

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1290/2005 en Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat de verstrekking van levensmiddelen aan de meest hulpbehoevenden in de Unie betreft

(COM(2011) 634 definitief — 2008/0183 (COD))

(2012/C 43/21)

Rapporteur: **de heer SOMVILLE**

De Raad heeft op 17 oktober 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1290/2005 en Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad betreffende de verstrekking van levensmiddelen aan de meest hulpbehoevenden in de Unie

COM(2011) 634 definitief — 2008/0183 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 november 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 7 en 8 december 2011 gehouden 476^e zitting (vergadering van 8 december) onderstaand advies met 139 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité staat positief tegenover het voorstel van de Commissie, in het bijzonder de uitbreiding van de voorgestelde rechtsgrondslag voor de tenuitvoerlegging van de regeling voor voedselverstrekking aan de meest behoeftigen in de Unie (PEAD) in 2012 en 2013. Daarmee wordt het programma gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen van het GLB en wordt tegelijkertijd getracht de sociale samenhang van de Unie te versterken. Deze aanpassing is des te belangrijker daar zij in de lijn ligt van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

1.2 Het EESC onderschrijft de noodzaak om de tenuitvoerlegging van het programma en de financiering ervan voort te zetten uit de begroting van het GLB voor de jaren 2012 en 2013, met handhaving van de huidige bedragen. De solidariteit ten aanzien van kansarmen is altijd een waarde geweest die op verschillende beleidsterreinen door de Unie is verdedigd en dit moet ook zo blijven.

1.3 Deze steun is voor het EESC van wezenlijk belang, aangezien het aantal burgers dat na de economische en financiële crises van de regeling gebruikmaakt voortdurend blijft toenemen.

1.4 Het EESC, dat fungeert als brug tussen de Europese instellingen en het maatschappelijk middenveld, steunt dit voorstel des te meer daar de tenuitvoerlegging van de regeling in de lidstaten het werk is van vele vrijwilligers, leden van humanitaire organisaties, die geen begrip zouden kunnen opbrengen voor een vermindering met 75 % van de beschikbare middelen voor de PEAD tussen 2011 en 2012, of zelfs de bijna volledige verdwijning ervan bij gebrek aan interventievoorraden in 2013.

Het Comité denkt dat dit programma, dat wordt gefinancierd met EU-middelen, het imago van de EU bij de Europese burgers ten goede komt.

1.5 Overigens verwelkomt het Comité het feit dat de Commissie bepaalde aanbevelingen in aanmerking neemt die in zijn eerdere advies van januari 2011 ⁽¹⁾ stonden, zoals de bepalingen over de handhaving van de financiering ten belope van 100 % uit de begroting van het GLB voor de jaren 2012 en 2013, en van de mogelijkheid tot terugbetaling van door de humanitaire organisaties gemaakte kosten met betrekking tot administratie, vervoer en opslag.

1.6 Het EESC stemt in met de mogelijkheid die de lidstaten geboden wordt om te kiezen voor producten uit de Europese Unie. Op die manier zorgt de regeling niet alleen voor meer stabiliteit op de interne markt, maar biedt zij ook de volledige garantie dat de geleverde producten aan de hoge normen voldoen die aan Europese producenten worden opgelegd.

2. Voorgeschiedenis

2.1 Zoals bekend is met de gratis voedselverstrekking aan de meest behoeftigen in de Gemeenschap gestart in 1986/87, na een bijzonder strenge winter. De levensmiddelen die werden herverdeeld door humanitaire organisaties in de verschillende lidstaten kwamen uit interventievoorraden.

2.2 Nadat deze regeling officieel was gemaakt, heeft het werken met interventievoorraden het mogelijk gemaakt aan de verwezenlijking van twee doelstellingen te werken: de meest behoeftigen in de Unie helpen en tegelijkertijd bijdragen aan het herstel van een zekere stabiliteit op de landbouwmarkten.

⁽¹⁾ PB C 84 van 17.3.2011, blz. 49.

2.3 De achtereenvolgende hervormingen van het GLB die in 1992 in gang werden gezet, hebben ertoe geleid dat de interventievoorraden aanzienlijk zijn afgenomen. Waren de voorraden in eerste instantie nog structureel van aard, later zijn ze geleidelijk conjunctureel geworden. De omvang van de huidige voorraden was de afgelopen jaren niet meer voldoende om als enige voorzieningsbron in de vraag naar voedselhulp te voorzien.

2.4 Een aanpassing van het programma maakte het al in 1995 mogelijk het tekort aan producten uit interventievoorraden aan te vullen met aankopen op de markten.

2.5 De uitbreiding van de Europese Unie heeft de Commissie ertoe aangezet het programma voor 2009 aan te passen door de daaraan verbonden begroting te verhogen.

2.6 In antwoord op de geconstateerde ontwikkeling heeft de Commissie in 2008 de aanzet gegeven tot een discussie over de regeling voor voedselverstreking aan de meest behoeftigen. Dit heeft geleid tot een voorstel voor een verordening aan de Raad om het voedselhulpprogramma voor de meest behoeftigen een blijvend karakter te geven.

2.7 Dit voorstel bracht een aantal wijzigingen in de bestaande regels met zich mee: voorzieningsbronnen; verbreding van het assortiment verstrekte levensmiddelen; driejarig distributieprogramma; vaststelling van actieprioriteiten door de lidstaten; geleidelijke invoering van medefinanciering; bijstelling naar boven van de beschikbare begroting. Binnen de Raad werd het voorstel echter tegengehouden door een blokkerende minderheid.

2.8 Op 17 september 2010 heeft de Commissie een gewijzigd voorstel aangenomen, waarbij deels rekening is gehouden met het advies van het Europees Parlement over het oorspronkelijke voorstel (advies van 26 maart 2009): verhoging van de percentages voor medefinanciering; een plafond van 500 miljoen euro voor de jaarlijkse financiële bijdrage van de EU; de mogelijkheid voor de lidstaten om bij voorkeur te kiezen voor levensmiddelen uit Europa.

2.9 Tijdens de Raad Landbouw en Visserij van 27 september 2010 werd de gedachtewisseling afgerond met de bevestiging van de blokkerende minderheid.

2.10 Het EESC heeft op 20 januari 2011 een advies uitgebracht over dit gewijzigde voorstel. ⁽²⁾

2.11 Het Europees Hof van Justitie heeft op 13 april 2011 een arrest gewezen (Zaak T-576/08) inzake een beroep dat door Duitsland was ingesteld tegen het programma voor 2009 betreffende de verstrekking van levensmiddelen uit interventievoorraden aan de meest behoeftigen in de Unie. De nietigverklaring betreft alle marktaankopen, waarbij de hoeveelheden uit de interventievoorraden niet aan de orde worden gesteld.

2.12 In overeenstemming daarmee heeft de Commissie voor het begrotingsjaar 2012 een aanzienlijk lagere begroting voorzien, waarbij alleen de voorzieningsbron „interventievoorraden” in aanmerking is genomen.

2.13 Tijdens de Raad Landbouw en Visserij van 20 september 2011 kon geen voldoende meerderheid worden behaald voor het voorstel van 17 september 2010.

2.14 Er is een nieuw gewijzigd voorstel van 3 oktober 2011 voorgelegd aan de Raad Landbouw en Visserij van 20 oktober 2011 met nog altijd een blokkerende minderheid, ondanks de aanvullingen op het oorspronkelijke voorstel. Dit nieuwe voorstel is het voorstel waarover het EESC geacht wordt zich zo spoedig mogelijk uit te spreken.

3. Voorstel van de Commissie

3.1 Ruim twintig jaar lang is de voedselhulp aan de meest behoeftigen uit de interventievoorraden gekomen. Deze voorraden waren in het begin behoorlijk groot, maar zijn door de achtereenvolgende hervormingen van het GLB aanzienlijk afgenomen. Van structureel zijn ze geleidelijk conjunctureel geworden.

3.2 De belangrijkste doelstelling van het oorspronkelijke GLB, het verhogen van de productiviteit, is geleidelijk naar de achtergrond verdwenen ten gunste van de duurzaamheid van de landbouw. Daar hoort ook bij dat vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd. Deze nieuwe realiteit vereist een aanpassing van het rechtskader van de PEAD.

3.3 De achtereenvolgende uitbreidingen, de stijging van de prijs van levensmiddelen en, dichterbij huis, de economische crisis hebben ertoe geleid dat de behoefte aan voedselhulp enorm is toegenomen. Het aantal hulpbehoevenden in de Unie blijft onverminderd toenemen. Zo hebben in 2008 meer dan 13 miljoen mensen van deze regeling gebruikgemaakt. In 2010 waren dat er al meer dan 18 miljoen in de twintig lidstaten waarin de regeling voor voedselverstreking aan de meest behoeftigen in de Unie (PEAD) ten uitvoer werd gelegd.

3.4 Na deze verschillende veranderingen is de PEAD in zijn huidige vorm nog steeds gebaseerd op de levering van levensmiddelen uit de Europese interventievoorraden, hoewel het de bedoeling is voorlopig aankopen op de markt toe te staan om de geconstateerde tekorten in de voorraden aan te vullen.

3.5 Het Europees Hof van Justitie heeft in april 2011 de bepalingen van het plan voor voedselverstreking 2009 die voorzien in aankopen op de markt, nietig verklaard, op een moment dat de interventievoorraden beperkt waren.

3.6 Na deze uitspraak heeft de Commissie er in haar uitvoeringsverordening voor gezorgd dat voor het plan voor voedselverstreking 2012 uitsluitend wordt geput uit de interventievoorraden. Hierdoor beschikt het plan 2012 met een bedrag van 113 miljoen euro slechts over een kwart van het budget van de voorgaande jaarplannen.

⁽²⁾ PB C 84 van 17.3.2011, blz. 49.

3.7 De Commissie houdt in het voorstel dat voor advies aan ons is voorgelegd rekening met de resolutie van het Europees Parlement van 7 juli 2011, waarin laatstgenoemde er bij de Commissie en de Raad op aan heeft gedrongen een tijdelijke oplossing uit te werken voor de resterende jaren van het huidige meerjarig financieel kader om een abrupte inkrimping van de voedselhulp te vermijden en te waarborgen dat mensen die van voedselhulp afhankelijk zijn, niet aan voedselarmoede ten prooi vallen.

3.8 Dit nieuwe voorstel van de Commissie is gestoeld op een dubbele rechtsgrondslag, daar niet alleen wordt verwezen naar de artikelen van het Verdrag met betrekking tot het GLB, maar ook naar het artikel met betrekking tot de economische en sociale samenhang.

3.9 In het voorstel zijn verscheidene elementen overgenomen uit het voorstel van 2010, zoals het feit dat de lidstaten de mogelijkheid hebben bij voorkeur te kiezen voor levensmiddelen uit de Unie, of dat het de lidstaten vrijstaat te beslissen bepaalde door de aangewezen organisaties gemaakte kosten met betrekking tot administratie, vervoer en opslag terug te betalen. Dit alles uiteraard binnen de grenzen van de beschikbare middelen.

3.10 De invoering van medefinanciering, overgenomen in het oorspronkelijke voorstel van 2008 en bevestigd in dat van 2010, is in dit nieuwe voorstel weggelaten. In het nieuwe voorstel wordt namelijk voorgesteld om het financieringspercentage ten belope van 100 % uit de EU-begroting, dat momenteel van toepassing is op de PEAD, te handhaven. Het jaarlijkse plafond van 500 miljoen euro voor de financiële bijdrage van de Unie is gehandhaafd.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Zoals het EESC in zijn voorgaande advies al opmerkte, wordt de regeling voor voedselhulp aan kansarmen „in twintig lidstaten uitgevoerd” (...) en „wordt het voedsel in samenwerking met en met ondersteuning van niet-gouvernementele organisaties verspreid”.

4.2 Die organisaties draaien op een groot aantal vrijwilligers. Zij vinden het moeilijk te begrijpen dat de kans bestaat dat hun humanitaire hulpverlening met 25 % wordt ingekort vergeleken met voorgaande jaren, als er op Europees niveau niet snel een akkoord wordt bereikt, terwijl de behoefte aan hulpverlening op dit terrein nog nooit zo groot is geweest.

4.3 De achtereenvolgende hervormingen van het GLB sinds 1992 hebben ervoor gezorgd dat de interventievoorraden geleidelijk weer conjunctureel van aard zijn geworden. In de toekomst zal het resultaat van deze hervormingen in combinatie met de marktverwachtingen waarschijnlijk tot uiting komen in geringe voorraden die in bepaalde perioden en afhankelijk van het product zelfs tot nul gereduceerd zijn.

4.4 Om de ontoereikende voorraden te compenseren vindt het EESC het in deze context zeer belangrijk dat er zo snel mogelijk een voorstel wordt gedaan waarin het de lidstaten wordt toegestaan naast de interventievoorraden ook aankopen

op de markt te doen. Deze mogelijkheid is in onze ogen des te belangrijker daar het aantal mensen dat van deze voedselhulp gebruikmaakt blijft toenemen.

4.5 Om te voorkomen dat de in het kader van de PEAD beschikbare voedselvoorraden drastisch verminderen tegen 2014, het jaar waarin nieuwe bepalingen verwacht worden op het gebied van het meerjarig financieel kader 2014-2020, is het voor het EESC zaak dat de in punt 4.4 genoemde wens zo snel mogelijk werkelijkheid wordt.

4.6 Het EESC, dat het Europees maatschappelijk middenveld in al zijn facetten vertegenwoordigt, vindt het onbegrijpelijk dat de Europese Unie haar steun aan de meest behoeftigen terugschroeft, met name in deze tijd van economische en financiële malaise. Er dient aan te worden herinnerd dat in 2008 13 miljoen mensen in achttien lidstaten van de Europese Unie gebruik hebben gemaakt van het voedselhulpprogramma en dat dit aantal in 2010 boven de 18 miljoen lag.

4.7 Met het oog daarop is het EESC verheugd dat het Poolse voorzitterschap, ondanks de mislukte Raad Landbouw en Visserij van 20 oktober 2011 over dit onderwerp, voornemens is zich te blijven inzetten om tot een oplossing te komen die moet voorkomen dat de middelen die worden toegewezen aan de PEAD voor 2012 met 75 % worden verlaagd en die de kans moet verkleinen dat er in 2013 helemaal geen hulpprogramma voor de meest behoeftigen meer is, door een gebrek aan interventievoorraden op dat ogenblik.

4.8 Het EESC staat volledig achter het feit dat dit voorstel, dat zoals bekend uitsluitend van toepassing is op 2012 en 2013, vanaf nu op een dubbele rechtsgrondslag is gestoeld, waarbij wordt benadrukt dat het programma niet alleen gericht is op de verwezenlijking van de doelstellingen van het GLB, waaronder het waarborgen van de voedselzekerheid van de bevolking, maar ook op de versterking van de sociale cohesie van de Europese Unie.

4.9 Deze aspecten maken deel uit van de Europa 2020-strategie. Wat betreft de sociale cohesie verwijst het EESC naar het hoofdstuk van deze strategie dat gaat over de bestrijding van armoede. Het recht op toereikende en evenwichtige voeding vormt de basis van elk programma voor de bestrijding van uitsluiting.

4.10 Het EESC verwelkomt het feit dat de Commissie wederom voorstelt de terugbetaling toe te staan van bepaalde kosten met betrekking tot administratie, vervoer en opslag die nu voor rekening van aangewezen organisaties zijn. Het Comité vestigt echter ook de aandacht op het feit dat deze betaling afgetrokken wordt van de financiële middelen die beschikbaar zijn voor de tenuitvoerlegging van het plan.

4.11 In navolging van het Europees Parlement schaaft het EESC zich achter de mogelijkheid die de lidstaten wordt geboden om in hun aanbestedingen bij voorkeur te kiezen voor levensmiddelen uit de Europese Unie. Deze regeling, die een sociale en economische doelstelling nastreeft, draagt bij aan de stabilisatie van de interne markt. Bovendien zou het ongepast zijn als de voor de PEAD bedoelde producten niet de benodigde garanties bieden wat betreft de naleving van de hoge normen die aan Europese producenten worden opgelegd.

4.12 Wat betreft de medefinanciering merkt het EESC met voldoening op dat de financiering ten belope van 100 % van de PEAD uit de EU-begroting wordt gehandhaafd, in tegenstelling tot wat er in het voorgaande voorstel tot wijziging stond. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een van de aanbevelingen die zijn gedaan in het vorige voorstel van het EESC. Dit aspect is des te belangrijker gezien het feit dat de huidige economische en financiële crises het risico met zich meebrengen dat bepaalde lidstaten die over minder financiële middelen beschikken het programma niet kunnen medefinancieren als de percentages die in de vorige versie werden voorgesteld bekrachtigd zouden zijn.

Brussel, 8 december 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON
