aan de hand van objectieve criteria moeten worden verleend. Er bestaan fundamentele verschillen tussen enerzijds toekenning van een concessie en anderzijds een privaatrechtelijke overeenkomst: onderwerp, duur, financiering, exploitatie en aansprakelijkheid. Wellicht kan de Commissie, met name met het oog op de TEN's (Transeuropese Netwerken), bekijken hoe het gebruik van deze contracten met behulp van een specifiek juridisch instrument voor de uitvoering ervan kan worden gestimuleerd.” <sup>(4)</sup>

3.1.2.2 Volgens het EESC moet bij een onderzoek naar de aard en indeling van overeenkomsten naar de doelmatigheid ervan worden gekeken.

3.1.2.3 Het gaat niet aan om een concessieovereenkomst of een PPS-contract alleen maar te beschouwen als een overeenkomst voor de overdracht van het bedrijfsrisico, zonder vermelding van de duur van het contract, omdat het er bij dit soort contracten vooral om gaat dat de verantwoordelijkheid voor het ontwerpen, bouwen, financieren, beheren en onderhouden van een werk of dienst aan een geselecteerde kandidaat wordt overgedragen.

3.1.3 In een aantal landen kunnen particuliere ondernemingen de verantwoordelijke overheid een voorstel voor een project voorleggen. Dat specifieke recht en de gewoonte om daarvoor zo'n al eerder genoemde **overeenkomst met een projectontwikkelaar** te sluiten, is inmiddels in Italië al helemaal ingeburgerd en zou ook in de andere EU-lidstaten waar dergelijke procedures nog niet zijn ingevoerd, doorgang moeten kunnen vinden.

3.2 *Verschillen in de toepassing van het Europees recht leiden tot uiteenlopende juridische situaties.*

3.2.1 De eenheid in Europa is niet gebaat bij verschillen in opvattingen over publieke contracten. Zo wordt één en hetzelfde contract in het ene land als een overheidsopdracht beschouwd en in het andere land als een concessie. Hoe een contract wordt gegund, hangt dus af van het betrokken land. In het Verenigd Koninkrijk dat in tegenstelling tot de zuidelijke landen geen lange traditie van administratief recht heeft, is PPS gewoon een overheidsopdracht, ook al had net zo goed kunnen worden geconcludeerd dat sprake is van een concessie voor openbare werken.

<sup>(2)</sup> COM(96) 583 def.

<sup>(3)</sup> PB C 287 van 22 september 1997

<sup>(4)</sup> Andere belangrijke citaten uit dit advies:

„In verschillende lid-staten vindt particuliere financiering van publieke werken steeds meer ingang. Het gaat om lange-termijncontracten die, in tegenstelling tot overheidsopdrachten, (gedeeltelijk) particulier worden gefinancierd.”

„Wellicht kan de Commissie, met name met het oog op de TEN's (Transeuropese Netwerken), bekijken hoe het gebruik van deze contracten met behulp van een specifiek juridisch instrument voor de uitvoering ervan kan worden gestimuleerd”.

„(Het EESC) stelt voor dat de Commissie werkt aan de bevordering van nieuwe contractvormen die op particuliere financiering van openbare infrastructuur zijn gebaseerd”.

3.2.2 Er zijn inmiddels landen waar een wettelijke regeling voor PPS-contracten is uitgevaardigd, waaruit blijkt dat het hier om een speciaal soort overeenkomsten gaat: PPS-contracten bevinden zich op het raakvlak van een bestuursaangelegenheid en een handelstransactie, waardoor het moeilijk is om *a priori* regels te stellen.

3.3 *De vraag rijst dan ook of het volstaat om overeenkomsten in het EU-recht in te delen naar gelang van de manier waarop deze tot stand komen, zonder aandacht te schenken aan de vraag hoe met die overeenkomsten in institutioneel opzicht openbare diensten worden gedelegeerd. Is de regeling voor het tekenen van overeenkomsten dan zo belangrijk?*

3.3.1 De reikwijdte van de richtlijnen gaat duidelijk verder dan alleen de harmonisatie van de manier waarop staatscontracten worden gesloten, al was het maar omdat de definities uit die richtlijnen in tal van nationale wetten zonder meer zijn overgenomen waardoor in meerdere Europese landen gemeenschappelijke zienswijzen over overeenkomsten ingang hebben gevonden.

3.3.2 Daarentegen is in de Richtlijnen 2004/17 en 2004/18 bepaald dat de wettelijke regeling voor nationale contracten door de lidstaten zelf moeten worden getroffen: in iedere lidstaat dient wettelijk te worden vastgelegd hoe contracten moeten worden uitgevoerd. Welke plaats de particuliere sector vis-à-vis de beheerstaken van de bestuurlijke overheid inneemt, blijft daarbij een open vraag.

3.4 *In een markteconomie hebben openbare-dienstverplichtingen, met inachtname van de sociale dimensie, in beginsel een bijzondere plaats in de rangorde van regels*

3.4.1 Het EESC stelt nogmaals vast dat:

- deze doelstellingen, overeenkomstig het door de Europese Raad goedgekeurde Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, de duurzame ontwikkeling van Europa omvatten, en wel op basis van een evenwichtige economische groei, prijsstabiliteit, en een zeer concurrerende sociale markteconomie die gericht is op volledige werkgelegenheid, een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- dat PPS-projecten, als van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, een bijdrage moeten vormen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie;
- dat het beginsel van een open markteconomie in de tijdens de Top van Lissabon goedgekeurde strategie opnieuw is bekrachtigd, maar dan wel aangevuld met een sterke groei zonder dat wordt voorbijgegaan aan de sociale dimensie van Europa (onderwijs, opleiding, werkgelegenheid enz.).

3.4.2 Zonder aan het beginsel van subsidiariteit voorbij te gaan, moet de bevoegde bestuurlijke overheid bij haar streven naar de verwezenlijking van die doelstelling van een open markteconomie rekening houden met de mogelijkheden om te

concurreren en beslissen welke oplossing het meest aangevoelen is.

3.4.3 Welke oplossing ook wordt gekozen, deze berust altijd op de toepassing van de sociale verplichtingen van het betrokken land en het nakomen van de in de overeenkomst vastgelegde voorwaarden. Als die sociale verplichtingen of die contractvoorwaarden niet worden nagekomen, zullen de bepalingen voor de ontbinding van de overeenkomst moeten worden toegepast.

#### **4. Voorstellen die bedoeld zijn om duidelijkheid te scheppen over en verbetering te brengen in de rechtsregels die op PPS- en concessieovereenkomsten van toepassing zijn**

4.1 Volgens het EESC kan een geharmoniseerd EU-kader het best tot stand worden gebracht aan de hand van één of meer interpretatieve mededelingen over de ontwikkelingen die PPS- en concessieovereenkomsten doorlopen, zodat mettertijd recht wordt gedaan aan het uiteenlopende en complexe karakter van dit verschijnsel. Dat verdient de voorkeur boven een richtlijn die op stel en sprong wordt goedgekeurd, maar binnen de kortste keren al weer is achterhaald.

4.2 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om het PPS-vraagstuk in zijn algemeenheid te bezien en om, als voorbereiding op die interpretatieve mededelingen, na een onderzoek in de lidstaten, een lijst van criteria vast te stellen waarmee de overheid vanuit sociaal en milieu-oogpunt rekening zou kunnen houden. Door de bestaande wetgeving met deze criteria uit te breiden, kunnen overheden voortaan de naleving van deze criteria als voorwaarde stellen voor de tenuitvoerlegging van een overeenkomst.

4.3 Verder is het EESC van mening dat:

- PPS een flexibel en dynamisch economisch instrument is met een mogelijke katalysatorwerking voor de verwezenlijking van bepaalde economische, sociale en milieudoelstellingen, zoals die van duurzame groei, werkgelegenheid en sociale insluiting;
- PPS de verhoudingen tussen publieke overheden en particuliere ondernemingen verbetert.

4.4 Met Richtlijn 2004/18 is een antwoord gegeven op meerdere belangrijke vragen over publieke contracten die op PPS- en concessieovereenkomsten kunnen worden afgestemd. Daarbij gaat het over de criteria, de „concurrentiegerichte dialoog” en de vertrouwelijkheid van de offertes. Onderstaande punten moeten daarbij nader worden toegelicht:

##### **4.4.1 Vasthouden aan de open benadering van concessieovereenkomsten**

4.4.1.1 Het is belangrijk vast te houden aan de open benadering van Richtlijn 2004/18, vooral omdat niet alle lidstaten concessieovereenkomsten sluiten.

#### 4.4.2 De definitie van PPS- en concessieovereenkomsten in Europa harmoniseren

4.4.2.1 De in de lidstaten gehanteerde definities van PPS- en concessieovereenkomsten moeten worden geharmoniseerd. Met de in par. 3.1.1.6 van dit advies voorgestelde definitie kan recht worden gedaan aan het bijzondere karakter ervan, nl. dat dergelijke overeenkomsten zich op het raakvlak bevinden van een handelstransactie en een bestuursaangelegenheid.

#### 4.4.3 Innovatie bevorderen

4.4.3.1 De EU-regelgeving inzake concessies voor openbare werken brengt voor de overheid die een dergelijke concessie toekent, niet de verplichting met zich mee om in de uitschrijving te preciseren dat innoverende varianten al dan niet worden geaccepteerd.

4.4.3.2 Tijdens het overleg over dit soort contracten zouden volgens het EESC alle mogelijke varianten in aanmerking moeten worden genomen, met een voorkeur voor innovaties.

4.4.3.3 Een gegadigde voor een concessie kan tijdens het overleg over een contract altijd met een origineel idee komen voor cruciale en vérstrekkende innovaties van technische, financiële of commerciële aard, waarmee de levens- en arbeidsomstandigheden van de betrokken consumenten of werknemers in sociaal-economisch opzicht kunnen worden verbeterd.

4.4.3.4 Gegadigden ertoe aanzetten om voor veel geld een intellectuele investering in dat overleg te doen waardoor dergelijke innovaties mogelijk worden, is conform de geest van de strategie van Lissabon. Daarom moet worden voorkómen dat concurrenten de beschikking krijgen over de intellectuele-eigendomsrechten van originele ideeën van gegadigden. Dat is de ethische zijde van de bevordering van innovatie. Daarvoor moet worden gezorgd door de nieuwe procedure, de zogeheten aan PPS verbonden „concurrentiegerichte dialoog”, in het nationale recht van de lidstaten om te zetten.

#### 4.4.4 Een procedure voor overleg

4.4.4.1 Gegadigden voor een concessieovereenkomst moeten zich in hun offerte houden aan de door de overheid die de concessie toekent, vastgelegde doelstelling. Wel moet daarbij zoveel mogelijk vrijheid worden gelaten bij de bepaling van de manier waarop die doelstelling wordt bereikt (bv. met betrekking tot het ontwerp, de spreiding van de werkzaamheden in de tijd en de technische risico's die worden genomen). Het EESC zou willen dat er als er eenmaal één of meer offertes binnen zijn, een dialoog ontstaat tussen de overheid die de concessie toekent en de potentiële concessiehouder. Doel van dat overleg moet zijn, te bewerkstelligen dat in de uiteindelijke tekst van de PPS- of concessieovereenkomst rekening wordt gehouden met de diverse keuzemogelijkheden voor manieren waarop aan de behoeften van die overheid kan worden voldaan. Krachtens de vorige richtlijn (Richtlijn 94/37) moest die overlegprocedure alleen bij uitzondering worden toegepast. Voortaan moet in beginsel bij alle als „complex” aangemerkte contracten met de diverse concurrenten een „concurrentiegerichte dialoog” worden gevoerd.

4.4.4.2 In de eenmaal goedgekeurde procedure voor die „concurrentiegerichte dialoog” zou dus

— naar behoren moeten zijn gepreciseerd dat gevallen waarin sprake is van open vragen (bv. als het moeilijk blijkt om de antwoorden van bedrijven te beoordelen of als niet helemaal duidelijk is wat de behoeften van de betrokken overheid zijn of hoe een en ander financieel zal worden geregeld) heel ruim en in liberale zin moeten worden geïnterpreteerd;

— moeten zijn vastgelegd dat ieder bedrijf zijn eigen offerte mag voorleggen, waarbij de intellectuele eigendom van iedere concurrent beschermd is.

4.4.4.3 Ten slotte zij herinnerd aan de verplichting om in de overeenkomst tussen overheid en concessiehouder in navolging van de wetten van het betrokken land vast te leggen wie waarvoor verantwoordelijk is.

#### 4.4.5 Algemene beginselen

4.4.5.1 Hoe belangrijk speciale rechtsregels voor PPS- en concessieovereenkomsten zijn, is vooral merkbaar bij de goedkeuring van beginselen voor de uitvoering van die overeenkomsten.

4.4.5.2 Of het al dan niet mogelijk is om een PPS-overeenkomst te sluiten, hangt in wezen af van de vraag of overeenstemming kan worden bereikt over de diverse onderdelen daarvan en of de gestelde termijnen kunnen worden aangehouden.

4.4.5.3 Het EESC pleit ervoor dat de Commissie in een interpretatieve mededeling vastlegt dat de risico's evenwichtig over overheid en concessiehouder moeten worden verdeeld, waarbij het iedere lidstaat vrij staat om uit te maken welke (evt. mettertijd evoluerende) middelen daarbij mogen worden gebruikt. De volgende denkbeelden zouden in die interpretatieve mededeling moeten worden genoemd als beginselen waaraan de partijen zich bij zo'n overeenkomst hebben te houden:

— de aan een concessieovereenkomst voor een infrastructuurvoorziening of een publiek-particulier samenwerkingsverband verbonden risico's moeten worden geïdentificeerd, gekwantificeerd en ondubbelzinnig bij de partij worden gelegd die het best in staat is om deze op zich te nemen;

— bij uitzonderlijk grote risico's moeten de overheid die de concessie toekent, en de concessiehouder op voorhand contractuele afspraken maken over het delen van die risico's. Daarbij moet worden gedacht aan onvoorziene gebeurtenissen waardoor de kosten van een contract oplopen (bv. een onverwachte wijziging in de van overheidswege te vervullen formaliteiten, niet te voorziene technische complicaties tijdens de bouw of een plotselinge verandering in het consumentengedrag);

— een concessiehouder die zich niet aan de bepalingen van de overeenkomst houdt, dient voor een schadeloosstelling te zorgen;

— een concessiehouder die voor de financiering zorgt, moet er, net als bij iedere privaatrechtelijke contractsluiting, vanuit kunnen gaan dat de voorwaarden van reeds lopende contracten niet worden gewijzigd door mogelijke veranderingen die door de wetgever in de (belasting)wetgeving worden ingevoerd;



- als de overheid die de concessie toekent, een nieuwe eis stelt zonder dat de oorspronkelijke bepalingen van de overeenkomst worden veranderd, moet de concessiehouder daarvoor onmiddellijk schadeloos worden gesteld;
- de concessiehouder moet op voldoende flexibiliteit kunnen rekenen om de opdracht te kunnen vervullen waarvoor de overheid de concessie heeft toegekend, waarbij aan die overheid alle kwesties van regaal recht en van openbare orde zijn voorbehouden.

4.4.5.4 De invoering van het concessiesysteem als een vorm van doeltreffende samenwerking bij de verlening van diensten van algemeen belang, waarbij het beheer en de financiering door de particuliere sector worden verzorgd en de overheid eveneens investeringen doet, vereist om succesvol te zijn een adequaat juridisch en boekhoudkundig kader, dat is aangepast aan de bijzondere structuur van de concessieovereenkomsten. De enorme investeringen en uitgaven die de particuliere onderneming de eerste jaren moet doen om de infrastructuur op poten te zetten en de dienstverlening op te starten, moeten in de boekhouding kunnen worden uitgesmeerd over de hele periode waarvoor de concessie is toegekend. In zijn huidige vorm maakt het plan voor de boekhoudkundige harmonisatie van Europa de concessieprocedure onuitvoerbaar. De boekhoudkundige oplossing die in Spanje op nieuwe concessies wordt toegepast, zou als voorbeeld kunnen dienen voor de totstandbrenging van vormen van PPS in bouw- en/of dienstverleningsprojecten in de Europese Unie.

## 5. Vergaande verduidelijking van de mededingingsregels vis-à-vis publieke, gemengde en particuliere ondernemingen

5.1 Aan gemengde (of parapublieke) ondernemingen worden dikwijls rechtstreeks concessies dan wel speciale of exclusieve rechten toegekend, waardoor in sommige gevallen hun activiteiten — nadat eenvoudigweg hun rechtspositie is veranderd — buiten hun gewone werkterrein kunnen worden uitgebreid. Als gevolg daarvan wordt de mededinging, als daarvan al sprake is, soms scheefgetrokken. In dit geval dienen die ondernemingen een gescheiden boekhouding te voeren, zodat kan worden nagegaan of geen sprake is van kruissubsidies waardoor de mededinging wordt scheefgetrokken.

5.2 *Het EESC stelt voor de regels als volgt te verduidelijken:*

5.2.1 Alvorens een gemengde onderneming in het leven te roepen, moet de bevoegde overheid rekening houden met de mogelijke concurrentie op de markt en beslissen welke oplossing het meest aangewezen is.

5.2.2 Omwille van de transparantie en doeltreffendheid moeten de procedures voor het in het leven roepen van gemengde ondernemingen vóór de offerte-aanvraag worden aangekondigd, en moet eventuele concurrenten duidelijk worden gevraagd om daaraan deel te nemen. Als een bestuur-

lijke overheid voor een nieuw project een offerte-aanvraag voor een lokale gemengde onderneming uitschrijft,

- moet die gemengde onderneming, wanneer zij actief is buiten haar oorspronkelijke grondgebied, verplicht worden een gescheiden boekhouding te voeren, zodat kan worden nagegaan of geen sprake is van kruissubsidies waardoor de mededinging wordt scheefgetrokken;
- moeten de EU-procedures, met inbegrip van de procedures in verband met het verlenen van staatssteun, worden toegepast;
- dient te worden nagegaan of de concurrentieverhoudingen met de particuliere sector eerlijk zijn (fiscaliteit en bedrijfskosten van een gemengde onderneming).

## 6. Conclusies

Het EESC stelt vast dat veel landen bezig zijn specifieke rechtsregels voor PPS uit te vaardigen. Gezien de ervaringen die momenteel worden opgedaan, verdient het de voorkeur om:

- af te wachten in welke vormen PPS zich de komende jaren gaat ontwikkelen;
- van de lidstaten te verkrijgen dat stelselmatig informatie wordt gegeven over de verschillende manieren waarop PPS wordt vormgegeven (en welke voor- of nadelen die nieuwe vormen van PPS in vergelijking met traditionele PPS hebben);
- met vertegenwoordigers van de lidstaten, de Commissie en maatschappelijke organisaties (waaronder leden van het EESC) een waarnemingspost voor de ontwikkeling van PPS op te richten (de inmiddels opgedane ervaring kan dan worden geëvalueerd aan de hand van diverse criteria, zoals kosten, toegang tot diensten, gevolgen voor de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en het milieu);
- te benadrukken dat de Europese drempelwaarden voor openbaarmaking (voor werken en voor diensten) op PPS- en concessieovereenkomsten van toepassing zijn: onder die drempelwaarden wordt iedere lidstaat geacht haar eigen regels toe te passen, omdat zo onnodige administratieve rompslomp kan worden voorkómen;
- vóór 2007 met een interpretatieve mededeling duidelijkheid te scheppen omtrent:
  - de definitie van concessie- en PPS-overeenkomsten;
  - de mededingingspositie van gemengde of para-publieke ondernemingen;
  - de „concurrentiegerichte dialoog” en de procedure voor openbaarmaking;
  - de invoering van het begrip „projectontwikkelaar”, waardoor innovatie wordt bevorderd;
  - de toepasselijkheid van staatssteun voor gemengde of parapublieke ondernemingen.

Brussel, 27 oktober 2004

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

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 92/12/EEG betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop**

(COM(2004) 227 def.)

(2005/C 120/19)

Op 24 mei 2004 besloot de Raad, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden belast was, heeft haar advies op 7 oktober 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Wilkinson**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 412e zitting van 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 27 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 84 stemmen vóór, 11 tegen, bij vijf onthoudingen werd goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 Voordat de interne markt in werking trad, liepen de toegepaste systemen en tarieven voor accijnsproducten ten gevolge van de historische en culturele verschillen tussen de lidstaten zeer uiteen. Met Richtlijn 92/12/EEG kwam het tot een harmonisatie van de algemene regelingen voor accijnsproducten <sup>(1)</sup> en voor het voorhanden hebben, het verkeer en de controles op zulke goederen <sup>(2)</sup>.

1.2 Volgens artikel 27 van deze richtlijn moest de Raad vòòr 1 januari 1997 de bepalingen in de artikelen 7 tot en met 10 opnieuw tegen het licht houden en eventueel vereiste wijzigingen goedkeuren <sup>(3)</sup>. Deze uiterste termijn bleek te vroeg gekozen om een betrouwbaar beeld te schetsen van de moeilijkheden waarmee men te kampen had, en nog steeds heeft, bij de toepassing van deze artikelen.

1.3 Sinds de inwerkingtreding van de richtlijn is de belangstelling voor het vervoeren van accijnsproducten waarover al belasting is betaald, zoals is vastgelegd in de artikelen 7 tot en met 10 van de richtlijn, aanzienlijk toegenomen. Op verzoek

<sup>(1)</sup> Het gaat hier om tabaksfabrikaten, minerale oliën en alcoholhoudende dranken.

<sup>(2)</sup> In het algemeen vindt het verkeer van accijnsproducten in de EU plaats onder „schorsing van rechten” tussen „belastingentrepôts” in de lidstaten volgens overeengekomen documentatie. De accijnzen worden betaald in de lidstaat waar de producten na verloop van tijd voor consumptie worden vrijgegeven.

<sup>(3)</sup> Accijnsproducten die al zijn vrijgegeven voor consumptie in een lidstaat en waarvoor in die lidstaat dus accijnsbelasting is betaald, mogen binnen de EU verhandeld worden. De bepalingen in artikel 7 tot en met 10 hebben betrekking op deze vorm van verkeer.

van de handelaren hebben sommige lidstaten enkele vereenvoudigde procedures ingevoerd. Ook waren er veel klachten van consumenten over de manier waarop deze artikelen werden toegepast.

1.4 De Commissie meent dat er nu genoeg inzicht is in de problemen in de diverse categorieën vervoer <sup>(4)</sup> om de nodige wijzigingen voor te stellen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 De dagdagelijkse werking van de interne markt voor accijnsgoederen is ingewikkeld: zij gaat soms gepaard met onzekerheid over de toepassing van verordeningen, en leidde tot een omvangrijke administratieve rompslomp voor de ondernemingen. De Commissievoorstellen betreffen handelstransacties, verkoop aan particulieren en verkoop op afstand en beogen verduidelijking, vereenvoudiging en harmonisatie van de bestaande regels voor verkeer binnen de EU van goederen waarvoor al accijnsbelasting in een lidstaat is betaald, en de liberalisatie van dit verkeer om EU-consumenten meer te laten profiteren van de interne markt. Het Comité onderschrijft beide doelstellingen.

2.2 Gezien de omvang van de inkomsten van de lidstaten uit accijnzen <sup>(5)</sup>, en gelet op de verschillende wijze waarop de regelgeving wordt toegepast, was het niet eenvoudig voor de Commissie om met de lidstaten overeenstemming over wijzigingen te bereiken. Opgemerkt zij dat de 10 nieuwe lidstaten

<sup>(4)</sup> De categorieën zijn: tussen de lidstaten voor commerciële doeleinden vervoerde goederen (anders dan „verkoop op afstand”), omschreven als alle doeleinden anders dan gebruik door particulieren, rechtstreeks door particulieren gekochte producten voor eigen gebruik en verkoop op afstand.

<sup>(5)</sup> De totale omvang voor het BBP van de EU-lidstaten in 2001 (EU-15) bedroeg ruim 8,8 miljard euro; de gemiddelde EU-inkomsten uit accijnzen als percentage van het BBP bedroeg 2,72 %.

niet betrokken waren bij het overleg met de Commissie dat tot de voorstellen leidde. Het Comité beseft dat de lidstaten accijnzen nodig hebben als bron van inkomsten, maar betwijfelt of deze voorstellen de gewoonten van consumenten zodanig zullen veranderen dat de totale inkomsten ingrijpend zullen worden beïnvloed.

2.3 De prijs van accijnsproducten voor de consument is vaak sterk afhankelijk van de toegepaste belastingtarieven. Dit geldt met name voor tabaksfabrikaten en alcoholhoudende dranken<sup>(1)</sup>. De verschillen tussen de in de lidstaten gehanteerde accijnstarieven zijn sinds het begin van de interne markt iets afgenomen, maar zolang deze tarieven niet in sterke mate geharmoniseerd worden, blijft het motief om voordelige overeenkomsten op dit gebied te zoeken bestaan, evenals de georganiseerde criminaliteit.

2.4 EU-burgers verwachten dat de interne markt hen op allerlei manieren voordelen brengt, en het recht om ongeacht welk product tegen de lokale prijs ongeacht waar in de EU te kopen is een belangrijk voordeel. Burgers dit recht ontnemen is niet de manier om het imago van de EU op te vijzelen.

2.5 De Commissie deelt mee dat het type verkeer waarvoor accijns wordt betaald en waarop de artikelen betrekking hebben, hoofdzakelijk particulieren of kleinhandelaren betrof die niet beschikken over omvangrijke financiële middelen of commerciële infrastructuur. Het is van belang dat alle afgesproken maatregelen duidelijk, eenvoudig te begrijpen en zoveel mogelijk eenvoudig toe te passen zijn. Ze moeten ook realistisch en uitvoerbaar zijn.

2.6 In een echte interne markt moeten ook de regels voor tabaksproducten geliberaliseerd worden. Maar het Comité ziet in dat de lidstaten bij het besluit over de keuze van de in de gewijzigde richtlijn op te nemen producten terdege rekening moeten houden met alle implicaties; dit zou hen ertoe kunnen brengen bepaalde producten uit te sluiten.

2.7 Het stelt tevens vast dat minerale oliën bijna uitsluitend commercieel verhandeld worden. Het is dus duidelijk dat de voorstellen in de huidige vorm hoofdzakelijk gevolgen hebben voor de handel in alcoholhoudende dranken.

<sup>(1)</sup> Voor tabaksfabrikaten is de winkelprijs in de lidstaat met de hoogste belasting ongeveer 3,7 maal zo hoog als de prijs in de lidstaat met de laagste belasting. De accijnstarieven voor alcoholhoudende dranken (bier en intermediaire producten) zijn in de lidstaat met de hoogste belasting 15,9 maal zo hoog als in de lidstaat met de laagste belasting en 9,2 maal zo hoog voor sterke drank. Wijnproducten kunnen niet worden vergeleken, aangezien wijn in 12 van de 25 lidstaten helemaal niet belast wordt en er een minimumbelasting van 2 eurocent per fles geldt in 2 andere lidstaten.

2.8 Het doet het Comité deugd dat de voorstellen grotendeels gebaseerd zijn op advies en verzoeken van de betrokken bedrijfsorganisaties en dat de gevolgen voor de kleine ondernemingen niet over het hoofd worden gezien.

### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1 **Artikel 7.** Het gaat hier met name om de vraag wie accijnzen in diverse omstandigheden moet betalen, om administratieve formaliteiten, verkopen aan passagiers binnen de EU aan boord van een schip of vliegtuig en de manier waarop het verlies tijdens reizen binnen de EU van goederen waarvoor accijns is betaald, moet worden afgehandeld.

3.1.1 Het Comité is ingenomen met de verduidelijking en de harmonisatie die uit de voorstellen van de Commissie zullen voortvloeien. De erkenning dat de administratieve rompslomp die nodig is om geheel te voldoen aan de bestaande regels moet worden teruggedrongen, juicht het Comité toe. Het steunt eveneens de oproep van de Commissie om lidstaten toe te staan vereenvoudigde procedures in te voeren aan de hand van bilaterale administratieve overeenkomsten tussen lidstaten.

3.2 **Artikel 8.** Dit artikel betreft door particulieren gekochte producten voor eigen behoefte. Waar het in dit artikel om draait, is de vraag of deze goederen door deze particulieren zelf vervoerd moeten worden.

3.2.1 Het Comité onderschrijft het voorstel van de Commissie om de nu geldende regeling voor aankopen of afstand door particulieren te liberaliseren, zodat zij niet langer de persoonlijk aangeschafte goederen zelf hoeven te vervoeren.

3.2.2 Het Comité ziet in dat het nieuwe voorstel, namelijk dat de particulier er persoonlijk voor moet zorgen dat de goederen in een andere lidstaat worden bezorgd (de verkoper kan er dus niet voor zorgen), strookt met de huidige algemene BTW-regels die voor de verkoop op afstand gelden. Het valt evenwel moeilijk in te zien hoe een en ander moet worden nageleefd. Zo kunnen verkopers waarschijnlijk een lokale agent aanbevelen die het vervoer voor zijn rekening neemt, en dus aan de wettelijke verplichting voldoen om er niet zelf voor te zorgen; maar het komt op hetzelfde neer. Het moet duidelijk zijn dat dit soort advies aan de particulier volgens de gewijzigde richtlijn niet tegen de regels indruist.

3.3 Het Comité schaart zich achter het voorstel om „indicatieve limieten” <sup>(1)</sup> als mogelijk bewijs of producten voor privé- of commerciële doeleinden zijn bestemd, af te schaffen. Het brede publiek ziet deze cijfers doorgaans als kwantitatieve grenzen en maar al te vaak worden de limieten in sommige lidstaten zeer eng opgevat. Het Comité erkent dat het door deze grenzen af te schaffen, moeilijker wordt om smokkel te bestrijden, maar de limieten waren altijd uitsluitend bedoeld als leidraad om te bepalen of er sprake was van commercieel dan wel persoonlijk gebruik; op zichzelf zijn zij natuurlijk ook geen toereikend wettelijk bewijs.

3.3.1 Het Comité beveelt echter aan dat het niet onredelijk is om enige vorm van kwantitatieve beperkingen voor verkoop op afstand toe te passen (dus als particulieren niet zelf de betrokken producten vervoeren).

Brussel, 27 oktober 2004.

3.4 **Artikel 9.** Het is hoogst onwaarschijnlijk dat de voorstellen betreffende het verkeer van minerale oliën voor persoonlijk gebruik tot omvangrijke problemen zullen leiden.

3.5 **Artikel 10.** Het Comité is ingenomen met de voorgenomen verduidelijking van de plaats waar de accijns verschuldigd is.

#### 4. Samenvatting

4.1 Het Comité stemt in met de door de Commissie gedane voorstellen op dit complexe en gevoelige terrein.

4.2 De voorstellen zijn realistisch; de verduidelijkingen en vereenvoudigingen zijn uiterst welkom, harmonisatie is nodig en de liberalisatie zal door de EU-burgers met open armen worden ontvangen aangezien de voordelen van de interne markt zullen toenemen.

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

---

<sup>(1)</sup> Indicatieve grenzen zijn thans 800 sigaretten, 10 liter sterke drank, 90 liter wijn en 110 liter bier.



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot aanpassing van Richtlijn 77/388/EEG wegens de toetreding van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije”**

(COM(2004) 295 def.)

(2005/C 120/20)

De Raad heeft op 30 juni 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 27 en 28 oktober 2004 gehouden 412e zitting besloten **de heer PEZZINI** aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft het met 121 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij drie onthoudingen het volgende advies uitgebracht.

## 1. Inleiding

1.1 De Europese Raad van Wenen van 11 en 12 december 1998 heeft, in het kader van de „Strategie van Wenen voor Europa”, het beginsel uitgesproken dat lidstaten die dit wensen, de mogelijkheid moeten krijgen met een gerichte BTW-verlaging voor arbeidsintensieve diensten te experimenteren om de werkgelegenheid te bevorderen en de ondergrondse economie terug te dringen <sup>(1)</sup>.

1.2 Ter uitvoering van deze aanbeveling heeft de Raad op 22 oktober 1999 een ad hoc Richtlijn (1999/85/EG) aangenomen, met een geldigheidsduur van vier jaar: 2000-2003. Negen lidstaten hebben gebruik gemaakt van deze mogelijkheid: België, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

1.3 Op basis van evaluatierapporten betreffende de impact van deze maatregelen heeft de Europese Commissie op 23 juli 2003 een voorstel voor een richtlijn gedaan met het oog op vereenvoudiging en rationalisering van de verlaagde BTW-tarieven. <sup>(2)</sup> Vanwege talrijke meningsverschillen is de Raad er nog niet in geslaagd een nieuwe richtlijn aan te nemen. Helaas moeten besluiten op dit terrein nog altijd bij eenparigheid van stemmen worden genomen.

1.4 Teneinde rechtsonzekerheid te voorkomen in de lidstaten die deze verlaagde BTW-tarieven toepassen heeft de Commissie daarom in overeenstemming met de Raad een verlenging van Richtlijn 1999/85/EG tot en met 31 december 2005 voorgesteld.

Brussel, 28 oktober 2004

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 Het EESC heeft al meerdere malen te kennen gegeven positief te staan tegenover het beginsel om verlaagde BTW-tarieven toe te passen op arbeidsintensieve diensten. <sup>(3)</sup>

2.2 Het EESC heeft in zijn adviezen een positieve balans opgemaakt met betrekking tot de impact van deze maatregelen op het scheppen van werkgelegenheid en de strijd tegen zwartwerk.

2.3 Het EESC heeft eveneens tal van suggesties gedaan met het oog op uitbreiding van de verlaagde BTW-tarieven naar nieuwe sectoren, zoals: restaurants en renovatie van historische en godsdienstgebouwen, alsook gebouwen die behoren tot het particuliere cultureel en architectonisch erfgoed.

2.4 Het EESC staat dus positief tegenover het beginsel om de nieuwe lidstaten die dat wensen en die op grond van Richtlijn 1999/85/EG een verzoek indienen, tot en met 31 december 2005 de mogelijkheid te geven om een verlaagd BTW-tarief op arbeidsintensieve diensten toe te passen.

2.5 Het EESC betreurt niettemin dat de Raad niet tot een unaniem besluit is kunnen komen over het voorstel voor een richtlijn van de Europese Commissie met het oog op een rationalisering en vereenvoudiging van het systeem.

2.6 Het EESC is ervan overtuigd dat het beginsel van besluitvorming bij eenparigheid van stemmen op het gebied van belastingen een effectieve hinderpaal vormt en belet dat de Unie op dit gebied verdere vooruitgang boekt.

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

<sup>(1)</sup> In die periode lag de werkloosheid in de EU rond de 10 %. De buitengewone Europese Raad van Luxemburg (1997) had de werkloosheid tot prioriteit verheven. Onderzoek van de Europese Academie van Avignon naar de ondergrondse economie heeft aangetoond dat er in de EU pieken van 28 % zijn. Zie ook het advies van het EESC over zwartwerk (PB J 101 van 12-04-1999, blz. 30).

<sup>(2)</sup> COM(2003) 397 def. van 23-07-2003.

<sup>(3)</sup> PB C 209 van 22-07-1999  
PB C 32 van 05-02-2004

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten**

(COM(2003) 739 def. - 2003/0300 (COD))

(2005/C 120/21)

Op 23 januari 2004 heeft de Raad van de Europese Unie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 5 oktober 2004 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw **Sirkeinen**.

Tijdens zijn 412e zitting op 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 28 oktober 2004) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen voor en 10 stemmen tegen, bij 14 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Achtergrond

1.1 De drie hoofdlijnen van het EU-energiebeleid in de afgelopen jaren waren:

- totstandbrenging van een doeltreffende open markt voor elektriciteit en gas,
- waarborging van de continuïteit van de energievoorziening, en
- verwezenlijking van strikte milieudoelstellingen, met name bestrijding van klimaatveranderingen.

Tot de belangrijkste wetgeving die op dit gebied is goedgekeurd, behoren de herziene richtlijnen voor de elektriciteits- en gasmarkt, op grond waarvan medio 2004 de markt voor andere verbruikers dan huishoudens opengaat en in 2007 voor alle consumenten. In 2001 is een Groenboek over de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening gepubliceerd, waarin de nadruk lag op vraagbeheersing als centraal onderdeel van zowel de continue voorziening als van de bestrijding van klimaatveranderingen.

1.2 Een betrouwbare energievoorziening tegen redelijke prijzen is een belangrijke voorwaarde voor economische groei en welzijn van de Europese burgers. Daarom steunt het EESC in zijn adviezen de doelstellingen en benadering van de Commissie.

1.3 De Commissie heeft het voorstel voor een richtlijn over efficiëntie bij eindgebruik en energiediensten gepresenteerd als onderdeel van een pakket van voorstellen omtrent de energieinfrastructuur en de waarborging van de voorziening. De Commissie merkt op dat in dit verband niet aan het evenwicht tussen vraag en aanbod kan worden voorbijgegaan. Eén van de oorzaken van de toegenomen belasting van netwerken is de stijgende vraag, die gedeeltelijk kan worden opgevangen door vraagbeheersing.

1.4 Efficiënt eindgebruik van energie, of energiebehoud, is lange tijd beschouwd als krachtig element van de energiemarkt. Een lager energieverbruik bespaart geld en draagt rechtstreeks bij tot voorzieningszekerheid, en vaak tot terugdringing van broeikasgassen door de geringere behoefte aan energie en aan investeringen in nieuwe productie, transmissie en distributie.

1.5 Er zijn veel mogelijkheden voor een betere energie-efficiëntie. In de mededeling wordt verwezen naar onderzoeken waaruit *grosso modo* naar voren komt dat het uiteindelijke energieverbruik in de EU met ten minste 20 % zou kunnen worden teruggebracht met behoud van comfort en zonder extra kosten. Voor het elektriciteitsverbruik ligt dit percentage, voor andere vormen van energie ligt het hoger.

1.6 In een mededeling die bij het energiepakket gaat, vermeldt de Commissie dat de toekomstige groei van de vraag naar elektriciteit wordt opgevangen door vraagbeheersing. Nieuwe investeringen worden evenwel tot op zekere hoogte nodig geacht, al was het maar om centrales te vervangen die aan het eind van hun levensduur zijn gekomen. De Commissie verwacht veel van duurzame energie en van gespreide productie door kleinschalige warmtekrachtkoppelingcentrales.

1.6.1 Het Comité kan zich niet vinden in de beschrijving van de toekomstige ontwikkelingen en behoeften in de elektriciteitssector. In een mededeling over voorzieningszekerheid verwacht men veel duidelijker en realistischer informatie over toekomstige ontwikkelingen en mogelijkheden, te meer daar veel beter gekwantificeerde informatie en scenario's, inclusief door de Commissie zelf uitgewerkt materiaal, beschikbaar is. Niemand is gediend met het achterhouden van duidelijke en realistische — zij het voor velen onwelkome — basisinformatie.

1.6.2 Een zeer ruwe berekening kan een idee geven van de omvang van het probleem en oplossingen. De vraag naar elektriciteit stijgt momenteel met 1-2 % per jaar in de EU. De EU-doelstelling voor opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen behelst een jaarlijkse groei van minder dan 1 %. Het streefdoel voor energie-efficiëntie zou de jaarlijkse groei terugbrengen met 1 %. Hernieuwbare energiebronnen en efficiency zouden de groeiende vraag dus op kunnen vangen, en bovendien misschien bestaande capaciteit kunnen vervangen met veel minder dan 1 % per jaar. Energiecentrales gaan ongeveer 30-50 jaar mee, wat in theorie betekent dat er per jaar 3 % aan vervanging toe is. Volgens het Internationale Energie Agentschap (IEA) is er in de EU de komende 20 jaar behoefte aan nieuwe centrales met een vermogen van ruim 200 000 MW.

## 2. Het Commissievoorstel

2.1 Met het Commissievoorstel wordt ernaar gestreefd om aan de hand van meer energie-efficiëntie te garanderen dat jaarlijks 1 % meer wordt bespaard van de voorheen in elke lidstaat verbruikte energie. De 1 % te besparen energie wordt berekend op grond van het jaarlijkse gemiddelde energieverbruik in de afgelopen vijf jaar in de lidstaat. Dit leidt tot ongeveer 6 % energiebesparing in het jaar 2012. De lidstaten zouden overeenkomstig de bepalingen in de richtlijn verslag moeten uitbrengen en nagaan dat deze hoeveelheid energie per jaar tot 2012 bespaard is. Het energieverbruik in de lidstaten kan nog wel groeien, maar in een lager tempo dan zonder de maatregelen.

2.2 In de ontwerprichtlijn worden maatregelen bepleit voor energy-efficiëntie, alsook voor de bevordering van de markt voor energiediensten, zoals verlichting, verwarming, warm water, ventilatie, enz. Volgens de ontwerprichtlijn zouden lidstaten twee doelstellingen voor energiebesparing moeten naleven en garanderen dat energieleveranciers energiediensten aanbieden voor de periode 2006-2012.

2.3 De algemene doelstelling om jaarlijks 1 % te besparen op het eindverbruik van energie betekent 1 % van de gemiddelde hoeveelheid van de in de voorafgaande vijf jaar aan eindgebruikers gedistribueerde of verkochte energie. De besparingen moeten verwezenlijkt worden in de volgende sectoren: huishoudens, landbouw, commerciële en overheidssectoren, vervoer en bedrijfsleven. Lucht- en zeevervoer zijn uitgesloten in verband met de metingen. Uitgesloten zijn tevens energie-intensieve industrieën, waarvoor reeds de Richtlijn handel in emissierechten en de IPPC-Richtlijn gelden. Alle soorten energie komen in aanmerking: van elektriciteit en aardgas tot stadsverwarming en stadskoeling, stookolie, steenkool en bruinkool, energie afkomstig uit land- en bosbouw en brandstoffen voor vervoer.

2.4 Een andere doelstelling is vastgesteld voor de overheidssectoren in de lidstaten, die ten minste 1,5 % energie per jaar zouden moeten besparen, met name dankzij energie-efficiënte overheidsopdrachten. Deze besparingen zouden ook bijdragen tot de algemene doelstelling van 1 % besparing per jaar.

2.5 Een verplichting voor de aanbodzijde bestaat in de verkoop van energiediensten. Energiedistributeurs en/of detailveranciers zouden energiediensten in hun distributie en verkoop van energie moeten opnemen tot een aandeel 5 % van de klanten is bereikt. Anderzijds zouden er energieaudits kunnen worden aangeboden.

2.6 Met een berekening kan worden nagegaan of eerder genomen maatregelen voor financiële steun in aanmerking komen. Lidstaten kunnen de ononderbroken impact van reeds bestaande energiediensten en van na 1991 ingevoerde efficiëntie maatregelen meten en controleren. Met energiebelasting en informatiecampagnes voor energiebesparing kan hierbij ook rekening worden gehouden mits de impact ervan ook te meten en te controleren valt.

2.7 De lidstaten moeten beslissen welke sectoren zullen worden benaderd en welke bijdrage ze moeten leveren om de nationale doelstelling te halen, terwijl alle in aanmerking komende klanten een bepaalde vorm van energiediensten of programma's en/of maatregelen voor energie-efficiëntie aangeboden moeten krijgen.

2.8 De besparingen worden berekend als de som van het gemeten of geraamde verminderde energie-eindverbruik dat het resultaat is van energiediensten, programma's voor energie-efficiëntie en andere relevante maatregelen. De lidstaten zullen regelmatig verslag uitbrengen over de voortgang omtrent het behalen van de doelstellingen. In het voorstel worden voorbeelden toegelicht van relevante energiediensten en richtsnoeren voor energie-efficiëntie en het meten en controleren van bespaarde energie.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Herhaaldelijk heeft het EESC gewezen op het belang van energiebesparing en meer energie-efficiëntie in het eindverbruik ten behoeve van duurzame ontwikkeling en met name ter bestrijding van klimaatveranderingen. Het initiatief van de Commissie om hieraan serieus aandacht te besteden is een stap in de goede richting. Het EESC kan zich geheel vinden in de doelstelling voor energie-efficiëntie en enkele maatregelen in de ontwerprichtlijn, maar het wil tevens alternatieve voorstellen aan de hand doen.

3.2 In veel lidstaten zijn op dit gebied stappen ondernomen, waartoe thans allerlei beleidsmaatregelen, praktische ervaringen en resultaten behoren. De wellicht meest verbreide vorm van activiteit op dit terrein, samen met enkele sectorvoorbeelden in de gehele EU, zijn vrijwillige acties, in ongeorganiseerde vorm of op basis van overeenkomsten.

3.3 Op EU-niveau bestaan er vereisten voor informatievermelding op huishoudelijke en andere apparaten en een richtlijn over het energieverbruik in gebouwen. Andere maatregelen, zoals de richtlijn inzake het ontwerp van energieverbruikende producten, zijn in voorbereiding. Op veel andere EU-beleidssterreinen valt eveneens steun te bespeuren voor energy-efficiëntie voor eindverbruik (zie de IPPC-<sup>(1)</sup> en energiebelastingrichtlijnen). Helaas omvatten deze beleidsterreinen in hoge mate ook maatregelen die energie aanzienlijk duurder maken. Zodoende wordt er misschien energie bespaard, maar de nadelen in de vorm van hogere kosten voor huishoudens en de aantasting van het concurrentievermogen van ondernemingen kunnen de positieve gevolgen tenietdoen.

3.4 Relevante maatregelen voor meer energie-efficiëntie lopen sterk uiteen vanwege de verschillen ter plaatse en de tot dusver uitgevoerde acties. De gevolgen van deze initiatieven voor de interne markt lijken beperkt. Zo gezien is het, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, van belang dat aanvullende maatregelen in EU-verband een duidelijke meerwaarde opleveren.

3.5 In haar voorstel tracht de Commissie de verschillen en soorten maatregelen in kaart te brengen. Gelet op de bestaande nationale en EU-regelgeving en met name op alle vrijwillige acties dient het voorstel volgens het EESC hier en daar te worden aangepast om de huidige regels optimaal aan te vullen. Voorts verdient de samenhang met andere, gerelateerde vereisten verduidelijking, zoals de richtlijn over gebouwen.

3.6 De mogelijkheden voor meer energie-efficiëntie zijn in veel studies aan de orde gekomen. Het EESC is het grosso modo eens met de Commissie wat de voorgelegde cijfers aangaat. De kansen zijn enorm, maar sommige moeten kritisch tegen het licht worden gehouden, mede gelet op de economische feiten. De rentabiliteit van investeringen in efficiëntie is berekend op grond van een terugbetaalperiode die gelijk is aan de levensduur van de investering, wat in de praktijk vaak niet haalbaar is. Bijvoorbeeld: als de extra kosten van een efficiënter verwarmingssysteem in een gezinswoning een terugbetaalperiode heeft die gelijk is aan de levensduur van het systeem (enkele tientallen jaren), dan beschouwt de eigenaar dit nauwelijks als een rendabele investering. Hetzelfde geldt voor de bedrijfsleider van een kleine onderneming met een beperkt investeringsbudget: hij zou de vervanging van een nog functionerende machine door een machine die minder energie verbruikt niet als een grotere prioriteit beschouwen dan een project dat de totale productie en de omzet verhoogt.

<sup>(1)</sup> Integrated Pollution Prevention and Control, geïntegreerde bestrijding en preventie van verontreiniging.

3.7 Tegen deze achtergrond is de in de richtlijn opgenomen doelstelling om jaarlijks 1 % efficiënter te gaan werken ambitieus, maar niet geheel uit de lucht gegrepen. Het streven naar 1,5 % energiebesparing in de overheidssector, waar het voornamelijk om energieverbruik in gebouwen gaat, is in sommige lidstaten waarschijnlijk moeilijk en slechts tegen hoge kosten binnen de voorgestelde termijn te verwezenlijken.

3.8 Het belangrijkste argument voor een verplichte doelstelling is dat er een sterk motiverende werking van uitgaat. Veel argumenten pleiten evenwel tegen een bindende doelstelling.

3.8.1 De verschillen in gevoerde en huidige acties zijn van dien aard dat één doelstelling in verschillende lidstaten voor de consument verschillende kosten met zich meebrengt. Afzonderlijke doelstellingen voor lidstaten zijn niet haalbaar omdat er te weinig vergelijkbare informatie is die als uitgangspunt voor de berekening kan dienen.

3.8.2 Een ander argument is dat een doelstelling opgevat zou worden als „stok”, en niet als een „wortel”; van deze aanpak zou zeker het verkeerde signaal uitgaan. De mogelijkheden en voordelen van een grotere energie-efficiëntie dienen op een positieve, stimulerende wijze meer voor het voetlicht te worden gebracht.

3.8.3 De informatiebasis over het huidige energieverbruik, energie-efficiëntie en de gevolgen van in uitvoering zijnde maatregelen is in vele lidstaten gebrekkig. De in de ontwerp-richtlijn geschetste berekeningsmethoden voor energiebesparing zijn niet goed omschreven. Flexibiliteit in dit gebied is toe te juichen, maar resultaten ten opzichte van de doelstelling zijn uitsluitend vergelijkbaar en betrouwbaar als zowel de basisinformatie als de berekeningsmethode betrouwbaar en vergelijkbaar zijn.

3.8.4 Het EESC is ook bezorgd dat suboptimalisatie, in dit geval van energie-efficiëntie door het bepalen van bindende doelstellingen, de optimalisatie van de overkoepelende doelstellingen niet ten goede komt, bijvoorbeeld de totale efficiëntie van de economie of de terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen op een voordelige manier.

3.9 Op grond van deze redenen staat het EESC niet achter een bindende doelstelling voor de lidstaten. Een minimumvereiste voor een doelstelling is dat er waterdichte en uitvoerbare berekeningsmethoden worden omschreven.

3.9.1 In plaats van optimale, nationale en bindende doelstellingen stelt het EESC voor dat lidstaten bestaande programma's voor energie-efficiëntie (ook voor inspecties) actualiseren of zulke programma's invoeren. De percentages, 1 % respectievelijk 1,5 % (voor de overheidssector) zouden moeten gelden voor het gemiddelde van de lidstaten.



3.10 Lidstaten moeten zelf kunnen bepalen hoe de doelstellingen en acties gestalte kan worden gegeven voor de verschillende sectoren en vormen van energie. Het is evenwel zaak dat alle sectoren en soorten brandstof onder de loep worden genomen en hun steentje bijdragen.

3.11 De bepalingen van de ontwerprichtlijn inzake documentatie, verificatie en toezicht (artikel 4.5) betekenen een werklust die wellicht niet in verhouding staat tot de verwachte voordelen. De kwaliteit van de resultaten van dit werk blijft twijfelachtig omdat het moeilijk is een duidelijk verband te leggen tussen een specifieke maatregel en de bespaarde hoeveelheid energie. Er is een veel eenvoudiger en duidelijker, maar betrouwbaarder aanpak nodig.

3.12 In plaats van deze verplichte acties zijn dezelfde resultaten bereikbaar door de onderliggende problemen met informatie en financiering directer aan te pakken. Maatregelen op dit gebied bevatten de bepalingen in artikel 8 betreffende de invoering van adequate regelingen voor kwalificaties, erkenning en/of certificering voor energiediensten. Deze bepalingen dienen verder ontwikkeld en verbreed te worden. Er dienen tevens vernieuwende financieringsmethoden te komen (bijv. leningen met lage rentetarieven) om soelaas te bieden in geval van lange terugverdienperiodes, zoals in de in par. 3.6 genoemde voorbeelden.

3.13 Verder dienen er maatregelen te komen ter ondersteuning en ontwikkeling van bestaande en vrijwillige acties die hun nut bewezen hebben. Aansluitend op artikel 12 zijn informatie en vlotte toegang tot energie-audits, ontwikkeling voor het MKB of een bepaalde sector van toepassingen voor energie-audits voor het MKB of een bepaalde sector en ondersteuning van vervolgopleidingen voor degenen die als energiebeheerders willen werken, voorbeelden van maatregelen die goede resultaten hebben opgeleverd en aanmoediging van de Commissie verdienen.

3.14 In plaats van op grote schaal verslagen op te stellen, zou de Commissie de lidstaten in hun streven naar meer energie-efficiëntie kunnen helpen met het verzamelen van betere basisinformatie, waarvan zij ook zelf zou kunnen profiteren. Er is een grondige analyse vereist van de bestaande belemmeringen voor betere energie-efficiëntie. De Commissie zou ook de samenwerking en uitwisseling van goede praktijken tussen lidstaten kunnen uitbreiden.

3.15 Voor een voorstel als het onderhavige, met gevolgen voor de markt en kosten voor de consument, moet een uitgebreide effectrapportage worden opgesteld. Aangezien dit tijdens de voorbereiding niet is gebeurd, wil het EESC dat er onmiddellijk een evaluatie wordt uitgevoerd voordat de Raad en het Parlement besluiten nemen.

3.16 De Commissie oppert het idee om eventueel in een later stadium een systeem van zogenaamde witcertificaten in te voeren. Voor het slagen van zo'n regeling zouden er verplichtingen moeten komen voor energiebehoud of -efficiëntie. Het EESC verwerpt de invoering van verplichtingen voor dit doel en wijst dus tevens de invoering van witcertificaten van de hand. Voorts dient nauwkeurig te worden gevolgd of de handel in uitstootrechten en groencertificaten werkt; voordat ook maar gedacht wordt aan de invoering van nieuwe maatregelen op een reeds ingewikkelde, energie-gerelateerde markt is ook een evaluatie van deze handel vereist.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het begrip „energiedienst” in artikel 3 moet duidelijker worden omschreven. Ook de drempel van 50 GWh in de definitie van „kleine distributeur of detailhandelaar in energie” moet opnieuw ter discussie worden gesteld; hij is wellicht vanuit praktisch oogpunt te laag.

4.2 Artikel 4 dient in het licht van de algemene opmerkingen in dit advies te worden herzien.

4.3 Artikel 6, sub a), en artikel 10, sub b): een groter aanbod van energiediensten is wenselijk. Maar anders dan de Commissie meent het EESC dat deze niet uitsluitend afkomstig moeten zijn van energiedistributeurs en detailhandelaars in energie, en dat de kosten niet mogen worden meegenomen in de distributie- en verkooptarieven totdat er van een bepaalde marktpenetratie sprake is. Nu al worden energiediensten ook door anderen geleverd — zoals ondernemingen voor woning-onderhoud, consultants en bedrijven voor energiediensten — en deze markt moet voor een ieder op gelijke voorwaarden openstaan. Het voorstel om voor rekening van de consument 5 % van de diensten kosteloos aan te bieden, is oneerlijk jegens de consument en discriminerend jegens andere leveranciers.

4.4 Het begrip „in aanmerking komende afnemer” in artikel 7 verdient verdere verduidelijking.

4.5 Artikel 10, sub a): het valt moeilijk in te zien hoe tarieven voor het transport kunnen worden bepaald die meer energie-efficiëntie zullen opleveren. De relevante mechanismen van de in deze alinea gegeven voorbeelden zijn niet eenvoudig te begrijpen.

4.6 De vereisten voor meteropneming in artikel 13 kunnen zeer kostbaar uitpakken, en het zal altijd de consument zijn die voor deze kosten opdraait. Voorzichtigheid is dus geboden bij maatregelen in verband met de kosten voor meteropneming.

Brussel, 28 oktober 2004.

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

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake maatregelen om de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening en de infrastructuurinvesteringen te waarborgen**

(COM(2003) 740 def. - 2003/0301 (COD))

(2005/C 120/22)

Op 23 januari 2004 heeft de Raad van de Europese Unie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 5 oktober 2004 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw **Sirkeinen**.

Tijdens zijn 412e zitting op 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 28 oktober 2004) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 134 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 14 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Achtergrond

1.1 De drie hoofdlijnen van het EU-energiebeleid in de laatste jaren waren:

- totstandbrenging van een doeltreffende open markt voor elektriciteit en gas,
- waarborging van de continuïteit van de energievoorziening, en
- verwezenlijking van strikte milieudoelstellingen, met name bestrijding van klimaatveranderingen.

Tot de belangrijkste wetgeving die op dit gebied is goedgekeurd, behoren de herziene richtlijnen voor de elektriciteits- en gasmarkt, op grond waarvan medio 2004 de markt voor andere verbruikers dan huishoudens opengaat en in 2007 voor alle consumenten. In 2001 is een Groenboek over de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening gepubliceerd, waarin de nadruk lag op vraagbeheersing als centraal onderdeel van zowel de continue voorziening als van de bestrijding van klimaatveranderingen.

1.2 Een betrouwbare energievoorziening tegen redelijke prijzen is een belangrijke voorwaarde voor economische groei en welzijn van de Europese burgers. Daarom steunt het EESC in zijn adviezen de doelstellingen en benadering van de Commissie.

1.3 De energiemarkten in de EU maken de hiervoor vermelde doelstellingen nog niet waar. Misschien is het ook niet realistisch om dit te verwachten, nu de belangrijkste wetgeving pas haar uitvoeringsfase nadert. Volgens de Commissie is dit pakket ontwerp-wetgeving een aanvulling op bestaande wetgeving, gericht op de opheffing van huidige of toekomstige tekortkomingen.

1.4 Een sterke stimulans voor dit pakket maatregelen was de stroomuitval in Italië in september 2003, alsook andere incidenten in Europa en de Verenigde Staten. De uitval was te wijten aan een reeks operationele fouten nadat een zwaarbe-

laste lijn in Zwitserland het begeven had. Er bleken ook problemen te zijn met de coördinatie tussen beheerders van de transmissiesystemen. Uit het onfortuinlijke voorval kan veel lering worden getrokken. Door openstelling van de markten neemt de transmissie toe, alsook eventuele problemen in verband hiermee.

1.5 Het wekt verwondering dat de Commissie de belangrijkste oorzaak van stroomuitval slechts aanstipt. Sommige gebieden of landen zijn niet in staat genoeg energie op te wekken en voeren voortdurend grote hoeveelheden stroom in uit naburige of verder gelegen regio's met een overschot. Grensoverschrijdende handel op de EG-electriciteitsmarkt is een doeltreffende oplossing voor overschotten en tekorten, en draagt zodoende bij tot voorzieningszekerheid en meer concurrentie. Maar het kan en mag niet in de plaats komen van een ontoereikend stroomopwekkingsvermogen in sommige sectoren van de markt.

1.6 Volgens de Commissie stijgen de prijzen op een gezonde markt als de vraag toeneemt en het aanbod stagneert. In theorie reageren de consumenten op hogere prijzen door minder te verbruiken, maar het is bekend dat de prijselasticiteit van stroom om diverse redenen gering is. Bij een bepaald prijsniveau wordt investeren in meer aanbod winstgevend, en zo wordt een steeds stijgende prijs een halt toegeroepen. Blijven toereikende investeringen uit, dan leiden de steeds stijgende prijzen, tenminste op korte en middellange termijn, tot ernstige problemen voor de consument en het concurrentievermogen van bedrijven, en dus voor complete economieën. Een bijzonder probleem bij investeringen in de opwekking van energie is dat er niet snel kan worden ingespeeld op prijschommelingen, aangezien er met investeringsprojecten veel tijd gemoeid is (vanaf planning, via vergunningsprocedures tot de bouw). Volgens sommigen kunnen termijnmarkten dan wel tot op zekere hoogte soelaas bieden, het gaat om te recente praktijken om te beoordelen of hun een lang leven beschoren is.

1.7 De EU heeft besloten concurrentie toe te laten op de elektriciteits- en gasmarkt. De vraag is evenwel of er in de open markt genoeg geïnvesteerd zal worden, met name in het piekvermogen. Volgens de richtlijn voor de elektriciteitsmarkt dienen lidstaten een systeem in te voeren om na te gaan of vraag en aanbod in evenwicht zijn, alsook een aanbestedingsprocedure voor meer vermogen als dat nodig mocht zijn. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de algemene structuur van de energievoorziening en de keuze van energiebronnen; de ontwerpgrondwet brengt hier geen verandering in.

1.8 Tekortkomingen van de markt (te weinig aandacht voor de behoeften op de lange termijn, het milieu, regionale en lokale omstandigheden) kunnen evengoed oorzaken van te weinig investeringen zijn, en niet uitsluitend ondoeltreffende concurrentie, het ontbreken van een stabiel regelgevingskader, remmende vergunningsprocedures en/of publieke tegenstand. De verplichting om van een netwerk een onafhankelijke economische partij te maken (unbundling) veroorzaakt het tot een ambitieus beheer, omdat innovatie en waardeschepping juist ontstaan in de dienstverlening aan klanten. Het netwerk zit aldus klem tussen de door regelgevers vastgestelde tolprijzen en de door klanten opgelegde lasten en investeringen, terwijl er geen enkele duidelijkheid of interventiemogelijkheid is als het gaat om ontwikkeling.

1.9 Efficiënt eindgebruik van energie, of energiebesparing, is lange tijd beschouwd als krachtig element van de energiemarkt. Minder verbruik van energie bespaart geld en draagt rechtstreeks bij tot voorzieningszekerheid, alsook vaak tot terugdringing van broeikasgassen door de geringere behoefte aan energie en aan investeringen in nieuwe productie en transmissie. De mogelijkheden van nieuwe technologieën zijn enorm; er moeten dan ook maatregelen worden getroffen om deze te ontwikkelen en op de markt in te voeren.

1.10 De Commissie merkt op dat niet aan het evenwicht tussen vraag en aanbod mag worden voorbijgegaan. Eén van de oorzaken van de toegenomen belasting van netwerken is de stijgende vraag, die gedeeltelijk kan worden opgevangen door vraagbeheersing. Passende prikkels om te investeren in netwerken en de opwekking van elektriciteit zijn echter ook nodig.

1.11 Volgens de Commissie zal de toekomstige groei van de vraag naar elektriciteit worden opgevangen door beheer aan de vraagzijde. Nieuwe investeringen worden evenwel tot op zekere hoogte nodig geacht, al was het maar om centrales te vervangen die aan het eind van hun levensduur zijn gekomen. De Commissie verwacht veel van duurzame energie en van de gespreide productie door kleinschalige warmtekrachtkoppelingssystemen.

1.11.1 Het Comité kan zich volstrekt niet vinden in de beschrijving van de toekomstige ontwikkelingen en behoeften in de elektriciteitssector. In een mededeling over infrastructuurinvesteringen verwacht men veel duidelijkere en realistischere informatie over toekomstige ontwikkelingen en mogelijkheden aan te treffen, te meer daar veel beter gekwantificeerde informatie en scenario's, inclusief door de Commissie zelf uitgewerkt materiaal, beschikbaar is. Niemand is gediend met het achterhouden van duidelijke en realistische — zij het voor velen onwelkome — basisinformatie.

1.11.2 Een zeer ruwe berekening kan een idee geven van de omvang van het probleem en van de oplossingen: de vraag naar elektriciteit stijgt momenteel met 1-2 % per jaar in de EU. De EU-doelstelling voor opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen behelst een jaarlijkse groei van minder dan 1 %. Het streefdoel voor energie-efficiëntie zou de jaarlijkse groei terugbrengen met 1 %. Hernieuwbare energiebronnen en efficiency zouden de groeiende vraag dus op kunnen vangen, en bovendien misschien bestaande capaciteit kunnen vervangen met veel minder dan 1 % per jaar. Energiecentrales gaan ongeveer 30-50 jaar mee, wat in theorie betekent dat er per jaar 3 % aan vervanging toe is. Volgens het Internationaal Energie Agentschap (IEA) is er in de EU de komende 20 jaar behoefte aan nieuwe centrales met een vermogen van ruim 200.000 MW.

## 2. Het Commissievoorstel

2.1 Het richtlijnvoorstel beoogt de bevordering van investeringen in de Europese energiesector ter versterking van de concurrentie en ter voorkoming van regelmatige stroomonderbrekingen. De nadruk ligt op de behoefte aan een duidelijk rechtskader voor de EU voor een deugdelijke werking van een concurrerende interne markt voor elektriciteit, door het veiligstellen van de elektriciteitsvoorziening en het waarborgen van een toereikende mate van interconnectie tussen de lidstaten, aan de hand van algemeen, transparant en non-discriminair beleid.

2.2 In het voorstel wordt van de lidstaten het volgende verlangd:

— een duidelijk omschreven beleid voor een evenwicht tussen vraag en aanbod, met doelstellingen voor reservecapaciteit of alternatieven, zoals maatregelen aan de vraagzijde, en

— na te leven normen met betrekking tot de veiligheid van de transmissie- en distributienetwerken.

2.3 Beheerders van transmissiesystemen dienen een jaarlijkse of meerjarige investeringsstrategie voor te leggen aan de nationale regelgevingsinstantie. Deze kan belangrijke, grensoverschrijdende projecten aan de lijst toevoegen.

2.4 De nationale regelgevingsinstanties dienen een samenvatting van deze investeringsprogramma's bij de Commissie in te dienen ter raadpleging van de Europese groep van regelgevende instanties voor elektriciteit en gas, en rekening te houden met de hoofdverbindingen van prioritair Europees belang van de trans-Europese energienetwerken.

2.5 Nationale regelgevende instanties krijgen het recht om in te grijpen om projecten sneller te voltooiën en, indien nodig, om voor bepaalde projecten openbare aanbestedingen uit te schrijven indien een transmissiesysteembeheerder niet in staat of niet bereid is om die projecten af te ronden.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 De richtlijn Elektriciteitsmarkt en de Verordening inzake grensoverschrijdende handel vormen het kader voor een geliberaliseerde interne markt voor elektriciteit. De tenuitvoerlegging van beide begint op 1 juli 2004. Om investeerders en andere actoren op de markt stabiele regelgeving te bezorgen, die cruciaal is voor het juiste investeringsklimaat, dienen eventuele wijzigingen in dit kader uiterst voorzichtig te worden benaderd.

3.2 Zelf verwijst de Commissie min of meer duidelijk naar de achterliggende redenen voor haar bezorgdheid omtrent de veiligheid van de voorziening, en voor de voorgelegde ontwerprichtlijn. In het richtlijnvoorstel wordt echter niet rechtstreeks ingegaan op deze redenen.

3.3 De eerste reden is gebrek aan productiecapaciteit voor stroom in sommige delen of lidstaten van de Unie, vanwege de oriëntatie van het energiebeleid. De Commissie brengt het probleem in kaart voor de reservecapaciteit, maar dit geldt ook voor de vaste behoefte aan energie.

3.4 De tweede reden is gebrek aan concurrentie, ten gevolge van politieke onwil van sommige lidstaten om bestaande monopolies, oligopolies of overheersende marktposities aan te pakken. De Commissie stelt dit vast en verwijst naar haar beperkte bevoegdheden om hierin verandering te brengen. Er wordt gekozen voor meer concurrentie van beheerders in andere lidstaten, door te proberen voldoende interconnectiecapaciteit te garanderen.

3.5 Ten derde zijn sommige transmissiesysteembeheerders niet bereid of onvoldoende in staat om de bestaande richtsnoeren voor grensoverschrijdende uitwisselingen ten uitvoer te leggen, ook al zijn de transmissiesysteembeheerders deze richtsnoeren binnen hun eigen organisaties vrijwillig overeenge-

komen. Oorzaak hiervan is wellicht de gebrekkige spreiding van energie- en netwerkactiviteiten.

3.6 De grootste hinderpaal voor investeringen in transmissienetwerken is politieke en publieke weerstand tegen zulke projecten. In sommige lidstaten zijn bijna alle vormen van energieopwekking ongewenst. Inspraak bij projecten is voor mensen die er de gevolgen van zullen ondervinden, een belangrijk basisrecht. Maar planning en besluitvorming wordt zo een heel lastig en langdurig proces, waardoor zelfs de dringendste en hoogstnodige projecten op losse schroeven komen te staan.

3.7 De zeer belangrijke vraag die in de richtlijn aan de orde komt en waarvoor op EU-niveau een antwoord moet worden gevonden, is hoe ervoor kan worden gezorgd dat er hoe dan ook op een marktconforme manier genoeg geïnvesteerd wordt in interconnectoren.

3.8 De ontwerprichtlijn verleent de regelgevingsinstantie het recht in te grijpen door wijziging van het investeringsplan van de transmissiesysteembeheerder en door bepaalde investeringen te eisen; tot slot wordt er ook een aanbestedingsprocedure ingevoerd. Het huidige voorstel gaat verder dan de richtlijn voor de elektriciteitsmarkt, die voorziet in toezicht op het evenwicht tussen vraag en aanbod, en, indien nodig, in een aanbestedingsprocedure voor meer opwekkingsvermogen. Om te veelvuldige wijzigingen in de regelgeving en een overdaad aan voorschriften te vermijden, moet de wetgeving op dit punt pas gewijzigd worden als er genoeg ervaring is opgedaan met de werking van de huidige bepalingen.

3.9 Een deel van de inhoud van de ontwerprichtlijn, zoals de algemene bepalingen in artikel 3, is onderdeel van elk goed nationaal energiebeleid en heeft al wijd en zijd ingang gevonden. Dit te presenteren als bepalingen in een richtlijn kan leiden tot verwarring van verantwoordelijkheden.

3.10 Een aspect waaraan de Commissie ook aandacht had kunnen besteden, is vraagbeheersing. Uitbreiding van de mogelijkheden voor verbruikers, met name van middelgrote omvang, om te reageren op prijschommelingen in de groothandelsprijs voor elektriciteit zou kunnen bijdragen tot terugdringing van pieken in de vraag.

### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Artikel 4: het EESC onderschrijft deze bepalingen, ervan uitgaande dat het eerste lid inhoudt dat alle transmissiesysteembeheerders zich aan de richtsnoeren van ETSO moeten houden.



4.2 Artikel 5: het EESC meent dat de teneur van het artikel enigszins verwarrend is ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de EU en de lidstaten. In principe, buiten deze context, steunt het EESC de meeste in het artikel genoemde maatregelen als onderdeel van een degelijk nationaal energiebeleid.

4.3 Het blijft onduidelijk wat verstaan wordt onder „reservecapaciteit” in de tweede alinea van artikel 5.1. In het artikel zou uitsluitend sprake moeten zijn van technische reserves voor de korte termijn, nodig voor de betrouwbaarheid van het systeem.

4.4 Artikel 6: het is moeilijk in te zien waarom netwerkinvesteringen gekoppeld moeten worden aan het beheer van de vraagzijde, en nog minder op de manier waarop dit in artikel 6, lid 1, gebeurt. Artikel 6, lid 2: met deze vereisten zou, indien mogelijk, primair rekening worden gehouden als de methode voor de tarieven voor netwerktoegang wordt vastgesteld. Wat betreft artikel 6, lid 2: voor interconnectoren is actie vereist zoals vermeld in paragraaf 3.7.

4.5 Artikel 7: het EESC is geen voorstander van de in dit artikel opgenomen voorstellen; zie de uiteenzetting in paragraaf 3.8.

Brussel, 28 oktober 2004.

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

---

BIJLAGE

**bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

De volgende tekst uit het afdelingsadvies is verworpen na goedkeuring van wijzigingsvoorstellen door de voltallige vergadering; de tekst kreeg wel ten minste een kwart van de uitgebrachte stemmen:

**Par. 1.8, laatste zin:**

„Gestage uitbreiding van de wetgeving, en met name wetgeving die overheidsbemoediging op de markten toestaat, leiden niet tot het vereiste stabiele regelgevingskader, maar integendeel tot meer risico voor investeerders, uitgestelde investeringen en dus hogere prijzen”.

*Uitslag:*

78 stemmen vóór het schrappen van de zin, 67 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen.

---

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Verdrag tot vaststelling van én grondwet voor Europa”

(2005/C 120/23)

Het Europees Parlement besloot op 29 september 2004, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa”.

Gegeven de urgentie van de werkzaamheden besloot het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn 411e zitting (15 en 16 september 2004) om de heer Malosse als algemeen rapporteur aan te wijzen. Vervolgens heeft het Comité tijdens zijn 412e zitting, van 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 28 oktober 2004), het volgende advies uitgebracht, dat met 166 stemmen voor, 4 tegen, bij 6 onthoudingen werd goedgekeurd:

### 1. Inleiding

1.1 Het Comité schaarde zich in zijn advies van 24 september 2003 <sup>(1)</sup> achter het Verdrag tot vaststelling van een Europese grondwet. Daarbij wees het erop dat, nadat de lidstaten een hoopvol tegemoet gezien akkoord hadden bereikt, het cruciaal is, ervoor te zorgen dat het ontwerp ook op de waardering van de burgers en het maatschappelijk middenveld van Europa kan rekenen.

1.2 We zijn nu in die fase aangeland, terwijl de discussie over de ratificatie van het Verdrag - op welke wijze dan ook (middels parlementaire goedkeuring of bij referendum) - in alle lidstaten is opgestart.

1.3 Aan de vooravond van deze stap, die doorslaggevend is voor de toekomst van het integratieproces, moet iedereen worden gestimuleerd om persoonlijke, sectorale, professionele, lokale of nationale belangen opzij te zetten: het Verdrag moet worden onderzocht op zijn globale politieke betekenis in een proces dat inmiddels meer dan 50 jaar geleden door de oprichters van de Europese Gemeenschappen werd ingeleid.

1.4 Het Comité is ermee ingenomen dat het door de commissie Constitutionele zaken van het Europees Parlement over het Verdrag is geraadpleegd. Het wil dan ook van deze mogelijkheid profiteren om:

- een **duidelijke boodschap** tot de georganiseerde civiele samenleving van de Unie te richten over inhoud en reikwijdte van het Verdrag;
- **aanbevelingen** te doen voor de te volgen communicatiestrategie om de aandacht van het maatschappelijk middenveld op het Verdrag te vestigen.

### 2. Een duidelijke boodschap

2.1 *De methode van de Conventie, verhoging van het democratisch gehalte van het integratieproces.*

2.1.1 De wijze waarop het Verdrag tot stand is gekomen, middels een Conventie die grotendeels uit leden van de nationale parlementen en van het Europees Parlement bestaat, betekent op zich al vooruitgang, wat de burgers van Europa duidelij-

lijk moet worden gemaakt. De inspanningen om de georganiseerde civiele samenleving, via hoorzittingen, raadplegingen en de inbreng van door de sociale partners en het EESC gekozen waarnemers, bij de werkzaamheden te betrekken, waren een substantiële stap vooruit, óók ten aanzien van de constitutionele praktijken in het merendeel van de lidstaten. Het Comité heeft overigens in het al genoemde advies van 24 september 2003 aanbevelingen gedaan om de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld nog op te voeren. <sup>(2)</sup>

2.1.2 De IGC heeft het ontwerp van de Europese Conventie dan wel op een aantal punten teruggeschroefd, maar niet uitgehouden. Daarmee berust het Verdrag op consensus tussen alle politieke groeperingen en is het de vrucht van een echte democratische discussie.

2.1.3 Weliswaar vormde de Conventie, gegeven het gemengde karakter van de EU als unie van landen en van volkeren, geen grondwetgevende vergadering, toch belichaamde zij een opmerkelijke breuk met het verleden, waarin parlementaire vertegenwoordiging en civiele samenleving nog volledig gescheiden grootheden waren.

2.1.4 Een afwijzing van het Verdrag zou neerkomen op mislukking van de gevolgde methode. Daarom is het hoofdzak, zich er sterk voor te maken om deze methode duurzaam te verankeren (zoals overigens in het Verdrag zelf is voorzien).

2.1.5 Het Comité, dat aan de werkzaamheden van de Conventie heeft deelgenomen, ondersteunt dus de legitimiteit van het Verdrag en vraagt alle Conventieleden en –waarnemers, die het ontwerp hebben ondertekend, hetzelfde te doen.

2.2 *Een grondwet, een „revolutie” in het verloop van het integratieproces*

2.2.1 De grondwet biedt de Unie een nieuw functioneringskader. Het bestaat uit drie delen waarvan er twee volstrekt innovatief zijn: in het eerste deel worden de beginselen en waarden waarop de Unie stoelt, gedefinieerd en in het tweede deel de grondrechten van de burgers. Het derde gedeelte vormt een codificatie en actualisering van het in de huidige verdragen neergelegde beleid.

<sup>(1)</sup> PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 43

<sup>(2)</sup> zie noot 1

2.2.2 Het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa vervangt de bestaande verdragen door één enkele complete tekst die het functioneren van de Unie begrijpelijker en voor iedereen toegankelijk maakt.

2.2.3 De Europese grondwet komt niet in de plaats van de nationale grondwetten, maar coëxisteert ermee en zal in de gehele Unie van kracht zijn.

2.2.4 Ook al is de inhoud van de grondwet niet werkelijk „revolutionair”, dan nog moet de constitutionele aard van het nieuwe Verdrag een omwenteling teweeg brengen in het besef van de Europese volkeren ten aanzien van hun gemeenschappelijke ambitie en hun gemeenschappelijk lot. Het Comité acht het zijn taak om die vooruitgang bij de opbouw van „Europa” onder de aandacht van alle burgers te brengen.

2.3 *Een democratischere Unie waarin de soevereiniteit van de burgers met betrekking tot het integratieproces wordt erkend (Deel I van het Verdrag)*

2.3.1 De doelstelling van het Verdrag is duidelijk: een politieke unie tot stand brengen uit naam van de burgers en van de staten van Europa.

2.3.2 De belangrijkste verwachtingen van de Europese burgers staan centraal in de in dit ontwerp vastgelegde doelstellingen van de Unie. „Volledige werkgelegenheid, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen, een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu” worden uitdrukkelijk genoemd. Hetzelfde geldt voor de bevordering van „economische, sociale en territoriale samenhang, en van de solidariteit tussen de lidstaten”. Verder moet de burgers volgens dit ontwerp „een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” worden geboden.

2.3.3 Ook wordt de democratische legitimatie van het besluitvormingsproces zonder meer vergroot:

2.3.3.1 de bevoegdheden van het Europees Parlement als medewetgever worden uitgebreid. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de mensen zich meer bewust worden van het gewicht van deze instelling;

2.3.3.2 de nieuwe rol die aan de nationale parlementen wordt toegekend, biedt een garantie tegen eventuele overregulering op Europees niveau. De Commissie moet hun van ieder nieuw initiatief op de hoogte stellen en verder ontlenen zij aan het „vroegge-waarschuwingsmechanisme” het recht om zo'n initiatief op subsidiariteit te toetsen.

2.3.4 Voorts zullen de burgers voortaan de mogelijkheid hebben om over de door hun regering in de Raad ingenomen standpunten te worden geïnformeerd: op deze instelling rust namelijk een transparantieplichting telkens wanneer zij als wetgever optreedt.

2.3.5 Voor het eerst wordt de participatiedemocratie, die een onontbeerlijke aanvulling op de representatiedemocratie vormt, als beginsel voor het functioneren van de Unie erkend:

2.3.5.1 - door regelmatig een open dialoog met de representatieve verenigingen van de civiele samenleving te voeren, zou het optreden van de Europese Instellingen door meer samenhang en transparantie moeten worden gekenmerkt. Daarbij mag met name worden verwacht dat overgedetailleerde of praktisch onuitvoerbare regelingen dankzij overleg met de betrokkenen worden vermeden. De Commissie zal dan tevens de sociale en economische impact van haar voorstellen, ook op regionaal en lokaal niveau, beter moeten evalueren;

2.3.5.2 - een van de grootste innovaties van het ontwerp wordt gevormd door de invoering van een volksinitiatief: de Europese burgers kunnen, mits zij ten minste 1 miljoen in getal en afkomstig uit een aanzienlijk aantal lidstaten zijn, de Commissie verzoeken om een wetgevingsvoorstel in te dienen waarmee wordt tegemoetgekomen aan hun wensen.

2.3.6 Verder wordt de rol van de sociale partners erkend als kernelement van de democratie in de Unie, met respect voor de autonomie van de sociale dialoog.

2.3.7 Opname van dit nieuwe deel I zou het mogelijk moeten maken om het democratisch tekort in een zich uitbreidende Unie te verkleinen.

2.4 *Een Unie die de grondrechten van haar burgers beter beschermt (deel II van het Verdrag)*

2.4.1 Het Handvest van grondrechten werd opgesteld door een Conventie, waarvan de democratische legitimatie in brede kring erkenning heeft gevonden. De organisaties van de civiele samenleving hebben een belangrijke bijdrage geleverd tot de tekst van het handvest.

2.4.2 Dit handvest wordt als een stap vooruit beschouwd, omdat alle soorten individuele en collectieve grondrechten, zonder deze te scheiden, erin zijn opgenomen. Het gaat daarbij om burger- en politieke rechten en sociale en economische rechten. Nieuw is dat ook „modernere” rechten aan de burgers worden toegekend (betreffende duurzame ontwikkeling, consumentenbescherming, gelijkheid van geslachten, bio-ethiek, bescherming van persoonsgegevens, enz.).

2.4.3 De grondrechten van de burgers vormen een wezenlijk deel van het Verdrag zelf en zijn niet in een preambule opgenomen.

2.4.4 De opname van het handvest in het Verdrag, waarop door talrijke organisaties van de Europese civiele samenleving was aangedrongen, is van substantieel belang omdat het daarvoor dwingend recht wordt.

2.4.5 In de praktijk betekent dit dat de rechtsbescherming van de burgers wordt verhoogd. Burgers kunnen dan namelijk voor iedere nationale rechter een beroep op het handvest doen wanneer zij besluiten van de Europese instellingen of nationale besluiten ter uitvoering van EG-recht willen aanvechten.

2.4.6 Het Comité, dat bij het opstellen van het handvest was betrokken, beschouwt de opname ervan in het Verdrag als een belangrijke stap vooruit als het gaat om de bescherming van de rechten van natuurlijke en rechtspersonen.

2.5 *Een Unie die dankzij haar beleid en de communautaire methode aan de verwachtingen van haar burgers kan voldoen (Deel III van het Verdrag)*

2.5.1 De bestaande verdragen en vooral de communautaire methode hebben hun waarde ruimschoots bewezen. Deel III bevat dan ook de belangrijkste bepalingen van de huidige verdragen betreffende het gemeenschappelijk beleid van de Unie door het gekwalificeerde-meerderheidsvereiste uit te breiden tot zo'n twintig terreinen waarop momenteel nog bij unanimititeit wordt besloten. Bovendien wordt de co-decisieprocedure verheven tot de gewone wetgevingsprocedure, waardoor de bevoegdheden van het Europees Parlement de facto worden uitgebreid. Bijgevolg kunnen de meeste Uniebesluiten betreffende gemeenschappelijk beleid dankzij dit ontwerp op een efficiëntere en democratischere wijze worden genomen.

2.5.2 In dit deel zijn ook de algemene beginselen neergelegd die gelden voor de gebieden waarop de lidstaten hun middelen hebben gebundeld of waarop zij samenwerken. Dit betekent evenwel geen inhoudelijke verstarung van het beleid: de inhoud ervan wordt bepaald door besluiten, en dus door de wil van de nationale regeringen en meerderheden die zich vormen binnen het Europees Parlement.

2.5.3 Dit is bijvoorbeeld het geval bij het sociaal beleid waarvoor een algemene bepaling (een „sociale clausule”) in het Verdrag is opgenomen krachtens dewelke de Unie bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid rekening moet houden met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting, alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid. Hetzelfde geldt voor de bestrijding van iedere vorm van discriminatie en uitsluiting en de erkenning van de rol van de diensten van algemeen belang bij de bevordering van de sociale en territoriale samenhang in de Unie en, zoals reeds elders in het Verdrag is bepaald, voor het in aanmerking nemen van de milieudimensie en van de vereisten voor de bescherming van de consument.

2.5.4 Het probleem om het Verdrag ingang bij de burgers te doen vinden, bestaat erin dat zij gewend zijn te worden geraadpleegd over te nemen maatregelen of een politiek project, en niet over een functioneringskader. Om hun belangstelling te wekken moet de discussie worden geopend over hetgeen de burgers en de lidstaten willen gaan ondernemen, als de beginselen, waarden, doelstellingen en functioneringsvoorschriften eenmaal duidelijk in een grondwet zijn vastgelegd.

2.5.5 Daarom wil het Comité in dit stadium een link leggen tussen het voorgestelde Verdrag en de strategie van Lissabon, waarvan de tussentijdse herziening nakende is. Die strategie moet in de discussie worden ingebracht, omdat zij een visie inhoudt voor de toekomst van iedere Europese burger: concurrentievermogen, volledige werkgelegenheid, delen van kennis, investeren in menselijk kapitaal en groei in het teken van duurzame ontwikkeling waardoor de levensomstandigheden en – kwaliteit behouden blijven. Momenteel functioneert de strategie niet goed omdat de uitvoeringsinstrumenten gebrekkig zijn en het chronisch ontbreekt aan inspraak van de burgers en de civiele samenleving. Daarom zijn in deze fase een nieuwe impuls en nieuwe communautaire initiatieven onmisbaar om het economisch en sociaal project van de Unie geloofwaardig te maken.

2.5.6 In zijn advies aan de Europese Raad<sup>(3)</sup> roept het Comité ertoe op om de tussentijdse herziening van de strategie van Lissabon te laten uitvoeren door de burgers en de actoren van de civiele samenleving. Dat is een niet te missen kans om hun een duidelijk politiek signaal te geven met betrekking tot de inhoud van het project van de Unie.

2.5.7 De burgers moet worden uitgelegd dat zij, dankzij de vooruitgang op democratisch gebied die de grondwet belichaamt, de mogelijkheid krijgen om zelf te beslissen over de inhoud van het EU-beleid en de concrete maatregelen die de Unie moet nemen om aan hun verwachtingen tegemoet te komen. „NEE zeggen” tegen het Verdrag komt dus neer op het doen verstarren van de huidige verdragen.

2.6 *De Europese civiele samenleving moet warm worden gemaakt voor de vooruitgang die het Verdrag belichaamt, zodat de tekortkomingen ervan geen struikelblok vormen*

2.6.1 De tekortkomingen in het Verdrag, zoals die wordt goedgekeurd, moeten niet worden verzwegen. Veel van de verlangens van het maatschappelijk middenveld konden onmogelijk tijdens de werkzaamheden van de Conventie, laat staan tijdens de IGC, worden gehonoreerd. Het Comité wees in zijn advies van 24 september 2003<sup>(4)</sup> op een groot aantal zwakke punten in het ontwerp, zoals met name:

2.6.1.1 ontoereikende uitvoeringsbepalingen om het beginsel van de participatiedemocratie toe te passen: de mogelijkheden voor het Comité om voor een efficiënte civiele dialoog te zorgen zijn onvoldoende uitgebreid;

2.6.1.2 het protocol betreffende de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (met name functionele subsidiariteit) kent geen bepalingen waarin de rol van het maatschappelijk middenveld bij de tenuitvoerlegging van dat beginsel wordt erkend;

<sup>(3)</sup> Over de tussentijdse herziening halverwege van de strategie van Lissabon (CESE 1438/2004)

<sup>(4)</sup> zie noot 1



2.6.1.3 de Europese governance schiet tekort als het gaat om economisch en werkgelegenheidsbeleid en het ontbreekt aan regels voor raadpleging van het Europees Parlement en het Comité inzake deze aangelegenheden, die toch in de eerste plaats de actoren van de civiele samenleving aangaan;

2.6.1.4 het Comité hoeft, ondanks zijn deskundigheid ter zake, niet verplicht te worden geraadpleegd over maatregelen aangaande het discriminatieverbod, het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid en cultuur.

2.6.2 De vraag luidt of het Verdrag daarom moet worden afgewezen. Het Comité is van oordeel dat een afwijzing zowel binnen als buiten de Unie, waar vijandige of concurrerende krachten zich zeker over een mislukking zouden verheugen, een negatief signaal zou zijn ten aanzien van het integratieproces. Het voorgestelde institutionele kader kan echter juist worden benut en door praktische maatregelen worden verbeterd.

2.6.2.1 Ook zouden de bepalingen met betrekking tot de participatiedemocratie, waarbij de wijze waarop het Comité wordt geraadpleegd en de rol van het Comité in een reeks mededelingen moeten worden gedefinieerd.

2.6.2.2 Voorts moet de civiele samenleving worden geraadpleegd over de Europese wet waarin de procedures voor het volksinitiatief worden uitgewerkt. Ook zou het Comité in dit verband kunnen worden verzocht om een verkennend advies uit te brengen. Tevens kan het ondersteuning bieden aan uit de civiele samenleving komende initiatieven.

2.6.2.3 Het beginsel van participatiedemocratie moet gelden voor de voornaamste strategieën van de Unie ten behoeve van groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling.

2.6.3 Daarnaast, en zonder dat buiten de grenzen van het goedgekeurde Verdrag wordt getreden, is het tevens zaak, de burgers te informeren over regelingen waardoor flexibiliteit kan worden ingebracht en waardoor vooruitgang kan worden geboekt zonder dat het Verdrag daarvoor moet worden gewijzigd.

2.6.3.1 Lidstaten die meer vaart achter de integratie willen zetten, kunnen dan gemakkelijker meer onderling gaan samenwerken.

2.6.3.2 Mochten alle lidstaten blijk geven van een bepaalde politieke wil, dan kan de integratie ook op gevoelige gebieden als fiscaal of sociaal beleid, waar het unanimitetsvereiste is gehandhaafd, worden verdiept. Dankzij een „loopplankclausule” kan dan namelijk ook op deze terreinen alsnog worden overgegaan tot besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid.

2.6.4 Middels een geëngageerde, kritische en constructieve houding kan het maatschappelijk middenveld bijdragen tot goede voorlichting van de burgers en de druk op de regeringen handhaven. Het ergste zou zijn dat politici zich bevestigd voelen in de helaas alom levende indruk dat de burger geen belangstelling voor het integratieproces koestert. Die indruk is namelijk volstrekt bezijden de waarheid: de burgers verwachten veel van Europa, met name dat het hun een visie voor hun toekomst biedt waardoor hun dagelijkse leven nog verder wordt verbeterd.

2.6.5 Het Comité vindt dat de goedkeuring van het Verdrag geen eindpunt vormt. Integendeel, daardoor wordt de weg naar versterking van de participatiedemocratie geopend. Een afwijzing ervan zou neerkomen op afzien van de vooruitgang die de civiele samenleving via de methode van de Conventie heeft geboekt.

### 3. Efficiënte communicatie

De kwaliteit van de communicatiestrategie zal bepalend zijn voor de goedkeuring van het Verdrag door de Europese volkeren. Een pragmatische en professionele aanpak om de doeltreffendheid van die strategie te waarborgen, is dus geboden. Het Comité beveelt in dit verband vier clusters maatregelen aan:

#### 3.1 *De middelen: instrumenten voor informatie en financiering*

3.1.1 De ingewikkeldheid van het Verdrag noopt tot het creëren van voorlichtingsinstrumenten die in de aanloop naar het communicatieproces kunnen worden gebruikt om campagnes of discussies op te starten.

3.1.2 De lidstaten, met ondersteuning van de voorlichtingsbureaus van het Europees Parlement en de vertegenwoordigingen van de Commissie, zouden deze instrumenten moeten ontwikkelen en toegankelijk moeten maken.

3.1.3 Deze instrumenten zouden de vorm kunnen aannemen van een schematisch overzicht van het Verdrag dat is toegesneden op de problemen van de verschillende bevolkingsgroepen per lidstaat. Hoe meer de instrumenten op maat zijn gesneden, des te efficiënter kunnen zij door de media, de organisaties van de civiele samenleving, politieke groeperingen en de regionale en lokale overheden worden ingezet om de burgers voor te lichten en hen voor de grondwet te mobiliseren.

3.1.4 Er moeten voldoende financiële middelen worden vrijgemaakt om een communicatiestrategie te kunnen toepassen die aan de verwachtingen van de burgers voldoet.

### 3.2 *Opstarten van communicatiecampagnes via de media en communicatiekanalen die zich dicht bij de burger situeren*

3.2.1 Beschikken de media, de regionale en lokale overheden, politieke groeperingen en de organisaties van de civiele samenleving eenmaal over deze instrumenten, dan kunnen zij met hun voorlichtingsactiviteiten beginnen. Zij kunnen dan een duidelijke boodschap doen uitgaan die is toegesneden op de vragen die onder de lokale bevolking leven over de reikwijdte van het Verdrag.

3.2.2 In een eerste stadium is het nuttig om in iedere lidstaat vast te stellen hoe de verschillende bevolkingsgroepen tegen het Verdrag aankijken om vervolgens over de inhoud van de af te geven boodschap na te denken. In het licht van deze bevindingen moet met deze boodschap de terughoudendheid van de burgers worden weggenomen en een antwoord worden gegeven op hun vragen.

3.2.3 Ook moeten de uitdragers van de boodschap en de media voor de overdracht daarvan met zorg worden gekozen. De betrokken actoren dienen een heterogeen gezelschap te vormen, zodat een pluralistische campagne kan worden georganiseerd. Ook zal hun nabijheid tot de burgers ten goede komen aan de geloofwaardigheid en de acceptatie van de boodschap; vandaar het belang van actie op lokaal en regionaal niveau.

3.2.4 Het Europees Parlement wordt aanbevolen om werkgroepen op te richten met uit alle lidstaten afkomstige specialisten op het gebied van institutionele communicatie, die de regeringen concrete voorstellen kunnen doen voor maatregelen en de middelen die noodzakelijk zijn voor een doeltreffende voorlichtingscampagne in de lidstaten. Het Comité stelt daarbij zijn eigen deskundigheid ter beschikking, alsook de steun van zijn netwerken binnen de lidstaten, d.w.z. de steun van de nationale sociaal-economische raden of soortgelijke instellingen.

### 3.3 *Een brede discussie tussen alle burgers organiseren, waardoor ideeën kunnen worden uitgewisseld en overtuigingen kunnen ontstaan*

3.3.1 De communicatiecampagnes moeten uitmonden in een echte dialoog met de burgers. Hun moet de mogelijkheid worden geboden om vragen te stellen en met uiteenlopende argumenten te worden geconfronteerd, zodat zij zich een mening kunnen vormen en deze kunnen uiten.

3.3.2 Deze dialoog kan uitsluitend gedecentraliseerd plaats vinden. Middels de aldus op het hoogste nabijheidsniveau aan de burgers verstrekte informatie kan beter op hun verwachtingen worden ingespeeld. Bovendien wordt op die manier het democratisch gehalte van de discussie gegarandeerd.

3.3.3 De nationale en Europese instellingen moeten deze initiatieven in organisatorisch en materieel opzicht steunen. De nationale sociaal-economische raden of aanverwante instellingen zouden de discussies op nationaal niveau kunnen coördineren door een tijdschema voor evenementen op te stellen en door het EESC, dat voor documentatie en contacten met sprekers kan zorgen, als tussenschakel te gebruiken.

3.3.4 Omwille van de nodige samenhang tussen deze initiatieven verzoekt het Comité het Europees Parlement en de Commissie ervoor te zorgen dat de initiatieven van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld dezelfde ondersteuning wordt geboden als die van verkozenen en vertegenwoordigers van de Europese, nationale, regionale en lokale overheden in het kader van het project „1 000 debatten over Europa”. De deelname van de civiele samenleving mag niet worden gemarginaliseerd.

3.3.5 Verder worden het Europees Parlement en de Commissie verzocht om een fors gedeelte van het communicatiebudget van de Unie te besteden aan de discussie over de grondwet, zulks als aanvulling op de middelen waarover de nationale en lokale overheden beschikken en de eigen middelen van de georganiseerde civiele samenleving.

### 3.4 *Een Europese dimensie voor de discussies en de ratificatie*

3.4.1 Voorkomen moet worden dat de goedkeuring van het Verdrag door de bevolking van Europa uitsluitend van interne politieke kwesties afhangt.

3.4.2 Het Comité beveelt dan ook aan, de discussies over en de ratificatie van het Verdrag op de volgende wijze van een werkelijk transnationale dimensie te voorzien:

3.4.2.1 in de eerste plaats dienen de Europese instellingen bij te dragen aan de coördinatie van de communicatiecampagnes van politieke groeperingen, regionale en lokale overheden en organisaties van de civiele samenleving. Daarbij gaat het om de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden en de bundeling van inspanningen. Het Comité kan bijvoorbeeld die uitwisseling (ook van kennis) tussen organisaties van de civiele samenleving die op communicatie gerichte acties ondernemen, vergemakkelijken. Ook kan het een systeem opzetten voor de feedback van informatie aan de hand waarvan op Europees niveau suggesties, kritiek en aanbevelingen die de burgers in het kader van de door de georganiseerde samenleving georganiseerde discussies hebben geformuleerd, kunnen worden geëvalueerd. Tevens kan het Comité steun verlenen aan grensoverschrijdende of multinationale initiatieven.

3.4.2.2 in de tweede plaats schaaft het Comité zich achter het voorstel van de commissie Constitutionele zaken van het Europees Parlement om, zo mogelijk, een symbolische datum voor de ratificaties te kiezen (bv. 8 of 9 mei).

3.4.3 Het Comité pleit dus voor actieve betrokkenheid van de Europese instellingen bij het ontwerpen en uitvoeren van de strategie voor communicatie over het Verdrag. Waar het om

gaat, is de inspanningen van de lidstaten aan te vullen en van „Europa” een duidelijk en positief signaal naar de burgers te doen uitgaan.

3.4.4 Zelf verbindt het zich ertoe, bij het Europees maatschappelijk middenveld duidelijk te maken in welke opzichten de democratie gebaat is bij de ratificatie van het Verdrag, met name als het gaat om burgerschap en participatie.

Brussel, 28 oktober 2004

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

### **Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Milieu als kans voor de economie”**

(2005/C 120/24)

In zijn brief van 22 april 2004 heeft de heer Nicolaï, Nederlands minister van Europese zaken, namens het toekomstige Nederlandse voorzitterschap, overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht een advies op te stellen over het volgende thema: „Milieu als kans voor de economie”.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 september 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BUFFETAUT.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 412e zitting van 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 28 oktober 2004) onderstaand advies uitgebracht dat met 130 stemmen voor en 2 tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

#### **1. Inleiding**

1.1 In een brief daterend van april 2004 heeft het toekomstige Nederlandse voorzitterschap het EESC gevraagd om een verkennend advies over het onderwerp „Milieu als kans voor de economie”. Het Nederlandse voorzitterschap wil namelijk bijzondere aandacht besteden aan mogelijkheden om win-win-situaties te creëren, waarbij milieuvriendelijke innovaties en vooruitgang op het gebied van milieubescherming bijdragen tot de verwezenlijking van de economische en sociale doelstellingen van de Lissabon-strategie.

1.2 De Europese Raad heeft nauwelijks aandacht besteed aan het milieu bij het formuleren van zijn nochtans uiterst ambitieuze doelstellingen, namelijk de Europese Unie te doen uitgroeien tot de „meest competitieve en dynamische kenniseconomie ter wereld, die in staat is om een duurzame economische groei te verwezenlijken, meer en betere werkgelegenheid te genereren en de sociale samenhang te bevorderen”. Alleen het woord „duurzaam” verwijst enigszins naar duurzame ontwikkeling.

1.3 Pas twee jaar later heeft de Europese Raad de besluiten genomen die hebben geleid tot de strategie voor duurzame ontwikkeling. Deze strategie is dus een aanvulling op de Lissabon-strategie.

1.4 Toch kan niet zonder meer worden beweerd dat milieu integraal deel uitmaakt van de Lissabon-strategie. Nu de economie in verschillende lidstaten van de Europese Unie behoorlijk in het slop zit, gaan economische groei en verhoogde werkgelegenheid vóór alles, waardoor milieu naar de achtergrond wordt gedrongen, volgens het Romeinse adagium „primum vivere, deinde philosophare”. Maar is het niet zo dat het milieu een absolute voorwaarde is voor leven, en dus iets dat niet alleen specialisten, maar iedereen aanbelangt?

1.5 In verschillende belangrijke sectoren van de Europese economie bestaat ongerustheid over de ambitie van de Unie, en dan vooral van de Commissie, om een internationaal voorbeeld te stellen op het terrein van milieubeleid, omdat zij hier internationaal wel eens alleen in zou kunnen komen te staan.

1.6 Zo heeft het voornemen om het Kyoto-protocol toe te passen, terwijl onze belangrijkste concurrenten het niet hebben geratificeerd, veel emoties doen oplaaien in sommige Europese economische kringen, die dit beschouwden als een gevaarlijk soort naïviteit dat het concurrentievermogen van de Europese economie, dat zo ook al aan zware internationale concurrentie is blootgesteld, zou kunnen aantasten. Anderen dachten daarentegen dat de Kyoto-doelstellingen kunnen leiden tot grotere efficiëntie in de productiemethoden, kostenvermindering, minder druk op energiebronnen en op grondstofvoorraden, en bijgevolg tot een toegenomen concurrentievermogen van de Europese economie. De meningen lopen dus uiteen en het zou goed zijn om aan de hand van concrete voorbeelden duidelijkheid in die discussie te scheppen.

1.7 In dezelfde geest hebben de industrietakken die gebruik maken van chemische stoffen hun bezorgdheid geuit over het voorstel inzake de registratie en beoordeling van en vergunningverlening en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH). Vooral de bijbehorende effectbeoordeling van de Commissie is zwaar bekritiseerd.

1.8 Deze ongerustheid en kritiek kunnen niet zomaar worden weggewuifd. De critici verzetten zich niet tegen de principes of het beleid als zodanig, maar zijn ervan overtuigd dat er een conflict bestaat tussen de vereisten van economische groei, het scheppen van werkgelegenheid en de huidige praktijk enerzijds, en de bezorgdheid om het milieu anderzijds; die bezorgdheid om het milieu zou hebben geleid tot overdreven regelgeving, waarbij de realiteit — economische concurrentie — wordt genegeerd. De problemen lijken voort te komen uit een onderschatting en gebrekkig beheer van instrumenten, procedures en implementatiestrategieën.

1.9 Tegelijkertijd zijn er bepaalde bedrijven, en niet de minste, ja, soms zelfs hele industrietakken, die respect voor duurzame ontwikkeling hoog in hun vaandel dragen. Zo verklaarde de voorzitter van het Franse concern Veolia Environment tijdens een seminar van de overheid het volgende: „Hoe een bedrijf scoort op het vlak van duurzame ontwikkeling is tegenwoordig niet alleen belangrijk om krediet op te bouwen in de ogen van het maatschappelijk middenveld, maar vergroot ook steeds meer het internationale concurrentievermogen en de aantrekkingskracht voor investeerders”. Deze zienswijze krijgt stilaan de bovenhand in de economie.

1.10 Er is dus sprake van een discussie die in de hele maatschappij wordt gevoerd, en dan vooral in economische en sociale kringen en in milieubeschermingsorganisaties. De vraag is duidelijk: zijn milieueisen slechts een obstakel voor het concurrentievermogen van ondernemingen of kunnen ze ook aanleiding geven tot de ontwikkeling van nieuwe beroepen, nieuwe markten en nieuwe technologieën?

1.11 De publieke opinie, overheden, economische vertegenwoordigers en vakbondsafgevaardigden, consumenten en vertegenwoordigers van milieubeschermingsorganisaties nemen geen genoegen meer met theoretische beschouwingen en goede bedoelingen die geen zoden aan de dijk zetten. Zij willen nauwkeurige analyses en concrete voorbeelden zien, want politiek is de kunst van het concrete, ook al is er een ideaal nodig om het

geheel zin te geven. De strategie voor duurzame ontwikkeling die de Europese papierindustrie heeft ontwikkeld, illustreert heel goed hoe dit kan.

## 2. Het milieu als een kans voor de economie?

2.1 Deze vraag stellen betekent eigenlijk dat men zich enerzijds afvraagt of de ontwikkeling van bepaalde economische sectoren al dan niet afhankelijk is van het bestaan van een hoogwaardige natuurlijke of patrimoniale omgeving en anderzijds of het mogelijk is dat milieutechnologieën een betekenisvolle bijdrage leveren tot de verwezenlijking van de economische en sociale ontwikkelingsdoelstellingen van de Lissabonstrategie. Hierbij dient men zich ook af te vragen of milieunormen en -beperkingen echt altijd alleen maar een obstakel zijn voor economische groei en concurrentievermogen, en bijgevolg voor werkgelegenheid.

2.2 Het spreekt voor zich dat de toerisme- en vrijetijdssector niet zonder een hoogwaardig milieu kan. De economische en sociale ontwikkeling van hele regio's, zelfs van lidstaten van Europa, is afhankelijk van toerisme. Het evenwicht van deze samenlevingen wordt bepaald door de kwaliteit van het milieu. Aangetaste landschappen, door te veel onroerend-goedspeculatie verwoeste steden, een verloederd milieu en vervuilde oceanen zouden onherstelbare economische schade veroorzaken, en doen dat in een aantal gevallen al. Even belangrijk is een gezond milieu voor sectoren als visvangst of landbouw en voor de jacht. De vraag rijst dus of milieutechnologieën kunnen bijdragen tot groei en innovatie. In dat geval zou moet worden gezocht naar middelen om hun ontwikkeling en verspreiding te stimuleren zonder op onrechtmatige wijze de concurrentie te verstoren.

2.3 Aangezien de ontwikkelingslanden terecht streven naar een levenswijze die vergelijkbaar is met die van onze landen, ook al zou daardoor onder de huidige technische en economische omstandigheden de druk op natuurlijke rijkdommen en het milieu aanzienlijk toenemen, is er een technologische revolutie nodig. Beperkte innovaties kunnen het probleem immers niet oplossen. In feite wil 80 % van de wereldbevolking dezelfde levensstandaard bereiken als de rijkste 20 %. Het is dan ook ondenkbaar om op dezelfde manier verder te leven, want dat zou uitmonden in een catastrofe, ook al moet men beducht zijn voor overdreven extrapolaties van de meest pessimistische voorspellingen. Uit een aantal verschijnselen (het smelten van gletsjers, de bedreiging van de biodiversiteit, ontbossing, overstromingen, enz.) blijkt dat er milieuveranderingen op wereldschaal aan de gang zijn, die deels door natuurlijke oorzaken en deels door menselijk handelen zijn veroorzaakt. De inspanningen die zijn ondernomen om schadelijke milieueffecten te verhelpen (bijvoorbeeld het effect van zure regen terugdringen door sulphur scrubbing) zijn heel belangrijk geweest om het uitsterven van de Europese bossen te voorkomen. Tijdige waarschuwingen van milieuaactivisten waren misschien soms overdreven, maar hebben vaak toch de bevolking en de overheden tot handelen aangezet. Alle betrokkenen moeten er belang bij hebben om te ijveren voor evenwichtige ontwikkelingen op het gebied van preventieve milieubescherming.



2.4 Terwijl aan de industriële productietechnieken als vanzelf aandacht wordt besteed, moet eveneens worden gewezen op de onmiskenbare invloed van landbouwproductietechnieken, vervoer en energieproductiemethoden op het milieu en de volksgezondheid. Ook in deze belangrijke sectoren van de economie moeten er dus innovaties en milieutechnologieën worden geïntroduceerd.

2.5 De ontwikkelingen en veranderingen op wetenschappelijk en technisch vlak hebben onvermijdelijk ook maatschappelijke gevolgen. Bij de introductie van milieutechnologieën geldt hetzelfde als bij andere innovaties, vooral als zij in de plaats komen van traditionele en beproefde, maar helaas niet erg milieuvriendelijke technologieën. Het is zaak zich tijdig op deze veranderingen voor te bereiden, vooral door middel van de nodige beroepsopleidingen en aangepaste basisopleidingen. Milieubescherming mag niet leiden tot werkloosheid en de afname van het aantal industrieën; daarom moeten degelijke en goed doordachte procedures en instrumenten worden gehanteerd. Hiertoe moet voor milieuwetgevers en de vertegenwoordigers van de economische en sociale krachten een permanente dialoog worden opgezet, teneinde op een gepaste manier zowel de positieve als de negatieve gevolgen van de beoogde maatregelen voor de economische bedrijvigheid en werkgelegenheid te voorzien en de te verwachten omvang daarvan te bepalen.

2.6 Wij staan dus voor een enorme technologische uitdaging. Mits de politieke wil er is, kan Europa dankzij zijn wetenschappelijke en technische capaciteiten een voortrekkersrol vervullen bij de ontwikkeling van grootschalige innovaties die het milieu ten goede komen. Natuurlijk, milieubescherming kost geld, maar is het in dit geval toch niet goedkoper om iets te doen dan om niets te doen?

### 3. Wat zijn milieutechnologieën?

3.1 In de praktijk kunnen de volgende categorieën milieuvriendelijke technologieën worden onderscheiden:

- milieuvriendelijke technologieën die de technische processen en productiemethoden verbeteren zodat die „schoner”, „milieuvriendelijker” worden. Voorbeelden hiervan zijn katalysatoren, filtersystemen op fabrieksschoorstenen of technieken ter verbetering van energierendement.
- technologische vernieuwingen die uitgaan van een ontwerp dat op zich milieuvriendelijk is en duurzame ontwikkeling nastreeft. Voorbeelden hiervan zijn windmolens, gecombineerde opwekking van warmte en energie, brandstofcellen of gloeilampen van de nieuwe generatie (LED).

3.1.1 Het onderscheid tussen preventieve en curatieve technologie is niet altijd even scherp. De op zich zeer pertinente en

nuttige beginselen van het geïntegreerde productiebeleid (IPP) <sup>(1)</sup> en van de richtlijn inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC) <sup>(1)</sup> zijn tegelijkertijd ontsproten aan een curatief optreden en aan de wil om preventief te handelen, waardoor ze perfect passen in een strategie van duurzame ontwikkeling. Als bij het nadenken over de productie van goederen de volledige levenscyclus wordt bekeken, belandt men vanzelfsprekend bij technologieën die beter aangepast zijn aan de wens om duurzame ontwikkeling na te streven.

3.2 Onderstreept moet worden dat deze categorieën technologieën zonder uitzondering het milieu ten goede komen en economische activiteit en werkgelegenheid kunnen genereren.

3.3 Overigens heeft het EESC herhaaldelijk beklemtoond dat de „milieu-industrie” in haar geheel moet worden beschouwd en dat het erop aankomt om „geleidelijk alle productiemethoden en alle producten te verbeteren vanuit het oogpunt van milieu en grondstoffen” <sup>(2)</sup>.

3.4 Vier soorten milieutechnologieën kunnen worden onderscheiden: end-of-pipe technologie, procesgeïntegreerde technologie, progressieve technologie en radicale innovaties (zoals chloorvrije chemie). Over procesgeïntegreerde technologieën en radicale innovaties wordt vaak gedacht dat ze op lange termijn concurrentievoordelen kunnen bieden. Het probleem is dat bedrijven op markten met zware concurrentie vaak geen keuzes voor de lange termijn kunnen maken. Daarom zullen ze eerder gebruik maken van progressieve technologieën, die een grootschalige verspreiding van milieuverbeteringen bewerkstelligen binnen hun gebruikelijke investeringscyclus.

3.5 De vooruitgang die de industrie en de dienstensector al hebben geboekt en nog altijd boeken op het vlak van ecologische efficiëntie, zorgt voor een voortdurende verbetering van het milieu. Helaas is de economische groei, vooral in de nieuw geïndustrialiseerde landen, zodanig sterk dat, ondanks de technologische vooruitgang, de druk op het milieu en op de natuurlijke hulpbronnen blijft toenemen.

### 4. Vormen milieureisten een obstakel voor economische ontwikkeling?

4.1 De laatste dertig jaar zijn de groeifactoren moeilijker in te schatten dan in de voorspoedige periode 1945-1975; tegenwoordig is de beste garantie voor de toekomst, en bijgevolg ook voor de belangen van de aandeelhouders, het vermogen van ondernemingen om te vernieuwen en om — zowel voor de klant en het milieu als voor de werknemers — kwalitatief hoogstaande producten en productieprocessen te garanderen.

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

<sup>(2)</sup> PB C 32 van 5.2.2004

4.2 Een groeiend aantal bedrijven heeft niet gewacht op wetgeving terzake en is uit zichzelf begonnen met duurzame ontwikkeling: hun activiteiten en resultaten op dit gebied onderwerpen zij aan het alsmaar kritischer oog van hun klanten, het maatschappelijk middenveld en de publieke opinie.

4.3 Door de mondialisering van de economie is de concurrentie enorm toegenomen. Als gevolg hiervan spelen milieukwaliteit en sociaal evenwicht nu ook een rol bij het aantrekken en behouden van mensen en kapitaal. Het is belangrijk dat bij de WTO-onderhandelingen hiermee rekening wordt gehouden.

4.4 Goede prestaties van ondernemingen op het vlak van duurzame ontwikkeling blijken in toenemende mate van belang te zijn voor hun internationale concurrentievermogen en hun aantrekkelijkheid voor investeerders.

4.5 Bijgevolg zijn milieueisen, in tegenstelling tot wat al te vaak wordt beweerd, over het algemeen niet een obstakel voor economisch concurrentievermogen en economische ontwikkeling. De markt heeft al op talrijke door wet- en regelgeving opgeworpen milieu-uitdagingen ingespeeld. De eisen inzake waterkwaliteit en afvalverwerking illustreren dit. In deze twee sectoren kent de milieutechnologie een voortdurende evolutie. De economische respons op deze uitdagingen heeft in de bedrijven die milieudiensten verlenen, werkgelegenheid gecreëerd en in stand gehouden. Zo wordt het aantal arbeidsplaatsen dat de Franse afvalverwerkingssector heeft opgeleverd op 300.000 geschat.

4.6 De wil om zuiniger om te springen met de natuurlijke rijkdommen, is tot uiting gekomen in technische vernieuwingen die een spaarzaam beheer en kostenvermindering nastreven. De papierindustrie heeft de laatste jaren op die manier haar waterverbruik aanzienlijk verlaagd. Terwijl zo'n vijftien jaar geleden voor de productie van één ton papier bijna honderd kubieke meter water nodig was, is tegenwoordig gemiddeld 48 kubieke meter water genoeg; tegelijkertijd is de hoeveelheid vervuילend afval met bijna 90 % verminderd. Dit betekent zowel voor het milieu als voor de economie winst.

4.7 Zoals reeds werd uiteengezet, is de toerisme- en vrijetijdssector grotendeels afhankelijk van de kwaliteit van de natuur en het patrimonium. In dit geval vormen milieueisen geen obstakel, maar een basisvoorwaarde voor concurrentievermogen en economische ontwikkeling, terwijl toerisme voor de economie van veel EU-lidstaten voor doorslaggevend belang is. Ter illustratie: in 2003 haalde Spanje 41,7 miljard dollar aan inkomsten uit de toerismesector, Frankrijk 36,6 miljard dollar, Italië 31,3 miljard dollar, Duitsland 23 miljard dollar, Groot-Brittannië 19,4 miljard dollar, Oostenrijk 13,6 miljard dollar, en Griekenland 10,7 miljard dollar. Daarbij zij opgemerkt dat milieudoelstellingen haaks op elkaar kunnen staan. Zo kunnen landschaps- en milieubehoud in het gedrang komen door de aanleg van windmolenparken. Tot slot moet worden opgemerkt dat toerisme in veel lidstaten niet alleen aanzienlijk bijdraagt tot een evenwichtige handelsbalans, maar ook werkgelegenheid

creëert; daarbij is toerisme een activiteit die per definitie niet kan worden verplaatst.

4.8 Toch moet de milieureglementering binnen de perken blijven. De economische kosten van de wet- en regelgeving mogen niet buitenproportioneel zijn ten opzichte van de verwachte sociale en milieuvoordelen. Het EESC beseft nochtans maar al te goed hoe moeilijk dit te berekenen valt: welk prijskaartje moet er bijvoorbeeld worden gehangen aan de gezondheid van een mens? Vanzelfsprekend moet er een gezond evenwicht bestaan tussen de kosten die de milieureglementering met zich meebrengt en de kosten van de vermeden schade. Tegelijkertijd moet de tenuitvoerlegging van de reglementering voor alle betrokken partijen haalbaar zijn. Als deze aspecten uit het oog wordt verloren, zal misschien wel het tegenovergestelde effect worden bereikt: wetten zouden om sociaal-economische redenen en ten gevolge van consumentenprotest moeilijk kunnen worden uitgevoerd.

4.8.1 Een interessant voorbeeld vormen de bedrijven in de automobielsector, die maar weinig manoeuvreerruimte hebben, omdat de concurrentiedruk zo groot is en de consumenten minder belang hechten aan milieuopecten dan aan prijs, comfort en veiligheid. In dit ondernemingsklimaat worden milieutechnologieën geleidelijk ingevoerd, waarbij het meestal gaat om stapsgewijze verbeteringen in plaats van technologische vernieuwingen die momenteel nog te duur zijn om een afzetmarkt te vinden. Het voorbeeld van de Toyota Prius, met hybride dieselelektrische aandrijving, illustreert heel goed hoe de houding van consumenten kan veranderen: de productie ervan moest onlangs met 50 % worden verhoogd om aan de wereldwijde vraag te kunnen voldoen. Hoewel deze getallen in absolute waarde in het niet verzinken bij de omvang van de wereldwijde automobielpductie, zijn ze toch aanmoedigend.

4.8.2 Een interessant geval is dat van de deeltjesfilter. Dieselmotoren produceren vier keer minder koolstofdioxide dan benzinemotoren, maar stoten deeltjes uit die schadelijk zijn voor de gezondheid. De installatie van een deeltjesfilter brengt ongeveer 500 euro extra kosten met zich mee (wat neerkomt op 5 tot 10 % van de kostprijs van een kleine auto). Dit betekent dat fabrikanten zolang dergelijke filters nog niet wettelijk verplicht zijn, voor de keuze staan om deze als optie of standaard aan te bieden. In het laatste geval kon dit alleen maar mits met een kleinere winstmarge genoeg werd genomen, aangezien een prijsstijging onder de heersende marktvoorwaarden moeilijk lag. In de praktijk koos 90 % van de Duitse klanten voor een deeltjesfilter, tegenover 5 % in de rest van Europa! Sommige fabrikanten (!) hebben daarom besloten hun voertuigen geleidelijk met een deeltjesfilter uit te rusten en hun winstmarge te verminderen, maar natuurlijk kan dit niet tot in het oneindige gebeuren, vooral vanwege de zeer felle internationale concurrentie. Deeltjesfilters zullen mettertijd wel ingeburgerd raken, maar in een tempo dat gelijke tred houdt met de groei van de koopkracht van de consumenten, en met name van de kopers van kleine auto's.

(!) o.a. PSA en Opel

Dit voorbeeld illustreert duidelijk hoe milieutechnologieën hun intrede doen op de markt: ofwel doordat de consument zich ervan bewust wordt dat de investering nuttig is voor hemzelf of voor het milieu waarin hij leeft, ofwel doordat er wetgevingsinitiatieven worden genomen. Veel van de successen die tot op heden werden geboekt op het vlak van milieubescherming zijn te danken aan wetgeving terzake; de automobiellindustrie is hier een goed voorbeeld van (onder andere met de invoering van trifunctionele katalysatoren).

4.8.3 Andere mogelijkheden voor milieutechnologische vernieuwingen in deze sector zijn: voertuigen met elektrische ontstekingsmotor, optimalisering van recyclage, aanpak van geluidshinder of verhoogde veiligheid. Knelpunt blijft het prijskaartje.

4.8.4 Het voorbeeld van de automobielsector leert dat milieutechnologieën geen ruime verspreiding kennen zolang ze niet economisch haalbaar zijn, terwijl een massa-effect nodig is om doel te treffen. De praktijk is dat milieutechnologie op een markt waar de concurrentie hevig is, gestaag maar zeker zal worden ingevoerd. Daarom is er behoefte aan degelijke effectenbeoordelingstudies, waarbij niet alleen rekening wordt gehouden met de situatie van het milieu en de markten in de Europese Unie, maar ook daarbuiten.

4.8.5 Dat het belangrijk is om de proportionaliteit niet uit het oog te verliezen, wordt ook geïllustreerd door de uitdagingen waarmee de verschillende takken van de verwerkingsindustrie (metallurgie, chemische industrie, pulp- en papierverwerking) worden geconfronteerd. In deze industrietakken heerst er felle internationale concurrentie en is er sprake van nauwe interactie met het milieu. Uit vergelijkende studies blijkt dat Europese productie-eenheden in deze industrietakken gewoonlijk erg milieuefficiënt zijn: het verbruik van ruwe grondstoffen en energie, alsook de emissies zijn er teruggebracht tot het absolute minimum dat technisch haalbaar is. Deze industrietakken kennen de strengste milieuregelgeving ter wereld. Nog betere milieuresultaten kunnen mettertijd worden bereikt door geleidelijk te investeren in de nieuwste en meest efficiënte technologieën, maar dat kan alleen als deze bedrijven de concurrentie op wereldschaal aankunnen. Nog hogere milieueisen moeten hand in hand gaan met technologische ontwikkelingen en aansluiten bij de investeringscycli van de verschillende industrietakken. Als de eisen te streng worden, kunnen de bijkomende kostenlasten of het ontbreken van aangepaste technologie het concurrentievermogen, en bijgevolg het voortbestaan van deze activiteiten in de EU, in gevaar brengen.

## 5. Hoe kunnen innoverende milieutechnologieën worden ontwikkeld?

5.1 Met innoverende milieutechnologieën wordt bedoeld op technologieën die vanaf het ontwerpstadium worden gekenmerkt door aandacht voor het milieu en een geringer gebruik van grondstoffen, in tegenstelling tot technologieën die slechts

achteraf de schade proberen te beperken. Zo gedefinieerd bevinden innoverende milieutechnologieën zich echter nog vaak in een opstart- of zelfs experimentele fase.

5.2 De situatie is bovendien erg uiteenlopend. Terwijl de techniek van windmolens, net als de gecombineerde opwekking van warmte en energie, intussen haar betrouwbaarheid al heeft bewezen en (dankzij een door een heel gunstige regelgeving ondersteunde markt) het stadium van industriële ontwikkeling heeft bereikt, kan deze toch niet meer zijn dan een aanvulling op andere vormen van energieopwekking. De gloeilampen van de nieuwe generatie (LED) hebben nog maar pas hun opwachting gemaakt op een markt die, op voorwaarde dat technologische vooruitgang wordt geboekt, veelbelovend kan worden. Zo wordt de Oosterse Pareltoeren in Sjanghai (480 m) 's nachts met deze techniek verlicht; een Europees MKB<sup>(1)</sup> heeft dit met behulp van LED-tegels van Chinese makelij<sup>(2)</sup> verwezenlijkt. Membraantechnieken voor watersanering bevinden zich nog in het onderzoeksstadium. Andere technologieën zijn weer te kleinschalig om nuttig te zijn.

5.3 Deze uiteenlopende situaties vereisen stuk voor stuk aangepaste instrumenten voor financiering, informatie-uitwisseling en netwerkvorming, alsmede aangepaste wetgevings- en fiscale hulpmiddelen. Een scherp onderscheidingsvermogen is ook onontbeerlijk: door beloftevolle milieutechnologieën eruit te halen kan worden voorkomen dat financiële middelen worden verspild.

5.4 De verschillende financiële, fiscale en regelgevingsinstrumenten waaraan kan worden gedacht, horen bij verschillende stadia van de ontwikkeling van innoverende milieutechnologieën:

- subsidies voor onderzoek, haalbaarheidsstudies en starterscentra;
- risicokapitaal voor de opstartfase;
- gunstige of klassieke leningen voor de ontwikkelingsfase;
- fiscale prikkels om de markt te consolideren;
- milieuheffingen om het gebruik van milieuonvriendelijke technieken te ontmoedigen als er milieuvriendelijke alternatieven bestaan en om steun te verlenen aan milieuonderzoek.

Ter illustratie: biobrandstoffen bestaande uit mengsels van traditionele diesel en plantaardige olie ('diester'), die duurder zijn dan aardolieproducten, kennen geen succes in Frankrijk, omdat ze aan een even zwaar accijnsregime onderworpen zijn als aardolieproducten. Om de productie en het gebruik ervan te bevorderen, zou er een apart en gunstig accijnsregime kunnen worden ingevoerd, of zou kunnen worden bepaald dat ze, in bepaalde mate, met klassieke brandstoffen moeten worden vermengd. In dit geval komt het erop aan het evenwicht te bepalen tussen de economische kosten, de vermeden ongemakken en de milieuvordelen.

<sup>(1)</sup> Citélum

<sup>(2)</sup> Shanghai Communication Technology Developments Co Ltd.

5.5 Daarnaast is er behoefte aan netwerken voor informatie-uitwisseling over beste praktijken en nieuwe technologieën. Dit is zowel belangrijk voor ondernemers als voor verantwoordelijken van openbare instellingen die hulp nodig hebben om betrouwbare en doeltreffende beslissingen te nemen en met kennis van zaken te kiezen tussen beproefde, „geruststellend” traditionele technieken en nieuwe technieken die misschien wel milieuvriendelijk zijn, maar nog weinig bekend en minder getest.

5.6 Dit wordt bijzonder belangrijk als gebruik moet worden gemaakt van openbare aanbestedingen om de verspreiding en ontwikkeling van milieutechnologieën te stimuleren. Hoewel voldoende aandacht moet blijven uitgaan naar openbare aanbestedingen, mag ook de particuliere markt, die soepeler en reactiever is, niet uit het oog worden verloren. Sommige bedrijven hebben nu al „duurzame ontwikkeling” opgenomen in hun lijst met criteria voor de keuze van leveranciers, waarbij standaardclausules over duurzame ontwikkeling steeds vaker aan hun contracten met leveranciers worden toegevoegd en voor hun kopers cursussen „duurzame ontwikkeling” worden opgezet.

5.7 Milieulabels en alle prijs- en vergoedingssystemen moeten worden aangewend om milieutechnologie ten volle te ontwikkelen en te promoten.

5.7.1 Op initiatief van het Finse voorzitterschap in 1999 werd een discussie opgestart over een Europese visie op kwaliteit, waarmee tijdens de Portugese en Franse voorzitterschappen in 2000 werd voortgegaan. Dit heeft geleid tot de publicatie van een belangrijk document onder auspiciën van de Europese Organisatie voor Kwaliteit. Sommige van de toen geformuleerde ideeën zouden ook met betrekking tot milieutechnologieën hun nut kunnen bewijzen.

## 6. Een zaak die ons allen aangaat

6.1 Van milieubescherming een echte kans voor de economie maken, is geen zaak van milieuspecialisten. Milieubescherming vormt al een fundamenteel aspect van belangrijke economische sectoren als toerisme en vrijetijdsbesteding. Wat milieutechnologieën betreft, komt het erop aan dat een markt wordt gecreëerd en dat de ondernemingen daarop inspelen. De vrijwillige initiatieven die bepaalde bedrijven of beroepssectoren op het vlak van technologische innovatie en milieubescherming nemen, moeten meer onder de aandacht worden gebracht.

6.2 Als milieutechnologieën leiden tot verminderde productiekosten door minder verbruik van energie en grondstoffen, tot een beter imago van het bedrijf en zijn producten, tot meer verkoop en minder milieukosten, dan zullen ondernemingen natuurlijk belangstelling tonen en de ontwikkeling ervan op zich nemen. Maar eerst moeten ze deze milieutechnologieën

leren kennen en in staat zijn om de efficiëntie ervan te beoordelen. Daarom is er behoefte aan een netwerk van informatie-uitwisseling over beste praktijken en milieutechnologieën, waarvan openbare organen, beroepsverenigingen, technische centra en onderzoekscentra deel zouden kunnen uitmaken.

6.3 Niet alleen de steun van ondernemers en vaklui is nodig, maar ook die van klanten en consumenten. Zonder deze laatste is er immers geen markt. Het publiek moet ervan worden overtuigd dat milieuvriendelijke technologieën zowel om milieuredenen als voor de productie efficiënt zijn. Zoniet, dan zijn die technologieën gedoemd om een leuk, maar marginaal onderdeel te blijven van een economie die zich los van deze technologieën verder ontwikkelt.

6.3.1 Bij het uitwerken van milieubeleidsmaatregelen moet rekening worden gehouden met de economische impact, net zoals bij economische beleidsmaatregelen rekening moet worden gehouden met milieueisen. In zekere zin moeten deze twee beleidsterreinen interactief zijn, want als geen rekening wordt gehouden met de economische haalbaarheid en de positieve gevolgen voor het milieu van het gevoerde beleid kan er geen succes worden geboekt.

6.3.2 Ook de sociale gevolgen van milieunormen en van de invoering van milieuvriendelijke technologieën moeten zoveel mogelijk geanticipeerd worden. Ook moeten de nodige beroepsopleidingen worden ingericht, zodat de werknemers die de nieuwe technologieën moeten gaan toepassen, dit in de best mogelijke omstandigheden en zonder vrees dat arbeidsplaatsen verloren gaan, kunnen doen.

6.4 Nu zeer dichtbevolkte en ondernemende landen bezig zijn uit te groeien tot moderne, economisch welvarende samenlevingen, is het van essentieel belang dat er op grote schaal efficiënte milieutechnologieën worden ontwikkeld. Het gaat hier om een nieuw ontwikkelingsmodel op economisch, sociaal en milieuvlak dat concreet moet worden verwezenlijkt. Dankzij haar bijzondere deskundigheid inzake milieuvriendelijke technologieën kan de Europese Unie een bevoorrechte partner van de opkomende landen worden, en aldus voordeel halen uit de mogelijkheden die de ontwikkeling van nieuwe markten met zich meebrengt.

6.5 Onderzoek naar en ontwikkeling van milieuvriendelijke technologieën zijn een economisch pluspunt, zoals blijkt uit concrete voorbeelden van ingebruikname van progressieve, geïntegreerde of radicaal nieuwe technologieën, en kunnen dat in de toekomst nog meer worden. Milieuvriendelijke technologieën zijn echter ook een noodzaak, want de toekomst van onze wereld staat op het spel, en niemand heeft het recht om dit willens en wetens te negeren. Wij zijn verantwoordelijk voor de Aarde die we onze kinderen nalaten.

Brussel, 28 oktober 2004

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



## BIJLAGE

**bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden door de afdeling verworpen:

**Paragraaf 1.8 als volgt wijzigen:**

„Deze ongerustheid en kritiek waarvan in sommige kringen sprake is, kunnen niet zomaar worden weggewuifd. ~~De critici verzetten zich niet tegen de principes of het beleid als zodanig, maar zijn~~ Die kritische geluiden komen van sommige ondernemers die ervan overtuigd zijn dat er een conflict bestaat tussen de vereisten van economische groei, het scheppen van werkgelegenheid en de huidige praktijk enerzijds, en de bezorgdheid om het milieu anderzijds; die bezorgdheid om het milieu zou hebben geleid tot overdreven regelgeving, waarbij de realiteit — economische concurrentie — wordt genegeerd. De problemen lijken voort te komen uit een onderschatting en gebrekkig beheer van instrumenten, procedures en implementatiestrategieën.”

*Uitslag van de stemming:*

Stemmen vóór: 46

Stemmen tegen: 71

Onthoudingen: 9

---

**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 — Modernisering van de sociale bescherming voor de ontwikkeling van hoogwaardige, toegankelijke en duurzame gezondheidszorg en langdurige zorg: steun aan de nationale strategieën door middel van de „open coördinatiemethode”**

(COM(2004) 304 def.)

(2005/C 120/25)

De Europese Commissie heeft op 20 april 2004 besloten om, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovenvernoemd voorstel

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 22 september 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer **BRAGHIN**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 412e zitting op 27 en 28 oktober 2004 (vergadering van 28 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen voor en geen stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

## 1. Samenvatting van de Mededeling

1.1 Deze in het Voorjaarsverslag 2004 <sup>(1)</sup> aangekondigde mededeling beoogt de vaststelling van een gemeenschappelijk kader te bevorderen dat het mogelijk maakt door toepassing van de „open coördinatiemethode” steun te verlenen aan de nationale inspanningen om de gezondheidszorg en langdurige zorg te hervormen en te ontwikkelen.

1.2 De Commissie heeft drie richtsnoeren <sup>(2)</sup> vastgesteld die door de Europese Raad van Barcelona van maart 2002 zijn goedgekeurd en als kader voor die hervorming kunnen dienen: toegang tot gezondheidszorg op basis van de principes van universaliteit, billijkheid en solidariteit; aanbod van kwaliteitszorg; financiële houdbaarheid op lange termijn van deze zorg en grotere doeltreffendheid van het stelsel.

1.3 Door het aanmerken van gezondheidszorg als een dienst in de zin van het Verdrag en de vaststelling dat ongelijke en moeilijke toegang tot die diensten blijft bestaan, er soms onvoldoende kwaliteitsdiensten worden aangeboden en er financiële onevenwichtigheden zijn, is duidelijk geworden dat het nationale beleid beter moet worden gecoördineerd om de inspanningen te ondersteunen die op het vlak van modernisering en ontwikkeling van deze sector worden verricht; daarbij moet tevens rekening worden gehouden met de impact op de sociale samenhang en de werkgelegenheid en met de complexe gevolgen die de vergrijzing van de bevolking meebrengt.

1.4 Om deze uitdagingen aan te gaan, moet de hervorming van de socialebeschermingsstelsels op een geïntegreerde en samenhangende wijze worden aangepakt. Voorts moeten de gezondheidszorg en de langdurige zorg een van de domeinen

zijn waarin „stroomlijning” van coördinatieprocessen op het gebied van sociale bescherming <sup>(3)</sup> wordt toegepast. De „open coördinatiemethode” is een soepel instrument, dat rekening houdt met de diversiteit van nationale situaties en bevoegdheden, en dus hiervoor bijzonder geschikt is <sup>(4)</sup>.

1.5 De mededeling spreekt over de volgende fases:

- overeenstemming over de „gemeenschappelijke doelstellingen voor 2004”; de lidstaten zouden in dit verband voor de volgende voorjaarstop „inleidende verslagen” moeten indienen, waarin wordt aangegeven met welke uitdagingen hun gezondheidsstelsels op nationaal niveau worden geconfronteerd;
- uitstippeling van een eerste reeks „strategieën voor ontwikkeling en hervorming” van de gezondheidszorg en langdurige zorg voor de periode 2006-2009, die de Commissie zal presenteren in het voor 2007 geplande *Gezamenlijk verslag inzake sociale bescherming en sociale integratie*;
- oprichting van een *Groep op hoog niveau voor gezondheidszorg en medische zorg* die in eerste instantie een werkprogramma moet opstellen in samenwerking met andere groepen op hoog niveau die op aanverwante gebieden werkzaam zijn;
- het in kaart brengen van mogelijke indicatoren voor deze doelstellingen; de „tussentijdse verslagen” van het voorjaar 2005 zullen daartoe bijdragen, zodat een eerste vergelijkende tabel van de verschillende nationale situaties zal kunnen worden opgesteld en de vooruitgang aan de hand van de genoemde doelstellingen zal kunnen worden gemeten.

<sup>(1)</sup> „Lissabon waarmaken: Hervormingen voor de uitgebreide Unie”, COM(2004) 29 def.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 723 def.

<sup>(3)</sup> Het EESC heeft reeds voor een dergelijke stroomlijning gepleit in zijn advies, verschenen in PB C 32 van 5 februari 2004 – rapporteur: de heer BEIRNAERT.

<sup>(4)</sup> Mededeling van de Commissie „De sociale dimensie van de strategie van Lissabon versterken: de open coördinatie stroomlijnen op het gebied van de sociale bescherming” – COM(2003) 261 def.

## 2. Algemene opmerkingen over de basisproblematiek

van het zorgstelsel moeten deze mechanismen nauwkeurig worden bestudeerd.

### 2.1 Sociaal-economische en demografische factoren

2.1.1 Zoals in eerdere adviezen bevestigt het EESC zijn instemming met de gemeenschappelijke doelstellingen ter ontwikkeling van de gezondheidsstelsels; het wil met name:

- de toegang verzekeren tot hoogwaardige kwaliteitszorg die op universaliteit, billijkheid en solidariteit is gebaseerd, en zowel voor zorgontvangers als voor hun familie het gevaar wegnemen dat zij worden geconfronteerd met armoede of sociale uitsluiting ten gevolge van ziekte, een ongeval, een handicap of zorgbehoeften als gevolg van een hoge leeftijd;
- kwaliteitszorg bevorderen om de gezondheidstoestand en de levenskwaliteit te verbeteren;
- de financiële houdbaarheid op de lange termijn van voor iedereen toegankelijke hoogwaardige zorg waarborgen.

Het is het er mee eens dat deze doelstellingen een geïntegreerd geheel vormen, en dat de ontwikkeling en stroomlijning ervan doeltreffend beheer vergen, dat steunt op de betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van de betreffende actoren; de sociale partners, evengoed als de hele georganiseerde civiele samenleving, moeten immers ook aan de hervormingsinspanningen bijdragen.

2.1.2 In een ander recent initiatiefadvies heeft het EESC overigens opgemerkt dat het vermogen van nationale gezondheidszorgstelsels om deze doelstellingen te verwezenlijken, afhangt van een aantal sociaal-economische en demografische factoren die verder moeten worden uitgediept om de complexiteit van het probleem te kunnen begrijpen en om te anticiperen op trends die een explosief effect zouden kunnen hebben<sup>(1)</sup>.

2.1.3 Deze factoren zijn immers van invloed op de huidige en toekomstige behoeften en beschikbare middelen. Doeltreffendheid van de gezondheidszorg moet ook worden nagestreefd omdat er interacties zijn met andere onderdelen van de welzijnszorg: de financieringsbehoeften van de gezondheidszorg concurreren met de behoeften van andere sectoren van de sociale bescherming en een slechte werking van de ene sector heeft ook zijn weerslag op de andere sector.

2.1.4 Ook binnen de sector van de gezondheidszorg zelf is een vergelijkbare concurrentiestrijd om de middelen aan de gang en kunnen er soortgelijke interacties worden waargenomen (bij de verdeling van de middelen kan rationaliseren in één sector bv. een tegenovergesteld effect in een andere sector hebben; ook het heroriënteren van personeel van de ene naar de andere soort structuur, kan een onverwacht kwaliteitsverlies van de dienstverlening tot gevolg hebben). Bij elke hervorming

2.1.5 Het EESC wijst erop dat als één aspect van het probleem wordt aangepakt zonder rekening te houden met de gevolgen voor andere aspecten, of als niet wordt gekeken naar correlatieve trends binnen meerdere sectoren, er verstoringen dreigen te ontstaan, samen met het gevaar dat de gewenste doelstellingen niet worden bereikt. Het zou dan ook graag zien dat men het eens wordt over een globale benadering van de problemen en hun onderlinge samenhang, alsmede van de mogelijke oplossingen die aan de hand van gemeenschappelijke strategieën kunnen worden nagestreefd.

2.1.6 Gezondheidszorg is van groot sociaal en ook psychologisch belang; in geval van ziekte, lijden of levensgevaar verlangt een burger steeds optimale kwaliteit, zonder zich de vraag te stellen naar de kosten/baten-verhouding of de financiële houdbaarheid. Dit zorgt voor een heikel politiek probleem daar de openbare besluitvormer prioriteiten moeten stellen en voor doeltreffende en duurzame gezondheidsdiensten moeten kiezen. Deze keuze wordt bemoeilijkt door sectorale belangen en subjectieve opvattingen die de tenuitvoerlegging van maatregelen ter herschikking van vraag en aanbod op dienstverleningsvlak, vaak bemoeilijken.

2.1.7 Bij de beoordeling van de kosten-batenverhouding en de financiële haalbaarheid moet terdege rekening worden gehouden met de behoeften en verwachtingen van de bevolking ten aanzien van hun eigen gezondheid — wat betekent dat niet alleen naar een bepaalde bestaanskwaliteit, maar ook naar een bestaan vol kwaliteit moet worden gestreefd — teneinde op de lange termijn rationelere en beter gelegitimeerde keuzes te maken bij de aanpassing van het zorgstelsel en er tegelijk ook voor te zorgen dat de overheid besluiten neemt die zijn afgestemd op de reële behoeften van de bevolking in haar geheel, en van zieken en zorgbehoevendenden in het bijzonder.

2.1.8 Het EESC herbevestigt dat bescherming van de gezondheid een recht en een prioriteit binnen het communautaire beleid is. Het merkt evenwel op dat het voor de bescherming van dat recht op lange termijn noodzakelijk is over doeltreffende instrumenten te beschikken om iedereen een gelijk niveau van dienstverlening te verzekeren dat tevens met de beschikbare middelen haalbaar is. Er moet dan ook grondig worden onderzocht welke behoeften en verwachtingen van de bevolking op gezondheidsgebied gerechtvaardigd zijn, en welke mechanismen voor het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkenen een passend gebruik van middelen en doeltreffendheid van het zorgstelsel bevorderen, en bijgevolg ook duurzame financiering ervan mogelijk maken.

<sup>(1)</sup> Zie het EESC-advies over „Gezondheidszorg” – PB C 234 van 30 september 2003 – rapporteur: de heer BEDOSSA.

## 2.2 Vergrijzing van de bevolking en nieuwe epidemiologie

2.2.1 Vergrijzing van de bevolking slaat niet alleen op een toename van de bevolkingsgroep van 65 plussers en een nog snellere toename van de groep van 80-plussers, die dikwijls, maar niet altijd, gepaard gaat met een toename van het aantal gevallen waarin patiënten veel klachten tegelijkertijd hebben (wat niet noodzakelijkerwijs tot gevolg heeft te hebben dat het aantal medische behandelingen naventant wordt vermenigvuldigd, maar er ook toe kan leiden dat voor een behandeling wordt gekozen die meer op de algehele gezondheidstoestand van de patiënt is afgestemd), maar heeft ook betrekking op een aantal aanverwante problemen die vaak veronachtzaamd worden, terwijl er juist aandacht aan moet worden besteed, namelijk:

- de verandering van de „demografische piramide”; als er geen maatregelen worden genomen om de pensioengerechtigde leeftijd aan te passen, zal er een wanverhouding ontstaan tussen degenen die de bijdragen leveren (de actieve bevolking) en degenen die van de diensten, en niet alleen gezondheidsdiensten, gebruik maken (met name de ouderen). Het is dan ook van prioritair belang nieuwe oplossingen te vinden om de middelen te herschikken en specifieke fondsen „op te bouwen” teneinde hulpbehoevende<sup>(1)</sup> bevolkingsgroepen (voornamelijk ouderen) optimale dienstverlening te garanderen, zonder middelen aan andere pijlers van de sociale bescherming te onttrekken;
- de verandering van de ziekte typologie en niet alleen de frequentie waarmee ziekten voorkomen; op oudere leeftijd zijn zieke mensen vaak niet te genezen maar kunnen zij toch aanzienlijk worden geholpen via behandelingen van middellange tot lange duur, waarbij medische en chirurgische ingrepen negatieve effecten kunnen verlichten zonder hen evenwel de gezondheidstoestand van vóór de ziekte terug te schenken. Hiervoor is een andere medische aanpak noodzakelijk, die in staat is behandeling en zorg te integreren, en op zowel onderzoek, farmaceutische producten, diagnosemiddelen als behandeltechnieken betrekking heeft; er moet in feite worden overgegaan van een „acute” naar een „chronische” aanpak (een aanpak van medische problemen die op lange termijn goede resultaten oplevert zonder evenwel de problemen zelf te kunnen oplossen);
- op epidemiologisch vlak wordt een geleidelijke toename van ziekten van chronische of langdurige aard waargenomen; dit hangt samen met de doeltreffendheid van de zorgverstrekking, die weliswaar geen genezing kan verzekeren maar toch een aanzienlijke stijging van de levensverwachting mogelijk maakt; gevolg is een groeiende toename van zowel fysieke als mentale handicaps, met name neurodegeneratieve letsels en ziekten waarvan de behandeling een betere integratie van gezondheids- en sociale zorg vergt en die een aanzienlijke zorglast voor familieleden met zich meebrengen<sup>(2)</sup>;

<sup>(1)</sup> Volgens de terminologie van de Wereldgezondheidsorganisatie is een hulpbehoevend persoon een persoon die gedeeltelijk of geheel onbekwaam is om op organisch, cognitief of gedragsgebied autonoom te functioneren op tussenmenselijk vlak of in interactie met zijn omgeving (zie *International Classification of Functioning, Disability and Health*, 2001 (ICF)).

<sup>(2)</sup> Er zijn in Europa ca. 60 miljoen hulpbehoevende personen; in 2003 zullen dat er 75 miljoen zijn (bron: Eurostat, De sociale situatie in de Europese Unie 2003, Europese Commissie, DG Werkgelegenheid en sociale zaken, 2003).

- het begrip „gezondheid” is niet beperkt tot het fysieke aspect maar slaat ook op psychische en sociale aspecten, zoals reeds in de WHO-definitie werd aangegeven<sup>(3)</sup> (zo moet ook worden gekeken naar de omgeving waarin ouderen zich bevinden en naar de bevrediging van andere behoeften, zoals veiligheid, affectieve behoeften, sociale contacten, zelfwaardering, zelfontplooiing, enz.)

2.2.2 Het zorgstelsel, dat is ontwikkeld in tijden die een andere demografische structuur en andere behoeften kenden, moet opnieuw worden bekeken om de starheid en inertie tegen te gaan waarvan organisatiestructuren, professionele rolmodellen en cultureel bepaalde houdingen getuigen wanneer het erop aankomt veranderingen aan te brengen. Daarbij moet, volgens het Comité, worden uitgegaan van een analyse van de situatie en de behoeften op gezondheidsgebied, die tussen de diverse lidstaten en binnen elk van hen erg verschillen, en moet worden getracht te anticiperen op de demografische veranderingen die zich nu al voordoen en nog aan intensiteit zullen winnen en waarvan de voorspelbaarheid zo groot is dat deze maar aan weinigen zullen ontgaan.

2.2.3 Voorts moeten er oplossingen worden bedacht om de verhouding tussen vraag naar en aanbod van diensten beter in de hand te houden, door ervoor te zorgen dat diensten beter toegankelijk zijn, er beter wordt ingespeeld op de vraag en de zwaksten worden geholpen om zo goed mogelijk van de geboden oplossingen gebruik te maken; daarbij moeten ook een geïntegreerde evaluatie van de behoeften en *gepersonaliseerde zorgprojecten* worden verzekerd, evenals continuïteit van de zorgverstrekking en systematische evaluatie van de resultaten. De open coördinatiemethode moet ook deze aspecten bestrijken en aldus homogenere benaderingen en versterkte instrumenten voor sociale samenhang bevorderen.

2.2.4 Het tweede aspect van de in de mededeling vermelde demografische veranderingen, nl. de veranderingen in gezinssamenstelling en het hogere aantal werkende vrouwen, maakt dat gezinnen minder voor informele zorg kunnen instaan. De mogelijkheden voor zorgverstrekking thuis moeten dus opnieuw worden bekeken; de zorg kan niet alleen aan professionele dienstverleners worden overgelaten, gelet op enerzijds de kosten ervan en de moeilijkheden om hiervoor personeel te vinden, en anderzijds het feit dat de zorgen aldus niet de klok rond en vaak ook niet „op maat van de hulpbehoevende” worden verstrekt. Er moet dus een herziening komen van de maatregelen ter ondersteuning van de thuiszorg; zo zou er ook kunnen worden gedacht aan een regeling om zorgverstrekkers te vergoeden of aan ondersteuning ter verzekering van passende woonvoorwaarden, vervoerdiensten en andere diensten die deze thuiszorg bevorderen.

<sup>(3)</sup> Op. cit. *International Classification of Functioning, Disability and Health*, 2001 (ICF).



2.2.5 Thuiszorg wordt thans op uiteenlopende wijze verzekerd door nationale en lokale overheden, verzekeringsmechanismen en mutualiteiten, organisaties en verenigingen voor sociale dienstverlening. Over het algemeen wordt vastgesteld dat deze zorg in verschillende landen nog niet voldoende ontwikkeld is en nog moet worden verbeterd, teneinde rekening te houden met de uiteenlopende behoeften die voortvloeien uit de toenemende epidemiologische last van dementie, neurovasculaire ziekten en polipathologie met verlies van zelfstandigheid, waarmee ten minste 30 % van de ouderen boven de 75 jaar te maken krijgt.

2.2.6 Het EESC zou graag zien dat de regelingen die reeds in enkele lidstaten bestaan, waarbij verstrekkers van informele zorg structureel worden ondersteund (bv. via fiscale tegemoetkomingen, het verlenen van pensioenrechten en socialezekerheidsrechten, recht op arbeidsverlof, het inschakelen van vervangers tijdens verlofperiodes, toegang tot dagcentra, enz.), worden vergeleken en verder worden uitgediept<sup>(1)</sup>.

2.2.7 Oplossingen van deze aard zijn voor de dienstverlenende instantie goedkoper en schenken ook de hulpbehoevende oudere meer voldoening; zij maken het mogelijk professionele en op solidariteit gebaseerde middelen te integreren, waardoor ook de zorgkosten aanzienlijk worden gedrukt. Er ontstaat m.a.w. een *win-win*-situatie: bij gelijkblijvende behoeften zouden de kosten immers veel hoger liggen indien de zorg alleen residentieel werd verstrekt en tegelijkertijd wordt ook de informele zorg, die hoe dan ook zou worden verstrekt, ondersteund.

### 2.3 Werkgelegenheid

2.3.1 De sector van de gezondheidszorg en de langdurige zorg neemt een aanzienlijk deel van de totale werkgelegenheid in de Unie voor zijn rekening en komt op de tweede plaats wat het scheppen van banen betreft; in deze sector werden er tussen 1997 en 2002 in de EU-15 1,7 miljoen nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd. Niettemin wordt een ernstige crisis in deze sector verwacht, die verband houdt met de veroudering van het personeel en de kwaliteit van de geboden diensten.

2.3.2 Wil men de kwaliteit van de zorg verzekeren en het personeel in dienst houden, dan moet de beroepsstructuur opnieuw worden bekeken in het kader van opleidingen en permanente vorming, teneinde aan de nieuwe behoeften tegemoet te komen.

— Het medisch personeel moet leren een andere benadering te hanteren waarbij niet alleen rekening wordt gehouden met acute symptomen en zorgen, maar ook met de vele andere factoren die de gezondheid van ouderen beïnvloeden; opleidingen in de geriatrie moeten dan ook in die zin worden ontwikkeld.

<sup>(1)</sup> Zie met name het Gezamenlijk Verslag van de Commissie en de Raad over gezondheidszorg en ouderenzorg: ondersteuning van nationale strategieën voor een hoog niveau van sociale bescherming, COM (2002) 774, van 3 januari 2003, blz. 11.

— Het verplegend personeel moet over vaardigheden beschikken die zijn afgestemd op het type structuur en de verschillende niveaus van het zorgsysteem waarbinnen het werkzaam is (intensieve zorg, ziekenhuisverpleging, eerste-lijnszorg, zorg op lange termijn, thuiszorg, enz.).

— Over het algemeen moeten zorgverleners hun opleiding verbreden om de sociale dienstverlening te kunnen uitbreiden tot geïntegreerde sociale en gezondheidszorg voor ouderen, die in meerdere of mindere mate zelfstandig zijn maar behoeften en een waardigheid hebben die gerespecteerd moeten worden.

— De sociale samenhang zal situaties doen ontstaan waarbij de grens tussen gezondheidszorg en sociale dienstverlening moeilijk te trekken is: ook in dit geval zal het beroepsprofiel van het personeel moeten worden aangepast aan een bevolking die qua structuur en samenstelling erg zal verschillen van de huidige.

2.3.3 Volgens het EESC moet niet alleen worden gewerkt aan de opleiding van de verschillende soorten zorgverstrekkers zoals hierboven is aangegeven, maar moeten er ook nieuwe vaardigheden worden ontwikkeld, met name:

— verzamelen, verstrekken en uitwisselen van informatie, alsmede netwerken met gebruikmaking van de nieuwe informatietechnologieën;

— werken in teamverband; hiervoor moet men beschikken over communicatievaardigheden en kennis over de wijze van communiceren tussen de verschillende beroepsgroepen en instellingen;

— aan preventie doen en nieuwe benaderingen stimuleren die meer op de actuele behoeften zijn afgestemd;

— projectgericht en doelgroepgericht werken, waarbij de strikte grenzen tussen de traditionele beroepsdisciplines worden doorbroken;

— kostenbewust werken en de behaalde resultaten bezien in verhouding tot de verstrekte diensten, teneinde de voor deze diensten bestemde middelen beter te beheren.

2.3.4 Het EESC pleit ervoor het Europees Sociaal Fonds te gebruiken voor opleidingen en om de kwaliteit van de werkgelegenheid in de gezondheidszorg en de langdurige zorg aan te passen, om vroegtijdige uittredingen uit de sector te voorkomen en om de kwaliteit, de flexibiliteit en bijgevolg ook de doeltreffendheid van het zorgstelsel te verbeteren. Deze benadering is van bijzonder belang voor de nieuwe lidstaten, waar het moderniseringsproces diepgaander en sneller verloopt en waar de behoeften inzake beroepsopleiding zich dan ook scherper doen gevoelen.

2.3.5 Om effectief resultaat te boeken moet voorts ook de samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector in positieve zin worden herbekeken. Er moet actief naar samenwerking worden gestreefd om niet alleen te vermijden dat er concurrentie ontstaat tussen dienstverleners (terwijl het actieve deel van de bevolking steeds meer inkrimpt, met alle gevolgen vandien op het gebied van personeelskrapte en buitensporige kosten), maar ook om ervoor te zorgen dat er in de zorgstelsels ten volle rekening wordt gehouden met zowel het aspect doeltreffendheid als het aspect aandacht voor de behoeften van de mensen; thans lijken deze aspecten alleen maar in de ene of in de andere sector aan bod te komen, terwijl het eigenlijk doelstellingen zouden moeten zijn die door beide sectoren worden nagestreefd.

#### 2.4 Financiële houdbaarheid

2.4.1 Het is een hele opgave voor alle lidstaten, oude en nieuwe, om toegankelijke en hoogwaardige zorgdiensten te blijven aanbieden zonder de financiering van andere sectoren of prioritaire maatregelen terug te schroeven; een en ander vergt een aanpak waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen op lange termijn en met maatregelen die betrekking hebben op zowel vraag als aanbod (maatregelen die slechts op een van deze twee elementen gericht waren, zijn ondoeltreffend gebleken op het vlak van kostenbeheersing op middellange termijn).

2.4.1.1 De uitgavenbeperkingen, die ook met het stabiliteitspact samenhangen, maken het over het algemeen niet mogelijk de uitgaven voor de zorgsector evenredig met de vraag naar sociale dienstverlening te laten stijgen. Hoe dan ook zijn aanzienlijke verbeteringen mogelijk door doeltreffendere diensten aan te bieden en niet gerechtvaardigd gebruik van gezondheidszorgen tegen te gaan. Een doeltreffend gezondheidsbeleid vergt voorts dat de interactie tussen gezondheidszorg en sociale dienstverlening opnieuw wordt bekeken, zodat kan worden gekozen voor structuren, behandelingsprocessen en soorten professionele prestaties die beter op de huidige en toekomstige context en op de behoeften van de burgers zijn afgestemd.

2.4.1.2 Verschillende benaderingen werden beproefd om de toenemende uitgaven onder controle te houden. Zo werden er maatregelen genomen om een deel van de kosten op de gebruikers af te wentelen (waardoor niet alleen de financieringskosten naar particulieren worden doorberekend, maar ook de vraag naar dienstverlening wordt beperkt), om de prijzen en de omvang van de dienstverlening, zowel wat vraag als aanbod betreft, in de hand te houden; voorts werden er hervormingen doorgevoerd die een doeltreffend gebruik van middelen en een overheveling van middelen van ziekenhuisverpleging naar thuiszorg moeten aanmoedigen.

2.4.1.3 Dankzij de in deze analyse bepleite toepassing van de open coördinatiemethode zal, op basis van een betere kennis van de verschillende uitgangsposities en de vermoedelijke impact op andere onderdelen van het socialebeschermingsstelsel, kunnen worden uitgemaakt welke maatregelen het doeltreffendst zijn, en welke mix van maatregelen het geschiktst is.

2.4.2 Preventieve maatregelen zijn zonder enige twijfel belangrijk en noodzakelijk maar worden vaak over het hoofd

gezien. In het kader van de aangekondigde „ontwikkelings- en hervormingsstrategieën” voor de gezondheidszorg en de langdurige zorg, zou een concreet plan met preventieve, bij voorkeur verstrekkende en algemeen toepasbare maatregelen, als eerste hefboom kunnen fungeren. De diverse mogelijke preventie maatregelen en met name de maatregelen die op nationaal niveau reeds werden beproefd, zouden aan de hand van de open coördinatiemethode moeten worden getoetst, en grondig moeten worden geanalyseerd om in concrete acties uit te monden. Het EESC is zich ervan bewust dat preventie moeilijk te realiseren is. Een en ander vergt immers een zekere samenhang van maatregelen die nog lang niet bereikt is, en moet ook gepaard gaan met educatieve projecten die de bevolking aanzetten tot een andere levensstijl (o.m. een gezondere voeding en intensievere fysieke en mentale activiteit), om met name die lagen van de bevolking te bereiken die het meest aan risicofactoren zijn blootgesteld en op sociaal-economisch vlak het zwakst zijn, en om gezondere arbeidsgewoonten te introduceren; dit vergt aanzienlijke en doordachte inspanningen en veel tijd, terwijl de uitkomst hoe dan ook onzeker blijft.

2.4.3 Het differentiëren van de uitgaven naar gelang van de soort zorg, de overeenkomstige toegangsvoorwaarden en de verschillende behandelingsmethoden, is een vorm van rationalisering die alle lof verdient; elke investering die de zorgverstrekking beter afstemt op de behoeften, of modernisering bevordert, moet worden beschouwd als een middel om de uitgaven voor de zorgsector op lange termijn financieel draagbaar te houden. Niettemin worden dergelijke investeringen soms opgegeven om financieel-conjuncturele redenen. Volgens het EESC moeten investeringen om de zorgsector te rationaliseren gepaard gaan met maatregelen die betrekking hebben op zowel de vraag (toegangsvoorwaarden voor gespecialiseerde zorgverstrekking, vaststelling van een plafond waarboven alle kosten door de betrokkene zelf moeten worden gedragen, remgeld/eigen bijdrage, enz.) als het aanbod (typologie van de zorgstructuren, kosten van innovatieve technologieën en medicijnen waarvan de kosten/batenverhouding niet altijd zeer duidelijk is, procedures en voorwaarden voor het ten laste nemen van patiënten, gezondheidswerkers bewust maken van de gezondheidskosten, enz.).

2.4.3.1 De structuur en werkmethode van de sector, alsmede de mobiliteit tussen de verschillende onderdelen ervan moeten nauwkeurig worden geanalyseerd, teneinde na te gaan of zij werkelijk doeltreffend en doelmatig zijn opgebouwd en navenant functioneren. Dit moet een van de prioriteiten van de open coördinatiemethode zijn.

2.4.3.2 De nieuwe lidstaten stellen alles in het werk om hun zorgstelsels te moderniseren en het EESC zou dan ook graag zien dat de structuurfondsen, met name het EFRO en het Cohesiefonds, gebruikt worden om de ontwikkeling van infrastructuur en zorgstructuren te bevorderen. Een evaluatie van de opgedane ervaringen via de open coördinatiemethode, kan volgens het Comité voor de nieuwe lidstaten bovendien bijzonder nuttig zijn, omdat aldus kan worden voorkomen dat zij zich oriënteren op modellen die snel verouderd dreigen te zijn.

2.4.4 Versterkte coördinatie tussen dienstverleners die thans onafhankelijk van elkaar werkzaam zijn (intensieve zorg, eerstelijnszorg, sociale dienstverlening), zou, zoals in de mededeling wordt aangegeven, een goede zaak zijn, daar hulpbehoevende personen over het algemeen behoefte hebben aan diverse medische en niet-medische zorgdiensten; positieve samenwerking tussen gezinnen, zorgverstrekkers en medisch personeel garandeert betere resultaten en minder uitgaven. Het EESC hoopt dat een duidelijk mandaat zal worden gegeven aan de recent opgerichte „Groep op hoog niveau voor gezondheidszorg en medische zorg” die o.m. als institutionele taak zou moeten krijgen concrete voorstellen te formuleren om deze coördinatie te realiseren.

2.4.5 Technologische innovatie en verantwoordelijker gedrag van patiënten hebben zonder twijfel een positieve invloed op de uitgaven; bij bepaalde ziektes kunnen de behandelingskosten aldus worden verminderd en kan het uitbreken van de ziekte worden afgeremd; tegelijkertijd creëren zij evenwel ook nieuwe behoeften en wordt de vervulling van deze behoeften ipso facto als een recht beschouwd, met als gevolg dat wordt afgezien van beproefde, goedkopere en over het algemeen ook efficiënte diagnostische en behandelingsmethodes. Als deze innovatieprocessen zich niet op een doeltreffendere aanpak van de specifieke ouderenzorg gaan richten, zou het effect van de innovatie op lange termijn wel eens eerder negatief dan positief voor de uitgaven in de gezondheidszorg kunnen zijn. De druk die uitgaat van beter opgeleide bevolkingsgroepen die ook voor de gezondheidsbehoeften meer aandacht hebben, zou kunnen leiden tot een verdere beperking van de zorgverstrekking voor zwakkere bevolkingsgroepen, die nu reeds onder een beperkte toegang tot gezondheidszorg lijden.

### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Aangezien er geen rechtsgrond voor een communautair beleid inzake gezondheidszorg en langdurige zorg is, wijst het EESC op het cruciale belang van de open coördinatiemethode als doeltreffend instrument ter verwezenlijking van de doelstellingen van modernisering en ontwikkeling van hoogwaardige gezondheidszorg en langdurige zorg, die toegankelijk en financieel houdbaar is, alsmede ter verzekering van de bescherming van de volksgezondheid, zelfs in uiteenlopende situaties waarin de druk en de uitdagingen steeds toenemen.

3.1.1 De analyse en de uitwisseling van ervaringen zouden moeten worden toegespitst op:

- de opbouw en de interne structuur van zorgstelsels en –instellingen (gaande van eerstelijnszorg tot langdurige zorg en thuiszorg);
- de toegangsvoorwaarden en –termijnen, alsmede de mobiliteit tussen de verschillende structuren;

- de interne procedures en de *output* (kwaliteitsmonitoring en –evaluatie van de zorgverstrekking);
- de omvang en de typologie van de verstrekte diensten, met name het gebruik van nieuwe technologieën en de efficiënte aanwending ervan;
- de middelen om een doeltreffender gebruik van middelen te bewerkstelligen en de meest efficiënte mechanismen voor kostenbeheersing;
- de participatie van medisch personeel en personeel uit de gezondheids- en zorgsector bij het beheer van de middelen;
- de eerbiediging van de rechten van patiënten, hun toegang tot relevante informatie, therapeutische opties en medische dossiers;
- de transparantie van de diensten.

3.2 De toepassing van deze open coördinatiemethode gaat samen met de vaststelling van een aantal indicatoren, waardoor de huidige lacunes op kennisgebied kunnen worden aangevuld en tegelijkertijd rekening kan worden gehouden met de bestaande situaties en de macrosociale ontwikkelingen die van invloed zijn op het stelsel van de gezondheidszorg en de langdurige zorg in het bijzonder. Deze reeks indicatoren moet betrekking hebben op structurele aspecten (soort zorg, beschikbare uitrusting en personeel, relevante opleiding en ervaring, enz.), kwaliteit van het zorgproces (regelingen voor het verstrekken van diensten en het uitvoeren van behandelingen, praktische richtsnoeren, medische normen en praktijken, bescherming van patiëntenrechten, enz.), en ten slotte kwaliteit van de specifieke zorgresultaten, afhankelijk van het soort zorg en de desbetreffende sociale verwachtingen.

3.2.1 Er moet in het bijzonder voor worden gezorgd dat meer specifiek de ontwikkelingen m.b.t. ouderen en de desbetreffende dienstverlening aan de hand van deze indicatoren kunnen worden gevolgd en geëvalueerd; bij de thans gebruikte of vastgestelde indicatoren is dit immers niet het geval. Tegelijkertijd met de ontwikkeling van indicatoren zullen ook de gemeenschappelijke doelstellingen moeten worden verduidelijkt. Ondertussen kan het nuttig zijn een inventaris op te maken van de gegevens die reeds ter beschikking worden gesteld door verschillende bronnen, met inbegrip van de Wereldgezondheidsorganisatie, de OESO en het project voor Europese communautaire gezondheidsindicatoren (ECHI). Ook moet rekening worden gehouden met de gegevens die later in 2004 door het nieuwe EU-SILC zullen worden verstrekt.

3.3 De in de mededeling voorgestelde „volgende fases” hebben betrekking op zeer belangrijke aspecten van de problematiek en richten de aandacht op zeer interessante kwesties. De desbetreffende voorstellen zijn evenwel van algemene aard en te vaag om in het kader van de open coördinatiemethode tot noemenswaardige vooruitgang te kunnen leiden.

3.3.1 Het Comité hoopt dat concretere „gemeenschappelijke doelstellingen” zullen worden vastgesteld, die evenwel niet al te veel voorschriften bevatten en de organisatie van de nationale stelsels niet in de weg staan. Het zou voorts ook graag zien dat de geplande inleidende verslagen een nuttig instrument worden zonder de administratieve kosten te verhogen of een al te grote belasting voor de beperkte capaciteit van de nieuwe lidstaten te vormen.

3.4 Het EESC hoopt niettemin dat de Commissie zo spoedig mogelijk:

- een precieze definitie geeft van termen als sociale bescherming, sociale voorzorg, gezondheidszorg, geïntegreerde sociale en gezondheidszorg, thuiszorg en andere termen die in de mededeling worden gebruikt maar in de verschillende lidstaten niet altijd dezelfde betekenis hebben wegens de verschillende historische tradities en de verschillende opzet van de zorgstelsels;
- een concreet model voorstelt voor het opstellen van de „inleidende verslagen”, zodat de daarin verstrekte informatie over dezelfde thema's gaat en in beginsel ook vergelijkbaar is. Daarbij moet niet naar alle deeldoelstellingen worden verwezen maar wel naar de belangrijkste instrumenten waarmee een beeld kan worden verkregen van de belangrijkste nationale uitdagingen en beleidsoriëntaties;
- een groep van deskundigen in het leven roept (die optimaal gebruik moeten maken van de bijdragen van gespecialiseerde nationale instellingen en organisaties die reeds op dit gebied werkzaam zijn) om na te gaan welke specifieke indicatoren voor de langdurige zorg moeten worden vastgesteld, zodat een doeltreffende evaluatie kan worden gemaakt van de macrosociale trends en macro-economische factoren die de gezondheidszorg en de langdurige zorg beïnvloeden; deze deskundigen moeten tevens de verschillende aspecten vanuit een globaal perspectief bekijken en vooral de voorstellende waarde ervan kunnen evalueren;

- een Europees model voor de evaluatie van de impact op de sociale en de gezondheidssector ontwikkelt, op basis van drie indicatoren, nl. investering-financiering (*input*), organisatie van de reacties (*output*) en doeltreffendheid van de acties (*outcome*), zodat op basis van betrouwbare indicatoren een beeld kan worden verkregen van de in de verschillende lidstaten bereikte niveaus van *welfare* <sup>(1)</sup>;
- de problemen i.v.m. seksgebonden verschillen aanpakt, rekening houdend met het feit dat vrouwen ruim vijf jaar langer leven dan mannen en dit, samen met andere biologische en fysiologische kenmerken, een groot verschil maakt wat de te vervullen gezondheidsbehoeften betreft;
- de gezamenlijke opstelling van richtsnoeren voor de gezondheidszorg vergemakkelijkt; deze richtsnoeren mogen zich niet beperken tot aspecten van farmacologische behandeling maar moeten ook rekening houden met andere sociale en organisatorische aspecten, en aldus een referentie worden voor de personen die in de verschillende zorgstelsels werkzaam zijn.

3.5 Bijzonder belangrijk en dringend is de bevordering van maatregelen die gericht zijn op de kwalificatie van zorgverstrekkers en gezondheidswerkers; dit kan gebeuren door via passende opleidingsacties de gemeenschappelijke vakkennis van gezondheids- en sociale werkers die zorgtaken verrichten, te ontwikkelen. Een en ander omvat een voorbereiding op een aantal niet louter technische aspecten en het verwerven van nieuwe vaardigheden, als bv. informatiebeheer, met name via informatienetwerken, en uitgavenbeheer in ruime zin. Dergelijke nieuwe opleidingsprojecten moeten door communautaire maatregelen worden ondersteund en bevorderd, teneinde profijt te trekken van de in het kader van de open coördinatiemethode uitgewisselde ervaringen.

Brussel, 28 oktober 2004.

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

<sup>(1)</sup> Zie het EESC-advies in PB C 80 van 30 maart 2004, par. 4.5.2 – rapporteur: JAHIER.