

Vergaderjaar 2006–2007 B

30 871**Subsidiariteitstoets van de mededeling van de Europese Commissie «De demografische toekomst van Europa – van uitdaging naar kans» (COM(2006) 0571 final)****Nr. 2****BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS**

Aan:

de Voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Eerste Kamer

de Voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer

de Voorzitter van de Themacommissie voor Ouderenbeleid van de Tweede Kamer

Den Haag, 1 november 2006

Geachte collega's,

Zoals u bekend is onlangs de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets ingesteld. Deze commissie toetst, samen met de betrokken vakcommissies, elf al vastgestelde (en deels nog in te dienen) voorstellen en groenboeken van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in kamerstuk 30 389, nr. 1, (p. 7–9).

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemde mededeling gepubliceerd. De tekst van het voorstel is bij deze brief gevoegd. Het voorstel staat op de zogenaamde «lijst van elf».

De tijdelijke commissie heeft het voorstel onderworpen aan de subsidiariteitstoets. De commissie ziet geen aanleiding om onderhavige mededeling verder in procedure te nemen en zij verwijst het document graag door ter eigenstandige behandeling door uw commissie. De bevindingen van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets staan samengevat in het preadvies, dat ik u hierbij ter kennisneming toezend.

Met vriendelijke groet,

J. J. van Dijk,

voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets

Beknopte samenvatting COM(2006) 571 F¹

Het betreft een mededeling van de Europese Commissie, getiteld «De demografische toekomst van Europa: van uitdaging naar kans» (COM(2006) 0571 final). In deze mededeling worden de achtergronden geschetst van de vergrijzing, i.e. de toename van het aandeel ouderen in de Europese bevolking, de complexe gevolgen hiervan voor de arbeidsmarkt, de productiviteit, de economische groei, de sociale zekerheid en de overheidsfinanciën, en de acties die met name op nationaal, en deels op Europees niveau noodzakelijk worden geacht om deze uitdaging het hoofd te bieden. De Europese Commissie spoort de lidstaten aan tot een aanpak langs de vijf volgende (beleids)lijnen:

1. Het tot stand brengen van demografische vernieuwing in Europa in antwoord op een dalend geboortecijfer;
2. Het bevorderen van de werkgelegenheid in Europa: meer banen en verlenging van het werkzame leven in goede gezondheid;
3. Het tot stand brengen van een productiever en competitiever Europa;
4. Duurzame overheidsfinanciën: de garantie van adequate sociale zekerheid en solidariteit tussen de generaties;
5. Ontvangen en integreren van immigranten in Europa.

Bevoegdheidsvraag

De bevoegdheidsvraag is strikt genomen niet van toepassing omdat het geen wetgevingsvoorstel betreft. Publicatie van de mededeling vloeit voort uit het groenboek «Demografische veranderingen: naar een nieuwe solidariteit tussen de generaties» (COM(2005) 94) en de mededeling «Europese waarden in een geglobaliseerde wereld» (COM(2005) 525).

Subsidiariteitsvraag

De subsidiariteitsvraag is strikt genomen niet van toepassing omdat het geen wetgevingsvoorstel betreft. Desondanks kunnen met betrekking tot de subsidiariteitsvraag de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Het merendeel van de in deze mededeling voorgestelde maatregelen voor het oplossen van de vergrijzingproblematiek behoort tot de competentie van de lidstaten: sociale zekerheid, hoogte pensioengerechtigde leeftijd, pensioenstelsels, arbeidstijdenbeleid, kinderopvang, onderwijs en opleiding, en gezondheidszorg, et cetera. Dit wordt nadrukkelijk erkend door de Europese Commissie, wanneer zij schrijft: «*Of course, it falls above all to the Member States to formulate specific responses to the demographic challenge*». De mededeling van de Commissie is dan ook grotendeels een aansporing aan de lidstaten om in het eigen, nationale beleid werk te maken van de vijf genoemde speerpunten. Concrete, meetbare doelstellingen ontbreken goeddeels in het voorstel en de lidstaten lijken de ruimte te behouden om hun nationale beleid terzake nader in te vullen en te concretiseren. De subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginselen lijken dan ook te worden gerespecteerd.

Wanneer wel concrete, meetbare doelstellingen worden geformuleerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de beschikbaarheid van kinderopvang en de participatiegraad van oudere werknemers, zijn die te herleiden tot afspraken die de lidstaten onderling in Europees verband hebben gemaakt. Het nationale beleid van de lidstaten is op verschillende onderdelen dan ook ingebed in bestaande Europese kaders. Daarbij gaat het vaak om bestaande afspraken tussen de lidstaten bijvoorbeeld binnen de kaders van de vernieuwde Lissabonstrategie voor Groei en Werk, het

¹ Een uitgebreide samenvatting met meer details over de bepleite maatregelen vindt u annex aan dit preadvies.

Stabiliteits- en Groeipact, de Strategie voor Duurzame Ontwikkeling, het cohesiebeleid en de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en inclusie.

Nieuw is de organisatie van een Europees Demografisch Forum, dat tweejaarlijks bijeenkomt, voor het eerst in oktober 2006.

Van drie van de aangekondigde maatregelen in de mededeling is het kader niet meteen duidelijk. Om die reden zijn die hieronder uitgelicht.

Patiëntenmobiliteit en grensoverschrijdend aanbod van gezondheidszorgvoorzieningen

In het kader van het promoten van «actief ouder worden» hecht de Europese Commissie belang aan het tot stand brengen van een Gemeenschapskader om het grensoverschrijdend aanbod van gezondheidszorgvoorzieningen en de grensoverschrijdende mobiliteit van patiënten te bevorderen. Zij kondigt in deze mededeling aan belanghebbenden hierover te zullen gaan raadplegen. De precieze wijze waarop de commissie dit kader tot stand wil brengen blijkt *niet* uit onderhavige mededeling. Europese aandacht voor genoemd thema lijkt voor de hand te liggen vanwege onder andere de betekenis voor de interne markt en gelet op jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. De aandacht is daarom ook niet nieuw en reeds in 2002 werd door de Europese Commissie een denkproces op hoog niveau opgestart over patiëntenmobiliteit en de impact van de interne markt op de nationale zorgstelsels. In december 2003 werd het eindverslag van dit denkproces gepubliceerd. Daarop heeft de Europese Commissie gereageerd met haar mededeling van 20 april 2004¹.

In 2009 mogelijk nieuwe Europese maatregelen met betrekking tot economische migratie

De Europese Commissie kondigt in deze mededeling aan in 2009 nieuwe maatregelen te overwegen met betrekking tot economische immigratie tegen de achtergrond van de behoeften op de arbeidsmarkt en de mate van verbetering van de interne mobiliteit. Dit initiatief kan het beste beoordeeld worden in relatie tot de mededeling van de Europese Commissie «Beleidsplan legale migratie» (COM(2005) 669) dat op haar beurt gezien moet worden als uitvloeisel van het «Haags Programma» en als follow-up van het «Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak» (COM(2004) 811)². De aankondiging van de Europese Commissie in de nu gepresenteerde mededeling over vergrijzing moet wellicht zo worden gelezen dat naast de in de in het Beleidsplan aangekondigde maatregelen (waaronder vier nieuwe richtlijnen), nog extra maatregelen zullen worden overwogen. Die worden dan eventueel na ommekomst van de beleidstermijn waarop het huidige plan betrekking heeft (2006 t/m 2009) gepresenteerd.

2008 Mededeling over hoe rekening te houden met de behoeften van de verouderende bevolking in stedelijke en plattelandsontwikkeling

Vooralsnog kon niet worden vastgesteld binnen welk kader deze mededeling zal verschijnen, anders dan die van de aanpak van de vergrijzingsproblematiek.

¹ COM(2004) 301. Zie ook de Europapoort dossier E040135.

² Zie de volgende dossiers op de Europapoort: 2.2.30 en 2.2.26.

Advies van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets

Samenvattend kan worden gesteld dat de mededeling in hoofdzaak bestaat uit een aansporing aan de lidstaten om in het eigen, nationale beleid werk te maken van de vijf genoemde speerpunten. Met deze keuze geeft de Europese Commissie zich rekenschap van het feit dat beleid op de genoemde terreinen grotendeels behoort tot de competentie van de lidstaten. Zij beschouwt dat wat in de mededeling naar voren is gebracht in antwoord op de vergrijzingsproblematiek als «referentiekader op Gemeenschapsniveau van het beleid van de lidstaten».

Dat neemt niet weg dat lidstaten op sommige punten en in meer of mindere mate samenwerken binnen Europese kaders, bijvoorbeeld in het kader van het Groei- en Stabiliteitspact of de Lissabonstrategie. Afspraken die binnen deze en andere kaders door de lidstaten in het verleden zijn gemaakt, worden in een aantal gevallen in deze mededeling nog eens extra onderstreept. In een beperkt aantal andere gevallen worden – in globale termen – nieuwe Europese beleidsinitiatieven in het vooruitzicht gesteld. Te denken valt aan het scheppen van een Gemeenschapskader ter bevordering van patiëntenmobiliteit en het grensoverschrijdend aanbod van gezondheidszorgvoorzieningen of aan de mogelijkheid nieuwe Europese maatregelen met betrekking tot economische migratie in 2009. Ook hiervoor geldt echter dat wordt voortgebouwd op bestaande initiatieven op Europees niveau. Afhankelijk van de concrete invulling van de genoemde maatregelen zouden het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel in het geding kunnen komen. Nieuw is voorts de organisatie van een Europees Demografisch Forum.

Overwegende dat:

- in de mededeling met name de lidstaten worden aangespoord op diverse beleidsterreinen maatregelen te treffen in verband met de vergrijzing, zonder dat hiertoe een nieuw, dwingend Europees wetgevingskader wordt gecreëerd of in het vooruitzicht wordt gesteld;
- de (nieuw) voorgestelde maatregelen in de mededeling merendeels weinig concreet zijn;
- zij voortbouwen en refereren aan bestaande (Europese) beleidsdossiers die al in behandeling zijn bij de vakcommissies van Eerste en Tweede Kamer,

ziet de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets geen aanleiding om onderhavige mededeling verder in procedure te nemen en verwijst zij het document graag door ter eigenstandige behandeling door de relevante vakcommissies in Eerste en Tweede Kamer, met name die van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer.

MEDEDELING VAN DE EUROPESE COMMISSIE «DE DEMOGRAFISCHE TOEKOMST VAN EUROPA: VAN UITDAGING NAAR KANS» (COM(2006) 0571 FINAL)

Mededeling van de Europese Commissie «*De demografische toekomst van Europa: van uitdaging naar kans*» (COM(2006) 0571 final). In deze mededeling worden de achtergronden geschetst van de vergrijzing, i.e. de toename van het aandeel ouderen in de Europese bevolking, de complexe gevolgen hiervan voor de arbeidsmarkt, de productiviteit, de economische groei, de sociale zekerheid en de overheidsfinanciën, en de acties die zowel op nationaal als Europees niveau noodzakelijk zouden zijn om deze uitdaging het hoofd te bieden.

Oorzaken

Tot 2050 zal de Europese bevolking licht krimpen. Tegelijkertijd zal de omvang van de actieve bevolking (15–64 jaar) dalen en zal de afhankelijkheidsgraad (i.e. het aantal personen boven de 65 jaar in verhouding tot het aantal personen tussen 15–64 jaar) stijgen. Vergrijzing is de resultante van vier interfererende trends, die zich overigens in de lidstaten niet in dezelfde mate en op hetzelfde moment voordoen: (1) een vruchtbaarheidscijfer onder het vervangingsniveau van de bevolking, (2) de veroudering van de babyboomgeneratie, (3) geleidelijke stijging van de levensverwachting bij de geboorte met vijf jaar (tot 2050), (4) een migratieoverschot.

Gevolgen

De genoemde demografische ontwikkelingen hebben complexe gevolgen die om een antwoord vragen. De belangrijkste zijn:

1. De werkende bevolking zal dalen als gevolg van het pensioneren van de babyboomgeneratie. Weliswaar wordt dit proces gemitigeerd door een stijgende werkgelegenheidsgraad (meer vrouwen die gaan werken, vrouwen die meer uren gaan werken en meer werkzame personen tussen 55 en 64 jaar), maar dit effect is hooguit tijdelijk van aard. Zelfs wanneer de 70%-doelstelling voor de werkgelegenheidsgraad uit de Lissabonagenda zou worden gerealiseerd, is dit effect tijdelijk;
2. Door daling van de werkende bevolking zullen de economische groeicijfers dalen. Economische groei zal daarom in toenemende mate afhangen van het realiseren van productiviteitsgroei;
3. Vergrijzing vergroot de druk op de publieke uitgaven voor pensioenen, volksgezondheid en voorzieningen voor ouderen. Toenemende uitgaven laten leiden tot begrotingstekorten dient voorkomen te worden.

Voorgestelde aanpak

De Europese Commissie stelt een vijfledige aanpak voor:

Het tot stand brengen van demografische vernieuwing in Europa in antwoord op een dalend geboortecijfer.

(Nationale) overheden kunnen hieraan een bijdrage leveren door (i) het verkleinen van verschillen in mogelijkheden tussen mensen met en zonder kinderen, (ii) ouders faciliteren bijvoorbeeld ten aanzien van opleiding en kinderopvang en (iii) flexibeler arbeidstijden voor mannen en vrouwen om de mogelijkheden van een leven lang leren en verdeling

arbeidstijd en privé-tijd in evenwicht te brengen. Voorts door het bevorderen van de toegang tot de arbeidsmarkt voor jonge mensen, het verbeteren van leefomstandigheden en een adequaat genderbeleid.

De *Europese Commissie* zal:

1. Erop aandringen dat lidstaten de tijdens de Europese Raad van Barcelona 2002 overeengekomen doelstellingen met betrekking tot kinderopvang realiseren: in 2010 is kinderopvang beschikbaar voor tenminste 90% van de kinderen tussen 3 en 6 jaar oud en tenminste 33% van de kinderen onder 3 jaar;
2. Consultatie van sociale partners met betrekking tot maatregelen die een goede balans tussen werk, privé-leven en gezinsleven bevorderen;
3. Het tweejaarlijks organiseren van het *Europees Demografisch Forum*, met onder anderen overheidsexperts, te beginnen in oktober 2006. Het Forum buigt zich over de vergrijzingsproblematiek en de voortgang in de aanpak van deze problemen. Hierover zal eens per twee jaar worden gerapporteerd in het Jaarlijks Voortgangverslag van de Europese Commissie.

Bevorderen van de werkgelegenheid in Europa: meer banen en verlenging van het werkzame leven in goede gezondheid

In het kader van de Lissabonstrategie moet (nationaal) beleid gericht blijven op het verhogen van de werkgelegenheidsgraad. In het bijzonder moeten maatregelen worden getroffen die de participatiegraad van personen boven 55 jaar verhogen. In dat kader moet ook «actief ouder worden» worden bevorderd.

De *Europese Commissie* zal:

1. de implementatie in de lidstaten van de wetgevingsinstrumenten met betrekking tot het tegengaan van leeftijdsdiscriminatie in 2007 evalueren;
2. een «leven lang leren» verdergaand bevorderen. De Gemeenschap zal hieraan bijdragen door het EU-werkprogramma «Onderwijs en opleiding 2010»;
3. «Actief ouder worden» veronderstelt gezond ouder worden. De Europese Commissie ziet een vierledige aanpak: (i) Gemeenschappelijk kader ter verbetering van de grensoverschrijdende mobiliteit van patiënten, (ii) preventie van obesitas, roken, alcoholmisbruik, en psychische aandoeningen, (iii) bevorderen gebruik nieuwe technologieën, (iv) monitoren van ouderdomsziekten;
4. Bevorderen van *gezonde* levensverwachting;
5. Bevorderen maatschappelijke deelname ouderen boven 65 jaar.

Meer in het bijzonder streeft de *Europese Commissie* ernaar:

6. dat lidstaten werk maken van de op de Europese Raad in Stockholm (2001) overeengekomen 50%-doelstelling van de werkgelegenheidsgraad van personen boven de 55 jaar. De Commissie zal de prestaties van de lidstaten op dit punt en met betrekking tot de hoogte van de pensioengerechtigde leeftijd evalueren in 2008 bij de start van een nieuwe cyclus van de Lissabonstrategie voor Groei en Werkgelegenheid;
7. De Europese Unie zal lidstaten behulpzaam zijn bij het bereiken van de 50%-doelstelling via (i) een versterkt Europees Sociaal Fonds en (ii) het EU-programma «Leven Lang Leren 2007–2013»
8. De Europese Commissie zal belanghebbenden raadplegen met betrekking tot initiatieven om een Gemeenschapskader tot stand te brengen om het grensoverschrijdend aanbod van gezondheidszorgvoorzieningen en grensoverschrijdende mobiliteit van patiënten te bevorderen.;

9. Lidstaten dienen de richtlijn met betrekking tot gelijke behandeling in werk en beroep volledig te implementeren. In 2007 zal implementatie worden geëvalueerd op het punt van leeftijdsdiscriminatie.

Een productiever en competitiever Europa

Productiviteitsverbetering moet worden gerealiseerd door een gezamenlijke inspanning van de Lidstaten en Gemeenschap in het kader van de Lissabonstrategie.

De *Europese Commissie* zal eind 2008 een mededeling vaststellen hoe het best rekening gehouden kan worden met de behoeften van de oudere bevolking bij stedelijke en plattelandsontwikkeling, nieuwe technologieën, etc. Hierin zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de mogelijkheden en voorwaarden om de Structuurfondsen in te zetten om een zogenaamd «care package» te ontwikkelen toegesneden op de inactieve bevolkingsgroepen en hun familie.

Ontvangen en integreren van immigranten in Europa

De Europese Commissie bepleit een samenhangend immigratie- en integratiebeleid, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de belangen van het land van oorsprong.

De Europese Commissie onderstreept het belang van:

1. «Haagse Programma» (2004) dat resulteerde in het «Beleidsplan legale migratie» en de oprichting het Europees Integratie Fonds;
2. Verdere maatregelen om integratie te bevorderen, zoals een dialoog met de lidstaten en onderzoek naar de beeldvorming over migranten, profielen van migranten en beleid;
3. In 2009 zal de Europese Commissie nieuwe maatregelen met betrekking tot economische immigratie overwegen tegen de achtergrond van de behoeften op de arbeidsmarkt en de mate van verbetering van de interne mobiliteit.

Duurzame overheidsfinanciën: de garantie van adequate sociale zekerheid en solidariteit tussen de generaties

De Europese Commissie bepleit dat lidstaten hun overheidsfinanciën in de hand houden in weerwil van de effecten van de vergrijzing. Nationaal beleid zal onder andere (verder) moeten worden toegesneden op langer doorwerken, verhoging arbeidsparticipatie van ouderen en hervorming van de pensioenstelsels, waaronder gemengde systemen van private en publieke financiering. In dit kader presenteert de Europese Commissie gelijktijdig met deze mededeling een analyse van de houdbaarheid van de overheidsfinancieringen in de lidstaten tot 2050 en van de financiële strategieën die de lidstaten hebben gepresenteerd in hun 2005 Convergence- en Stabiliteitsprogramma's¹.

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/eespecialreport0106_en.htm.