

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 129



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

61e jaargang

11 april 2018

Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

530e zitting van het EESC van 6 en 7 december 2017

2018/C 129/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de welvaarts kloof in Europa: verschillen tussen de lidstaten op het vlak van inkomen uit kapitaal/arbeid (initiatiefadvies)	1
2018/C 129/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over houdbare socialezekerheids- en socialebeschermingsstelsels in het digitale tijdperk (initiatiefadvies)	7
2018/C 129/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over samenwerking met het maatschappelijk middenveld om radicalisering van jongeren te voorkomen (initiatiefadvies)	11
2018/C 129/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de ontwikkeling van een alomvattend voedselbeleid in de EU (initiatiefadvies)	18
2018/C 129/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de sleutelrol van handel en investeringen bij het nastreven en verwezenlijken van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (initiatiefadvies)	27
2018/C 129/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de voordelen van vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD) voor geïntegreerde lokale en plattelandontwikkeling (verkenkend advies)	36

NL

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

530e zitting van het EESC van 6 en 7 december 2017

2018/C 129/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een initiatief om het evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en mantelzorgers te ondersteunen (COM(2017) 252 <i>final</i>) en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad (COM(2017) 253 <i>final</i> — 2017/0085 (COD))	44
2018/C 129/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie (COM(2017) 294 <i>final</i>)	51
2018/C 129/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de oprichting van het Europees Defensiefonds (COM(2017) 295 <i>final</i>)	58
2018/C 129/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie van 28 april 2017 — Mededeling van de Commissie betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (C(2017) 2616 <i>final</i>)	65
2018/C 129/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/1/EG betreffende het gebruik van gehuurde voertuigen zonder bestuurder voor het vervoer van goederen over de weg (COM(2017) 282 <i>final</i> — 2017/0113 (COD))	71
2018/C 129/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de statistieken van het spoorvervoer (COM(2017) 353 <i>final</i> — 2017/0146 (COD))	75
2018/C 129/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een hernieuwd partnerschap met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (JOIN(2016) 52 <i>final</i>)	76
2018/C 129/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Initiatief voor de duurzame ontwikkeling van de blauwe economie in het westelijke Middellandse Zeegebied (COM(2017) 183)	82
2018/C 129/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — „Een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie” (COM(2017) 198 <i>final</i>)	90
2018/C 129/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen (COM(2017) 481 <i>final</i> — 2017/0219 (COD))	96
2018/C 129/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 wat betreft de wijzigingen in de middelen voor economische, sociale en territoriale cohesie en in de middelen voor de doelstelling „investeren in groei en werkgelegenheid” en de doelstelling „Europese territoriale samenwerking (COM(2017) 565 <i>final</i> — 2017/0247 (COD))	98

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

530e ZITTING VAN HET EESC VAN 6 EN 7 DECEMBER 2017

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de welvaarts kloof in Europa:
verschillen tussen de lidstaten op het vlak van inkomen uit kapitaal/arbeid**

(initiatiefadvies)

(2018/C 129/01)

Rapporteur: **Plamen DIMITROV**

Besluit van de voltallige vergadering	22.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	7.9.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	188/30/23

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is van mening dat de inkomens- en vermogensongelijkheid in de EU is uitgegroeid tot een economische en sociale uitdaging die moet worden aangepakt met passende nationale maatregelen die worden geschraagd door actie op EU-niveau. Zowel in Europa als wereldwijd wordt doorgaans meer belang gehecht aan inkomensongelijkheid. Het EESC vindt echter dat er ook aandacht moet worden besteed aan vermogensongelijkheid, die veel meer varieert en meer op de lange termijn speelt. Nagegaan moet worden wat de oorzaken en de bepalende factoren zijn van deze vormen van ongelijkheid en er moeten beleidsoplossingen worden bedacht om ze aan te pakken.

1.2. De welvaartsverdeling in de EU moet, in al haar facetten, zorgvuldig worden geanalyseerd en beoordeeld en er moeten tijdig preventieve maatregelen worden genomen ter voorkoming van negatieve gevolgen als het snelle verdwijnen van de „middenklasse” en de groeiende categorie „werkende armen” of mensen die „risico lopen op armoede en sociale uitsluiting”. De markteconomie mag niet alleen worden gezien als een middel om een sterke economische groei te bewerkstelligen, maar moet ook worden beschouwd als een van de noodzakelijke mechanismen om maatschappelijk relevante doelen te bereiken.

1.3. Het belangrijkste instrument waarover de lidstaten beschikken om een eerlijke herverdeling van toegevoegde waarde voor de samenleving als geheel te bevorderen, is het fiscaal beleid. Een centrale plaats moet ook worden ingeruimd voor een actief arbeidsmarktbeleid dat de overgang tussen onderwijs, opleiding en arbeidsleven helpt versoepelen, evenals voor beleidsmaatregelen op het gebied van belastingen en sociale overdrachten. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten zo spoedig mogelijk maatregelen ten uitvoer leggen die ongelijkheid kunnen verminderen en ervoor zorgen dat nieuwe toegevoegde waarde eerlijk over de hele samenleving wordt verdeeld.

1.4. Het EESC acht een goed werkend systeem van sociale overdrachten en sociale bijstand noodzakelijk. Door middel van herverdeling, als compensatiemechanisme, moeten de lacunes in het marktsysteem zo veel mogelijk worden opgevuld. Publieke goederen (sociale infrastructuur, voorzieningen voor diensten van algemeen belang enz.) moeten verder worden ontwikkeld en moeten worden ingezet als middel om ongelijkheid tegen te gaan. Wat belastingheffing betreft, moet worden overgestapt van belasting op arbeid naar een belasting die meer op vermogen is gebaseerd, met een erfbelasting en belasting op vermogenswinst.

1.5. Concentratie van rijkdom leidt ook tot concentratie van machtsoverwicht die vele vormen kan aannemen, inclusief de vorm van concurrentievervalsing. Volgens het EESC is krachtige economische groei van cruciaal belang voor de bestrijding van armoede en vermogensongelijkheid. Dit moet worden bevorderd door een beter gebruik van de structuur- en cohesiefondsen, bevordering van ondernemerschap, bescherming van eerlijke mededinging, programma's voor steun aan kleine en middelgrote ondernemingen en het voeren van beleid ter voorkoming van discriminatie van vrouwen en mensen in een achterstandssituatie.

1.6. Het EESC maakt zich zorgen over de doeltreffendheid van het huidige EU-beleid in het kader van de Europa 2020-strategie, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar armoede. Er is passende politieke steun geboden om de lidstaten te helpen het hoofd te bieden aan de trend van toenemende ongelijkheid. Er moet krachtiger actie worden ondernomen ter bestrijding van armoede, die de afgelopen jaren in absolute cijfers is toegenomen⁽¹⁾. Daarom moet er op supranationaal Europees niveau beleid worden uitgestippeld om via een geïntegreerde aanpak meer inclusieve groei te bevorderen. De Europese pijler van sociale rechten moet nauwer worden gekoppeld aan het Europees Semester en samen moeten zij beter aansluiten bij de Europa 2020-strategie, zodat de Europese en nationale doelstellingen die daarin zijn vastgesteld effectief kunnen worden gehaald.

1.7. Daarnaast zijn er ook doelgerichte arbeidsmarktmaatregelen nodig op het gebied van sociale bescherming. Aangezien de bescherming van arbeidsplaatsen, die op zeer dynamische wijzen evolueren, niet altijd mogelijk is, moet de aandacht worden gefocust op bevordering van de werkgelegenheid en bescherming van de beroepsbevolking. Sociale minimumnormen, die een fatsoenlijk loon en fatsoenlijke arbeidsomstandigheden waarborgen, zijn heel belangrijk. De nadruk moet liggen op het vergemakkelijken van de overgang naar een nieuwe baan en het waarborgen van gemeenschappelijke arbeids- en sociale rechten, waaronder het recht om toe te treden tot een vakbond en het recht op collectieve onderhandelingen.

1.8. Het EESC is van oordeel dat moet worden voorzien in een transparant mechanisme om alle gegevens over inkomen en vermogen systematisch te monitoren; daarnaast moeten deze gegevens kunnen worden geconsolideerd. Dit zal enerzijds het beheer ten goede komen en anderzijds de compilatie van statistische informatie over de welvaartsverdeling in de lidstaten vergemakkelijken. De invoering van een Europees register van aandeelhouders in een bedrijf kan hierbij een belangrijke rol spelen.

2. Achtergrond

2.1. De ongelijke verdeling van rijkdom in Europa heeft een lange geschiedenis. Dit proces is lang geleden begonnen en is niet gestopt toen de euro werd ingevoerd. Er ontstaan immers constant interne en externe onevenwichtigheden als gevolg van verschillen in factoren van economisch concurrentievermogen. Deze factoren hebben o.a. betrekking op prijs-kostenaspecten en laten zich thans nog scherper gevoelen door de aanzienlijke politieke uitdagingen waarmee de EU wordt geconfronteerd zoals terrorisme, populisme, nationale verkiezingen enz. Voorts zijn er de problemen op economisch gebied zoals het gebrek aan investeringen, de lage groei, de hoge werkloosheid, de demografische ontwikkelingen en de positie van Europa binnen de nieuwe internationale machtsverhoudingen op het gebied van handel en digitalisering.

2.2. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen inkomensongelijkheid en vermogensongelijkheid, omdat deze laatste een effect op de langere termijn heeft. Het is dan ook van cruciaal belang om deze ongelijkheid nader te onderzoeken. Rijkdom is systematisch ongelijker verdeeld dan inkomen. Marktdeelnemers hebben heel vaak een relatief vergelijkbaar inkomen, maar vanwege een aantal niet-monetaire, altruïstische, verervings- en andere redenen bestaan er enorme vermogensverschillen. Door ons te richten op de vermogensverschillen krijgen we dus een objectiever beeld van de echte monetaire verschillen tussen EU-burgers.

⁽¹⁾ Een voorbeeld hiervan wordt gegeven door Salverda e.a. (2013, tabellen 2.3 en 5.2).

2.3. Volgens het EESC is er sprake van steeds dynamischere economische ontwikkelingen in Europa, waardoor de capaciteit van instellingen om veranderingen bij te houden op de proef wordt gesteld. Deze kwestie is ook bijzonder actueel gezien de discussie over de verschillen in ontwikkeling tussen de EU-lidstaten. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, tussen West- en Oost-Europa, tussen de lidstaten binnen en buiten de eurozone, en tussen de Schengenlidstaten en de niet-Schengenlidstaten.

2.4. Het EESC stelt vast dat de ongelijkheid in inkomen en vermogen in Europa sinds 1970 geleidelijk is toegenomen. Over het algemeen zou de globalisering een gunstige rol moeten spelen en de inkomens- en materiële verschillen tussen landen moeten verkleinen, maar in de afgelopen jaren is het tegendeel het geval geweest. De bovenste 10 % van de huishoudens verdient niet alleen ongeveer 31 % van het totale inkomen, maar bezit ook nog eens meer dan 50 % van de totale rijkdom in de EU-28. De groei van de rijkdom is in veel landen groter dan die van het bbp, wat leidt tot enorme verschillen⁽²⁾. Dit heeft ernstige economische, sociale en politieke gevolgen. Er moeten dan ook een serieuze maatschappelijke discussie en een debat onder deskundigen en politici komen over hoe dit probleem moet worden aangepakt, en er is tevens politieke actie vereist.

2.5. Het EESC denkt dat er een reëel risico aanwezig is dat het ongelijkheidsprobleem wereldwijd erger wordt, omdat de economische ontwikkeling in Europa zich in een zeer snel tempo voltrekt en het steeds moeilijker wordt om macro-economisch beleid tijdig ten uitvoer te leggen. De groeiende ongelijkheid in inkomen en vermogen gedurende de laatste decennia is bevestigd door een verhoging van de Gini-coëfficiënt, die in de OESO-landen gemiddeld is gestegen van 0,29 in het midden van de jaren tachtig tot 0,32-0,35 in 2013-2015. Wanneer we de EU-landen afzonderlijk bekijken, zien we dat er sprake is van een vergelijkbare trend⁽³⁾. In landen als Bulgarije, Litouwen en Roemenië heeft de Gini-coëfficiënt echter al kritische waarden van boven 0,37 bereikt⁽⁴⁾. Hoewel er een overvloed aan data en studies over inkomensongelijkheid voorhanden is, is er veel minder bekend over de ongelijke vermogensverdeling van huishoudens, zowel binnen als tussen landen. Er bestaan nl. nog steeds geen internationale normen die nationale bureaus voor de statistiek of andere gegevensproducenten zouden kunnen gebruiken bij het verzamelen van gegevens over vermogensdistributie⁽⁵⁾.

2.6. Het is zorgwekkend dat vanwege het algemene gebrek aan economisch vertrouwen in veel Europese landen, geaccumuleerde winsten niet opnieuw worden geïnvesteerd. Dit heeft de mededinging de das omgedaan en geleid tot een sterke afname van investeringen en gebrek aan nieuwe arbeidsplaatsen. Thomas Piketty levert hiervan empirisch bewijs in zijn boek⁽⁶⁾, waarin hij met name de Europese economie onder de loep neemt. Wanneer winst gewoon wordt gecumuleerd en geherkapitaliseerd, kan er geen toegevoegde waarde mee worden gecreëerd of rendement op middelen in de reële economie mee worden behaald. Het is dan ook logisch dat de kloof tussen arm en rijk in de EU in de afgelopen decennia alleen maar is toegenomen.

2.7. Volgens het EESC bestaat het risico dat de middenklasse in de EU op de middellange termijn onder druk komt te staan. Binnen afzienbare tijd zullen meer en meer banen verdwijnen door digitalisering en robotisering. Dat geldt ook voor bepaalde soorten beroepen, hoewel uit zowel vroegere als actuele ervaringen blijkt dat deze ontwikkelingen evengoed nieuwe banen en beroepen kunnen opleveren. Als deze veranderingen niet in goede banen worden geleid, zullen ze naar verwachting toenemende ongelijkheid in de hand werken. Er moeten tijdig maatregelen worden genomen om de negatieve gevolgen tegen te gaan van wat in andere opzichten innovatieve en doorgaans maatschappelijk nuttige processen van technologische vernieuwing zijn.

2.8. Het EESC vreest dat de verhouding tussen winst en door de arbeidsfactor geproduceerde toegevoegde waarde in de lidstaten steeds meer zoek raakt. Dit leidt tot grotere ongelijkheid in Europa, zowel qua vermogen als qua inkomen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Vermogensongelijkheid is doorgaans veel groter dan inkomensongelijkheid⁽⁷⁾. Het EESC beklemtoont dat het in eerste instantie de lidstaten zijn die over passende instrumenten — zoals programma's voor investeringen, economische groei, nieuwe werkgelegenheid, belastingheffing en sociale overdrachten — beschikken om economische en sociale

⁽²⁾ Piketty, Th., *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014, ISBN 978-0674430006.

⁽³⁾ Economische ongelijkheid, Europees Parlement: Economische en monetaire zaken, werkgelegenheid en sociale zaken, briefing, juli 2016.

⁽⁴⁾ Eurostat, SILC 2015.

⁽⁵⁾ *Statistic Brief*, OESO, juni 2015-nr. 21

⁽⁶⁾ Piketty, Th., *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014, ISBN 978-0674430006.

⁽⁷⁾ In kwantitatief opzicht.

ongelijkheden aan te pakken. Er is echter ook ruimte voor maatregelen op Europees niveau en deze problematiek moet door de Europese instellingen dan ook serieuzer worden behandeld, omdat de gevolgen ervan voor de reële bedrijfscyclus complex kunnen zijn en zich veel meer op de lange termijn doen gevoelen. De huidige maatregelen zijn nog steeds meer gericht op inkomen dan op vermogen.

3.2. Het grootste probleem is volgens het EESC dat de groei die de Europese economie genereert vaak niet ten goede komt aan de mensen die het financieel moeilijk hebben. Het is geenszins de bedoeling om een rem te zetten op de werking van de markteconomie, die kansen biedt om vermogen te vergaren via innovatie, het starten van een bedrijf en het scheppen van banen, en aldus bijdraagt aan economische groei, werkgelegenheid en financiering van de sociale zekerheid. De mensen die zich onderaan de piramide van de welvaarts- en inkomenshervreiding bevinden, profiteren doorgaans echter niet van nieuw gecreëerde banen. Daaruit volgt dat er pas sprake zal zijn van meer financiële gelijkheid in de maatschappij als het beleid van de Europese Unie zich richt op maatregelen die ervoor zorgen dat meer en meer mensen toegang hebben tot de arbeidsmarkt en meeprofiten van de voordelen van inclusieve economische groei. In die zin zijn vermindering van de ongelijke welvaartsverdeling en consolidering van de economische groei op lange termijn twee kanten van dezelfde medaille.

3.3. Het EESC vreest dat de groeiende accumulatie van rijkdom wellicht tot een renteniersmentaliteit in de samenleving leidt, met als gevolg dat vermogen niet wordt herbelegd. Zo wordt niet bijgedragen aan de ontwikkeling van de reële economie of het verhogen van het potentiële bbp. Dit is de kern van het probleem waar Piketty het in zijn boek over heeft — het resultaat van 15 jaar onderzoek en verzamelen van empirische gegevens over de inkomens- en vermogensongelijkheid in kapitalistische samenlevingen. De eindresultaten tonen significante verschillen binnen de EU, ook al worden sommige van zijn methoden betwist. Volgens de gegevens van Piketty bedraagt het jaarlijks rendement op kapitaal 4 % tot 5 %, terwijl de inkomensgroei op jaarbasis in Midden-Europa uitkomt op ongeveer 1 % tot 1,5 %, afhankelijk van het land, gezien de duidelijke verschillen tussen de betrokken landen.

3.4. Volgens het EESC zijn er op de juiste niveaus aanvullende maatregelen nodig met betrekking tot bijv. overmatige financialisering en verdere coördinatie en harmonisatie van het belastingbeleid, evenals maatregelen tegen belastingparadijzen, belastingfraude en -ontduiking, teneinde de langetermijntrend in de schaduweconomie tegen te gaan, waarbij het bedrijfsinkomen niet correct wordt aangegeven, werknemers niet worden geregistreerd of verborgen worden gehouden en lonen zwart worden betaald. Ook zijn er maatregelen geboden ter optimalisering van de mix van belastingen en van de hoogte ervan als aandeel in de belastinginkomsten van de lidstaten. Er moet worden overgestapt van inkomsten uit belastingen op arbeid naar inkomsten uit vermogensbelasting.

3.5. De laatste twee decennia heeft de belastingconcurrentie tussen lidstaten ervoor gezorgd dat tal van regeringen maatregelen hebben genomen die de herverdelende strekking van het belastingbeleid hebben aangetast en tot grotere ongelijkheid hebben geleid. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten de negatieve gevolgen van hun belastingbeleid evalueren en daar zo snel mogelijk een oplossing voor zoeken.

3.6. Het EESC is van mening dat het plan-Juncker in de eerste plaats moet worden gericht op landen met de grootste ongelijkheden, van welke aard dan ook. Het is absoluut zaak binnenlandse en buitenlandse investeringen te stimuleren. Dit alles moet op uniforme wijze ten uitvoer worden gelegd, in overeenstemming met de Europese wetgeving en de specifieke nationale regels, en het gebruik van de fondsen moet nauwlettend worden gemonitord.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Duitsland en Oostenrijk zijn de landen in de eurozone waar de ongelijke welvaartsverdeling het meest uitgesproken is. In Duitsland bezit de rijkste 5 % van de bevolking 45,6 % van het nationale vermogen en in Oostenrijk ligt het cijfer nog hoger, nl. op 47,6 %⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾. Het probleem bestaat ook — en vertoont dezelfde trend — in landen als Cyprus, Portugal, Frankrijk, Finland, Luxemburg en Nederland⁽¹⁰⁾. Dit toont de duidelijke verschillen in de middenverdeling in de afzonderlijke landen. In deze landen is de inkomensongelijkheid laag, maar de vermogensongelijkheid groot.

⁽⁸⁾ Eurosystem Household Finance and Consumption Survey, 2010.

⁽⁹⁾ Vermeulen 2016 (ECB WP), ramingen gebaseerd op de rijkenlijsten van Forbes.

⁽¹⁰⁾ HFCS 2010; Sierminska en Medgyesi 2013; Holzner, Jestl, Leitner 2015.

4.2. In 1910 bezat 10 % van de Europese bevolking 90 % van het vermogen, en was 50 % van het vermogen in handen van de rijkste 1 %. Daarna is de ongelijkheid aanzienlijk gedaald als gevolg van de twee wereldoorlogen en de Grote Depressie, die een groot deel van het financiële kapitaal vernietigde, en door verschillende vormen van overheidsbeleid die onder andere werden gekenmerkt door zeer progressieve belastingen op inkomen en erfenissen, beperkingen op financiële speculatie, verhoging van de salarissen ten koste van inkomsten uit kapitaal enz. In de jaren zeventig en tachtig was 20 % van de rijkdom in handen van de rijkste 1 %, 30 % in die van de volgende 9 %, en behoorde 40 % toe aan een middenklasse van 40 % van de bevolking. Ook de inkomensongelijkheid daalde aanzienlijk ⁽¹¹⁾. Vanaf 1980 begon de ongelijkheid echter weer te groeien. Vandaag de dag bedraagt het privévermogen in ontwikkelde EU-28-landen 500 % à 600 % van het bbp, en in Italië zelfs 800 %.

4.3. Volgens het EESC vormt ook de verdeling van de welvaart naar geslacht een wezenlijk probleem. Landen als Slowakije en Frankrijk worden hierdoor het meest getroffen, gevolgd door Oostenrijk, Duitsland en Griekenland. In Slowakije en Frankrijk bezitten mannen meer dan 75 % van het vermogen en vrouwen slechts 25 %, wat in schril contrast staat met het genderevenwicht in deze landen. In Oostenrijk, Duitsland en Griekenland hebben mannen ongeveer 55 % van de rijkdom in handen ⁽¹²⁾. Het is belangrijk om de oorzaken van dergelijke trends te analyseren. De vraag is dan of dit aspect moet worden meegenomen in EU-breed beleid op het gebied van gendergelijkheid.

4.4. Het EESC hecht er groot belang aan hoe de welvaart wordt verdeeld om te voldoen aan de behoeften op het gebied van onderwijs, beroepsopleidingen, gezondheidszorg, huisvesting enz. We moeten, overeenkomstig het Europese sociale model, fundamentele beginselen respecteren: gelijke kansen en gelijke behandeling, gelijkheid van man en vrouw, non-discriminatie en solidariteit tussen generaties. Structurele hervormingen ter bevordering van het menselijk kapitaal zijn belangrijk voor het verhogen van de levensstandaard en kunnen tevens de ongelijkheid op het gebied van inkomen uit arbeid en vermogen verminderen.

4.5. Ongeveer 44 % van de mensen in de eurozone hebben op een of andere manier schulden bij banken of financiële instellingen. Europa steekt daarbij nog gunstig af in vergelijking met bijvoorbeeld de VS, waar het percentage 75 % bedraagt, maar het groeitempo van de schuldenlast in de afgelopen jaren is alarmerend ⁽¹³⁾. Het bankwezen draagt ook een zeer grote verantwoordelijkheid, omdat het preventieve maatregelen zou kunnen treffen tegen de toenemende algemene schuldenlast van de samenleving. Verantwoordelijk gedrag moet centraal worden gesteld.

4.6. De versnelde globalisering van de laatste drie decennia heeft de belastingen op arbeid doen stijgen en de verhouding van lonen en kapitaal in het bbp omgekeerd. Als gevolg hiervan is het aandeel van lonen in het bbp tussen 1980 en 2006 in de meeste OESO-landen jaarlijks gemiddeld met 0,3 % gedaald. In de EU-15 is het aandeel van winst in het bbp in dezelfde periode gestegen van ongeveer 31 tot 47 % ⁽¹⁴⁾. Het EESC is van mening dat de lidstaten en de Europese Unie dringend maatregelen moeten nemen om deze tendens te keren.

4.7. Het EESC is bezorgd dat in landen als Groot-Brittannië en Frankrijk meer dan 50 % van het vermogen in onroerend goed zit. Enerzijds duidt dit op een gebrek aan vermogensdiversificatie. Anderzijds betekent het dat een groot deel van de bevolking vermogen opbouwt via inkomsten uit onroerend goed. Dit vermogen wordt vervolgens niet herbelegd. Herkapitalisatie als zodanig leidt tot accumulatie van vermogen. Het gaat hier dus om de kwestie van kapitaal, dat veel sneller stijgt dan de toegevoegde waarde. Uit het laatste rapport van Oxfam ⁽¹⁵⁾ is gebleken dat het vermogen van de acht rijkste mensen ter wereld gelijk is aan dat van de armste 50 % — een bron van wijdverbreide maatschappelijke onrust. Kapitaal was een belangrijke factor in het industriële tijdperk, maar zodra het een doel op zich wordt, wordt het van zijn grond beroofd.

Brussel, 6 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Piketty, Th., *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014, ISBN 978-0674430006.

⁽¹²⁾ Rehm, M., Schneebaum, A., Mader, K., Hollan, K., *The Gender Gap Wealth Across European Countries*, Vienna University of Economics and Business, Department of Economics, Working Paper 232, september 2016.

⁽¹³⁾ HFCS 2010; Sierminska en Medgyesi 2013; Holzner, Jestl, Leitner 2015.

⁽¹⁴⁾ OESO, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Parijs 2015.

⁽¹⁵⁾ *An Economy for the 99 %* (Oxfam, 2017).

Aanhangsel

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het onderstaande wijzigingsvoorstel, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werd tijdens de beraadslaging verworpen:

Paragraaf 1.4.

Als volgt wijzigen:

Het EESC acht een goed werkend systeem van sociale overdrachten en sociale bijstand noodzakelijk. Door middel van herverdeling, als compensatiemechanisme, moeten de lacunes in het marktsysteem zo veel mogelijk worden opgevuld. Publieke goederen (sociale infrastructuur, voorzieningen voor diensten van algemeen belang enz.) moeten verder worden ontwikkeld en moeten worden ingezet als middel om ongelijkheid tegen te gaan. ~~Wat belastingheffing betreft, moet worden overgestapt van belasting op arbeid naar een belasting die meer op vermogen is gebaseerd, met een erfbelasting en belasting op vermogenswinst. De lidstaten moeten het zwaartepunt bij hun belastinginning verschuiven en de factor arbeid minder zwaar belasten.~~

Motivering

Met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en in het licht van de verschillen tussen de lidstaten, de veranderingen ten gevolge van de ontwikkeling van de digitale samenleving en de noodzaak duurzame ontwikkeling te garanderen, moeten de lidstaten bij de hervorming van de belastingstelsels een grotere rol spelen. In plaats van op de hier genoemde belastingen zou het zwaartepunt kunnen worden gelegd op milieubelastingen, belasting van CO₂-emissies, of volledig nieuwe vormen van belastingheffing (belasting van machines).

Het wijzigingsvoorstel wordt in stemming gebracht en met 95 stemmen vóór en 116 tegen, bij 24 onthoudingen, verworpen.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over houdbare socialezekerheids- en socialebeschermingsstelsels in het digitale tijdperk**(initiatiefadvies)**

(2018/C 129/02)

Rapporteur: **Petru Sorin DANDEA**

Besluit van de voltallige vergadering	26.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	8.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	157/3/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Door nieuwe vormen van werk als gevolg van de digitalisering komt de sociale zekerheid onder grote druk te staan. Het EESC beveelt de lidstaten en de Europese instellingen aan om deze nieuwe arbeidsvormen te reglementeren, zodat duidelijk is wie de werknemer en wie de werkgever is. In dit verband beveelt het EESC aan gebruik te maken van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie; het Hof heeft personen als werknemer erkend die, hoewel ze niet over een klassieke arbeidsovereenkomst beschikken, zich voor hun bezoldiging toch in een afhankelijke positie bevonden.

1.2. Het individuele arbeidscontract vormt vaak de grondslag van de huidige socialezekerheidsstelsels. Veel van de nieuwe vormen van economische activiteit en werkgelegenheid die door de digitalisering zijn ontstaan, lijken buiten het bestek van arbeidscontracten te vallen. Het EESC is van mening dat deze situatie grote risico's inhoudt voor personen die onder dergelijke voorwaarden werken, aangezien zij niet meer door de wetgeving inzake lonen, arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid worden beschermd.

1.3. Het EESC is van mening dat de lidstaten zouden kunnen overwegen om een bepaling op te nemen in de wetgeving inzake pensioenen die iedereen die professionele inkomsten verwerft ertoe verbindt sociale bijdragen te betalen. Dat is dringend noodzakelijk omdat degenen die werkzaam zijn in de nieuwe, door de digitalisering ontstane arbeidsvormen, vaak niet in voldoende mate onder de huidige pensioenwetgeving vallen.

1.4. De lidstaten zouden kunnen overwegen om hun elektronische systemen voor het beheer van pensioenen en ziektekostenverzekeringen te koppelen aan die voor hun belastingadministratie. Op die manier zouden zij snel kunnen nagaan wie weliswaar inkomen uit werk geniet, maar ontbreekt in de systemen voor het beheer van pensioenen en ziektekostenverzekeringen.

1.5. Op basis van andere gereguleerde rechten in de socialebeschermingsstelsels van de lidstaten komen de begunstigden ervan in aanmerking voor een bepaalde uitkering. Het gaat hierbij met name om ouderschapsverlof, kinderbijslag of andere gezinstoelagen. Hoewel deze rechten meestal niet op bijdragen berusten, gebeurt de toekenning van deze toelagen wel op basis van het recht hierop, wat in veel gevallen inhoudt dat de potentiële begunstigde ervan de status van loontrekker moet hebben. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat ook werknemers in nieuwe arbeidsvormen in adequate mate in aanmerking kunnen komen voor deze toelagen.

1.6. Een algemene oplossing voor de problemen met de erkenning van socialezekerheidsrechten van werknemers met nieuwsoortige banen zou kunnen zijn om de financiering van het systeem te veranderen, namelijk door de op bijdragen gebaseerde financiering aan te vullen met belastinginkomsten. De lidstaten zouden moeten nagaan hoe de socialezekerheidssystemen zo gefinancierd kunnen worden dat zij levensvatbaar zijn en tegelijkertijd openstaan voor personen die actief zijn in de nieuwe arbeidsvormen. Om de houdbaarheid van de socialezekerheidsstelsels ook in de toekomst te waarborgen en de productiefactor arbeid te ontlasten, zou kunnen worden overwogen om een deel van het digitaliseringsdividend daarvoor te gebruiken.

1.7. Bij de door de Europese Commissie gestarte discussie over de ontwikkeling van een Europese pijler van sociale rechten zou de aandacht ook moeten uitgaan naar werknemers met nieuwsoortige banen, en dan vooral naar de vraag hoe hun status erkend en voor hen een adequate toegang tot stelsels voor sociale zekerheid en sociale bescherming gegarandeerd kan worden.

2. Achtergrond: de digitalisering en de gevolgen ervan voor de socialezekerheids- en socialebeschermingsstelsels

2.1. De digitalisering brengt ingrijpende veranderingen met zich mee voor de economie, de arbeidsmarkten en de maatschappij als geheel, zowel op het niveau van landen als in de verschillende delen van de wereld en de wereld als geheel. Ondanks de onmiskenbare voordelen ervan, is het duidelijk dat veel onderdelen van de samenleving en de economie zich door de digitalisering zullen moeten aanpassen en dat digitalisering ook negatieve gevolgen kan hebben voor bepaalde sectoren als ze zich niet aan deze nieuwe context aanpassen. De digitalisering kan bijvoorbeeld een nadelige impact hebben op de socialezekerheidsstelsels.

2.2. In Europa zijn de socialezekerheidsstelsels zoals we die nu kennen, meer dan een eeuw geleden opgezet. Ze stoelen vaak op een rechtstreeks verband met de arbeidsmarkt en worden grotendeels gefinancierd uit bijdragen van werknemers en werkgevers en, in verschillende mate, door belastinginkomsten. Een officieel geregistreerde individuele arbeidsovereenkomst vormt in veel lidstaten een essentiële voorwaarde om als werknemer verzekerd te zijn onder de drie grote pijlers van het socialezekerheidsstelsel: de pensioenverzekering, de ziekteverzekering en de werkloosheidsverzekering.

2.3. De digitalisering heeft al aanzienlijke veranderingen teweeggebracht op de arbeidsmarkt en blijft dat ook doen. Het gaat hierbij om arbeidsvormen die afwijken van individuele arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd die de afgelopen decennia het meest gangbaar waren. Deze nieuwe arbeidsvormen, die worden aangeduid met versluisende benamingen als „onafhankelijke contractant” of „partner”, zijn in sommige gevallen juist bedacht om traditionele benamingen als „werknemer”, „ondernemer” of „persoon die voor eigen rekening werkt” te omzeilen⁽¹⁾. Er zijn dan ook aanpassingen van de socialezekerheidsstelsels nodig, zodat zij op de lange termijn duurzaam en goed aangepast blijven.

2.4. Naarmate loontrekkers van de zogenaamde babyboomgeneratie de arbeidsmarkt verlaten en hun plaats tot op zekere hoogte wordt ingenomen door werknemers die in een nieuwe arbeidsvorm werken, zoals nulurencontracten, oproepcontracten of arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht, komen de socialebeschermingsstelsels onder druk te staan. Deze druk zal alleen maar toenemen naargelang de Europese bevolking verder vergrijsd.

2.5. In deze context spreekt het voor zich dat de socialezekerheids- en socialebeschermingsstelsels moeten worden aangepast aan de veranderingen die de digitalisering nu al teweegbrengt op de arbeidsmarkt. In bepaalde lidstaten zijn de sociale partners reeds gestart met overleg om na te gaan welk beleid gevoerd moet worden en welke maatregelen daarvoor nodig zijn, zodat de socialebeschermingsstelsels in dit proces van digitalisering houdbaar en toereikend blijven. Wat fiscaliteit en sociale zekerheid betreft, is het bovendien nodig richtsnoeren op te stellen om eventuele grijze zones met betrekking tot de arbeidsstatus van werknemers te verduidelijken.

2.6. Het kan zijn dat een groeiend deel van de beroepsbevolking niet bijdraagt aan de bestaande socialezekerheidsstelsels en er dus ook van niet profiteert, bijvoorbeeld als het gaat om uitkeringen en verzekeringen inzake werkloosheid, gezondheid en pensioenen. Deze situatie dient grondig te worden onderzocht door de sociale partners en de regeringen van de lidstaten. Het is echter ook nodig deze discussie op Europees niveau te voeren en lokale overheden, andere actoren van het maatschappelijk middenveld, verenigingen en uitkeringsverstrekkers hierbij te betrekken. Op die manier kunnen haalbare en duurzame beleids- en wetgevingsmaatregelen en aanvullende bepalingen worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat de hele beroepsbevolking — ook zelfstandigen — een adequaat niveau van sociale bescherming geniet.

⁽¹⁾ *The future of work we want* — conferentie van de IAO en het EESC over de toekomst van werk, Brussel, 15 en 16 november 2016.

3. Beleid voor duurzame socialezekerheids- en socialebeschermingsstelsels in het digitale tijdperk

3.1. De digitalisering heeft al aanzienlijke veranderingen teweeggebracht op de arbeidsmarkt en blijft dat ook doen. Tal van arbeidsvormen vallen vandaag de dag buiten het kader van de traditionele werkgever-werknemerrelatie, zoals platformwerknemers, die vaak gelden als zelfstandigen. Hierdoor komen de socialezekerheidsstelsels sterk onder druk te staan. Het EESC beveelt de lidstaten aan om deze fenomenen te behandelen en zo nodig te reguleren bij de hervorming van hun arbeidsmarktsystemen en socialezekerheidsstelsels.

3.2. In de specifiek op de arbeidsmarkt gerichte wetgeving die in de meeste lidstaten van kracht is, wordt gesteld dat de basis van arbeidsverhoudingen een individuele arbeidsovereenkomst is. Bij een groot aantal nieuwe arbeidsvormen die door de snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën zijn ontstaan, wordt geen gebruik meer gemaakt van een arbeidsovereenkomst. Het EESC is van mening dat er duidelijkheid moet komen over de situatie van deze werkenden, om ervoor te zorgen dat zij vallen onder de arbeidsmarktsystemen en socialezekerheidsstelsels, conform de grondbeginselen van deze nationale systemen. Als zij hun werk verliezen, komen zij meteen in de categorie van de behoeftigen terecht, aangezien ze niet beschermd worden door het socialezekerheidsstelsel.

3.3. De openbare pensioenregelingen van de lidstaten gaan uit van het principe van solidariteit tussen de generaties, al wordt het op de loopbaan gebaseerde pensioen doorgaans berekend aan de hand van de bijdragen die de loontrekker en de werkgever tijdens de hele loopbaan hebben betaald. Daaruit volgt dat werknemers die atypisch werk hebben verricht, zonder een klassieke arbeidsovereenkomst, vaak moeite hebben om in de betrokken perioden toereikende pensioenrechten op te bouwen. Als zij gedurende een lange periode geen arbeidsovereenkomst hebben gehad, zullen ze een erg laag pensioen krijgen en lopen ze het risico onder de armoedegrens terecht te komen. Het EESC is van mening dat de lidstaten een bepaling zouden moeten opnemen in de wetgeving inzake pensioenen die iedereen die professionele inkomsten verwerft ertoe verbindt sociale bijdragen te betalen.

3.4. In het kader van de pensioenwetgeving zijn zelfstandigen in de meerderheid van de lidstaten verplicht pensioenbijdragen te betalen. De definities van zelfstandige activiteit en arbeid in loondienst zijn vastgesteld in het fiscaal recht en het arbeidsrecht. Vaak is het moeilijk voor de autoriteiten om een bepaalde activiteit duidelijk af te bakenen, met name wanneer de werknemers in een nieuwe arbeidsvorm werken. Het EESC beveelt de lidstaten dan ook aan hun wetgeving waar nodig te verduidelijken, zodat de verschillende vormen van arbeid in loondienst gemakkelijker in kaart zijn te brengen. Op die manier zal het eenvoudiger zijn om na te gaan wie zijn werkzaamheden online uitvoert of in een nieuwe arbeidsvorm werkt, en kunnen de lidstaten de pensioenrechten beter beschermen.

3.5. Om het mogelijk te maken een lijst op te stellen van werknemers die op een bepaald moment in een nieuwe arbeidsvorm werken en daardoor niet onder de openbare pensioenregeling vallen, zouden de lidstaten moeten overwegen om hun elektronische systeem voor het beheer van hun nationale pensioenregelingen en dat van de belastingdiensten met elkaar te verbinden. Op die manier zouden ze meteen kunnen vaststellen welke personen, hoewel ze professionele inkomsten hebben verworven, nooit verzekerd zijn geweest in het kader van de openbare pensioenregeling, zodat ze deze personen snel kunnen verzekeren.

3.6. Wat de werkloosheidsverzekering betreft, zou onder meer het huidige voorstel om op Europees niveau een verzekering in het leven te roepen ⁽²⁾ verder onderzocht moeten worden, als zo'n verzekeringsstelsel met bijdragen van alle ondernemingen in de EU zou worden gefinancierd. Bovendien zou moeten worden gekeken naar de mogelijkheid om in de nationale werkloosheidsregelingen EU-brede minimumnormen op te nemen, zodat iedereen die op zoek is naar werk, een beroep kan doen op financiële steun, ook personen die in een nieuwe arbeidsvorm werken.

3.7. De nationale ziekteverzekeringssystemen in de EU waarborgen een bijna universele dekking. Zelfstandigen zijn vaak wettelijk verplicht bij te dragen aan het openbaar ziekteverzekeringssysteem en hebben dan ook de status van verzekerde of begunstigde. Het is echter mogelijk dat werknemers die hun werkzaamheden in een nieuwe arbeidsvorm uitoefenen en niet formeel aangifte doen van hun professionele inkomsten, niet onder het openbare ziekteverzekeringssysteem vallen. Het EESC dringt er bij de lidstaten op om er met de nodige maatregelen voor te zorgen dat mensen die in deze situatie verkeren onder de dekking vallen.

3.8. Begunstigden kunnen, naast de socialezekerheidsrechten die op bijdragen van werknemers en werkgevers berusten, ook uitkeringen krijgen dankzij andere gereguleerde rechten in het kader van de socialebeschermingsstelsels van sommige lidstaten. Het gaat hierbij met name om ouderschapsverlof, kinderbijslag of andere gezinstoelagen. Hoewel deze

⁽²⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 24

rechten niet op bijdragen berusten, gebeurt de toekenning van deze toelagen wel op basis van het recht hierop, wat in sommige lidstaten en in sommige gevallen inhoudt dat de potentiële begunstigde ervan de status van loontrekker moet hebben. Zo zijn werknemers die in een nieuwe arbeidsvorm werken en deze rechten dus niet genieten, de facto uitgesloten.

3.9. De Europese instellingen en de lidstaten zouden moeten nagaan hoe personen die een nieuw, met digitale technologieën samenhangend beroep uitoefenen, als werknemer kunnen worden erkend. In dit verband beveelt het EESC aan gebruik te maken van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie; het Hof heeft personen als werknemer erkend die, hoewel ze niet over een klassieke arbeidsovereenkomst beschikken, zich voor hun bezoldiging toch in een afhankelijke positie bevonden. De betrokken personen de status van werknemer toekennen, kan helpen om hun dezelfde toegang te verlenen tot uitkeringen van het socialezekerheids- en socialebeschermingsstelsel als traditionele loontrekkers.

3.10. Het EESC is verheugd dat de Europese Commissie de discussie over de Europese pijler van sociale rechten op gang heeft gebracht. Deze discussie zou echter ook moeten gaan over de positie van personen die in een nieuwe arbeidsvorm werken, en dan met name over de erkenning van hun status en over de manier waarop ervoor gezorgd kan worden dat zij binnen het kader van de socialezekerheids- en socialebeschermingsstelsels in aanmerking komen voor een passende uitkering.

3.11. Het EESC beveelt de lidstaten aan platforms op te richten en de sociale partners en organisaties van het maatschappelijk middenveld hierbij te betrekken, en om voorstellen te doen voor de aanpassing van de arbeidsmarkt aan de mondialisering. Het EESC vindt dat, om de uitdagingen van het digitale tijdperk aan te kunnen gaan, de arbeidsmarkt moet worden afgestemd op de nieuwe realiteit. Het vrije verkeer van werknemers moet worden gewaarborgd, terwijl er ook voor moet worden gezorgd dat werknemers vallen onder de socialezekerheidsstelsels en de voorschriften inzake arbeidsvoorwaarden.

3.12. Gezien de complexe situatie van personen die actief zijn in de nieuwe arbeidsvormen van het digitale tijdperk, zou het een algemene oplossing voor de problemen met de erkenning van socialezekerheidsrechten van werknemers met nieuwsoortige banen kunnen zijn om de financiering van het systeem te veranderen, namelijk door de op bijdragen gebaseerde financiering aan te vullen met belastinginkomsten. De lidstaten zouden daarom moeten nagaan hoe de socialezekerheidssystemen zo gefinancierd kunnen worden dat zij levensvatbaar zijn en tegelijkertijd openstaan voor personen die actief zijn in de nieuwe arbeidsvormen. Om de houdbaarheid van de socialezekerheidsstelsels ook in de toekomst te waarborgen en de productiefactor arbeid te ontlasten, zou kunnen worden overwogen om een deel van het digitaliseringsdividend daarvoor te gebruiken.

Brussel, 6 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over samenwerking met het maatschappelijk middenveld om radicalisering van jongeren te voorkomen**(initiatiefadvies)**

(2018/C 129/03)

Rapporteur: **Christian MOOS**

Raadpleging	27.4.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	8.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	138/0/12
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies

1.1. Het voorkomen van radicalisering onder jongeren vereist de langdurige inzet van verschillende actoren, en maatschappelijke organisaties spelen een grote rol in dit proces. Het maatschappelijk middenveld draagt bij aan de maatschappelijke, op waarden gebaseerde weerstand tegen radicalisering.

1.2. De lidstaten en de EU-instellingen moeten de actoren uit het maatschappelijk middenveld meer als partners gaan beschouwen dan als instrument in de bestrijding van gewelddadig extremisme. Op alle terreinen van de voorkoming van radicalisering bestaan al beste praktijken, programma's en andere preventie-initiatieven, maar die ontvangen onvoldoende duurzame steun voor de lange termijn en zijn kwetsbaar voor bezuinigingen.

1.3. Het EESC is er voorstander van om een multistakeholderaanpak vast te stellen ter voorkoming van radicalisering, wat een omvangrijke capaciteitsopbouw in alle betrokken sectoren vereist. Deze aanpak verenigt beleidsmakers, nationale instellingen, zoals de politie en het gevangeniswezen, maatschappelijk werkers (met name jongerenwerkers), universiteiten en de media, ondernemers en bedrijven, en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, waaronder gezinsbonden, sociale partners en in het bijzonder jongerenorganisaties.

1.4. Er is behoefte aan meer nationale en Europese steun voor maatschappelijke organisaties, duurzamere begrotingsmiddelen voor de lange termijn en EU-brede coördinatie, netwerkvorming en beleidsuitvoering. Daarom moet in de „EU-strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen” nog meer aandacht worden besteed aan het betrekken en ondersteunen van maatschappelijke partners, aangezien de politiek en de samenleving samen verantwoordelijk zijn voor het bestrijden van radicalisering. Het in het kader van het EU-internetforum gelanceerde programma voor de versterking van het maatschappelijk middenveld zou in dit verband een bemoedigend initiatief kunnen vormen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ De desbetreffende oproep is op 4 oktober gepubliceerd: <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-csep.html>

1.5. Maatschappelijke organisaties en sociale partners zouden meer moeten worden betrokken bij het Europees netwerk voor voorlichting over radicalisering (RAN)⁽²⁾. De lidstaten zouden de vorming van RAN-achtige structuren op regionaal en lokaal niveau proactiever moeten stimuleren.

1.6. Het RAN en de door de Europese Commissie ter beschikking gestelde instrumenten zijn een stap in de goede richting, maar moeten meer worden afgestemd op lokale maatschappelijke organisaties en de beschikking krijgen over meer personele en financiële middelen om deskundigen uit de publieke sector en het georganiseerde maatschappelijk middenveld doeltreffend bij elkaar te brengen.

1.7. De lidstaten moeten de EU-instrumenten en -programma's ter voorkoming van radicalisering ten volle benutten, waaronder het Europees netwerk voor strategische communicatie (ESCN), een samenwerkingsnetwerk van 26 lidstaten voor de uitwisseling van onderzoeksresultaten, goede praktijkvoorbeelden en ideeën over de inzet van strategische communicatie bij de bestrijding van gewelddadig extremisme⁽³⁾.

1.8. Vakbonden hebben een belangrijke rol te spelen, aangezien zij werknemers in alle desbetreffende sectoren vertegenwoordigen. Met name de eerstelijnsmedewerkers moeten worden opgeleid op het gebied van radicaliseringspreventie. Dat moet gebeuren in nauwe samenwerking met deskundige maatschappelijke organisaties.

1.9. Het EESC is ingenomen met de oprichting van de deskundigengroep op hoog niveau die de Commissie zal bijstaan om krachtiger op radicalisering en gewelddadig extremisme te reageren door middel van betere beleidscoördinatie en het betrekken van alle relevante belanghebbenden, dus ook het maatschappelijk middenveld.

1.10. Naast het personeel van openbare voorzieningen, zoals scholen, moeten ook families toegang krijgen tot specifieke ondersteunende en adviesdiensten en -netwerken die helpen om tekenen van radicalisering te herkennen op een manier waarbij elke vorm van discriminatie wordt vermeden.

1.11. Het EESC wijst op het belang van inclusief formeel en niet-formeel onderwijs, dat absoluut essentieel is voor de actieve deelname aan een heterogene samenleving, het onderwijzen van kritisch denken en mediageletterdheid en het kweken van maatschappelijke weerbaarheid tegen antidemocratische, xenofobe en populistische tendensen, die soms een steeds grotere invloed krijgen op het heersende politieke discours, dat wordt aangepast aan xenofobe gevoelens en standpunten.

1.12. Bij de inspanningen om de radicalisering van jongeren te voorkomen is het zaak om bijzondere aandacht te besteden aan en te investeren in maatschappelijk jongerenwerk en jongerenorganisaties die alternatieve structuren en mogelijkheden voor identiteitsvorming bieden, alsook veilige plaatsen waar jongeren het gesprek kunnen aangaan en zich kunnen uiten en waar ook echt naar hen wordt geluisterd.

1.13. Investerings in de bestrijding van de torenhoge jeugdwerkloosheid en onzekere arbeidssituatie in veel lidstaten moeten ook worden beschouwd als een manier om radicalisering te voorkomen. Daarnaast pleit het EESC ervoor hogere prioriteit te geven aan meer investeringen in de bestrijding van armoede en de integratie van jongeren in de samenleving, het onderwijs en de arbeidsmarkt.

1.14. Het EESC onderstreept de cruciale rol en de maatschappelijke verantwoordelijkheid van geloofsgemeenschappen in de voorkoming van radicalisme en zou graag zien dat er meer strategisch voor wordt geijverd om de regels en waarden van de liberale democratie te verdedigen en een op waarden gebaseerde interculturele dialoog, vrede en geweldloosheid te bevorderen.

1.15. Actieve partnerschappen met het bedrijfsleven kunnen bijdragen aan het voorkomen van radicalisering. Sociale-mediabedrijven moeten worden betrokken bij de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, „alternatieve feiten” en extremistische propaganda op hun mediakanalen.

⁽²⁾ Het RAN is een door de EU gefinancierd project dat betrokkenen uit heel Europa samenbrengt die zich bezighouden met het voorkomen van radicalisering. Voor meer informatie: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en

⁽³⁾ Doel van het ESCN is om een netwerk van Europese lidstaten te faciliteren voor de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden en inzichten over de inzet van strategische communicatie bij de bestrijding van gewelddadig extremisme door gratis op maat gesneden en vertrouwelijke adviezen te geven over het hanteren van een strategische communicatieaanpak, zodat elk land op eigen tempo en in de vereiste omvang zijn eigen capaciteit kan ontwikkelen voor het tegengaan van gewelddadig-extremistische invloeden.

1.16. De EU moet laten zien dat zij groot belang hecht aan het voorkomen van radicalisering en moet nauwer samenwerken met maatschappelijke organisaties in derde landen.

1.17. Het is belangrijk om de geldstromen binnen de EU en uit derde landen te stoppen waarmee extremistische structuren worden ondersteund en die indruisen tegen de pogingen van de overheid en het maatschappelijk middenveld om radicalisering te voorkomen.

2. Achtergrond

2.1. Centraal in dit advies staan doeltreffende maatregelen voor de lange termijn die in een vroeg stadium worden genomen om de radicalisering van jongeren te voorkomen. In dit advies wordt radicalisering beschouwd als het proces dat ertoe leidt dat individuen of groepen extremistisch⁽⁴⁾ worden en uiteindelijk geweld gebruiken, promoten of bepleiten om hun doelen te bereiken. Tot gewelddadig extremisme leidende radicalisering is een specifiek proces dat niet mag worden verward met politiek radicalisme of geweldloze radicale ideeën of acties of legitieme democratische oppositie. Dit proces is onlosmakelijk verbonden met gewelddadig extremisme, zoals beschreven in de resolutie van het Europees Parlement van 2015, en kan in verschillende maatschappelijke contexten aan de oppervlakte komen. De belangrijke inspanningen die worden geleverd via maatschappelijke projecten en samenwerking tussen overheidsinstanties, sociale partners en het maatschappelijk middenveld worden in dit advies onder de aandacht gebracht. Er wordt op aangedrongen te blijven werken aan een samenhangend EU-concept, dat duurzame en doeltreffende Europese steun, financiering en coördinatie omvat.

2.2. Het is noodzakelijk dat men zich in alle EU-lidstaten en in de academische wereld op gemeenschappelijke definities van radicalisering en gewelddadige antidemocratische handelingen toelegt en meer inzicht in deze concepten, alsook in de verbanden ertussen, probeert te krijgen. Het EESC wil deze thema's dan ook vanuit het perspectief van het maatschappelijk middenveld blijven onderzoeken om dit onderwerp nader te belichten.

2.3. Gewelddadig extremisme dat door radicale ideologieën wordt gevoed kent vele gezichten, maar betreft vaak jongeren. Vaak worden jongeren, met uiteenlopende sociaaleconomische achtergronden en zeer uiteenlopende opleidingsniveaus, geworven. In toenemende mate worden ook jonge vrouwen geworven.

2.4. Jongeren die kwetsbaar zijn voor radicalisering die kan leiden tot gewelddadig extremisme, voelen zich vaak buitengesloten en gemarginaliseerd door de samenleving of zijn in de war door identiteitsproblemen en veranderingen. Radicale ideologieën pretenderen vaak begeleiding, richting en steun te geven in het dagelijks leven en lijken een compensatie te vormen voor het minderwaardigheidsgevoel dat men om verschillende redenen ervaart. Hier kan het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol spelen door alternatieven te bieden en, meer in het algemeen, bij te dragen aan een duurzame maatschappelijke, op waarden gebaseerde weerbaarheid tegen radicalisering.

2.5. Radicalisering kan zich zeer snel voltrekken, vaak binnen weken of maanden. Sociale media spelen daarbij een belangrijke rol, omdat ze een anoniem en snel platform bieden voor werving en propagandaverspreiding.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Voor de binnenlandse veiligheid zijn in eerste instantie de lidstaten verantwoordelijk. De Europese coördinatie en de tenuitvoerlegging van passende maatregelen worden echter bemoeilijkt als de coördinatie op interinstitutioneel niveau onduidelijk is en het ontbreekt aan een overkoepelende aanpak. Dit wordt een steeds groter probleem aangezien terrorisme en radicalisering een grensoverschrijdend karakter hebben en zodoende meer EU-brede coördinatie, netwerkvorming en beleidsuitvoering vereisen.

3.2. Sinds 2005 worden alle EU-initiatieven ter bestrijding van radicalisering uitgevoerd overeenkomstig de EU-strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen, die in 2008 en meer recent in 2014 werd geactualiseerd. Deze strategie wordt onder meer weerspiegeld in twee mededelingen uit 2014⁽⁵⁾ en 2016⁽⁶⁾, meerdere Raadsconclusies⁽⁷⁾, een rapport van het Europees Parlement uit 2015 en een advies van het Comité van de Regio's uit 2016⁽⁸⁾. In de EU-strategie moet nog meer aandacht worden besteed aan het betrekken en ondersteunen van maatschappelijke partners. De

⁽⁴⁾ Bij het gebruik van deze term dient de nodige voorzichtigheid betracht te worden. Ze heeft betrekking op verschillende verschijnselen, zoals links- en rechts-extremisme of religieus fundamentalisme, gericht op illegale of gewelddadige activiteiten. De term wordt al snel verkeerd opgevat en misbruikt voor politieke doeleinden. Extremistische opvattingen kunnen ook in het midden van de samenleving voorkomen.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2013:0941:FIN>

⁽⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2016%3A379%3AFIN>

⁽⁷⁾ Bijvoorbeeld over strafrecht (november 2015), jeugd en radicalisering (juni 2016), mediageletterdheid en kritisch denken (juni 2016) en het voorkomen van radicalisering die tot gewelddadig extremisme leidt (november 2016).

⁽⁸⁾ PB C 17 van 18.1.2017, blz. 33.

politiek en de samenleving hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor het aanpakken van de onvrede onder jongeren over de waarden van het liberale democratische stelsel en voor het bestrijden van de radicalisering van die jongeren.

3.3. Het is de verdienste van de Europese Commissie dat zij in een zeer vroeg stadium heeft erkend hoe belangrijk een overkoepelende aanpak voor de preventie van radicalisering is. De Commissie heeft haar steun uitgesproken voor de EU-brede uitwisseling van ervaringen en beste praktijken via het Europees netwerk voor voorlichting over radicalisering (RAN). In de Europese veiligheidsagenda van 28 april 2015⁽⁹⁾ voorzag de Commissie in een RAN-kenniscentrum, dat op 1 oktober 2015 werd opgericht. Ook het op 3 december 2015 gelanceerde EU-internetforum verdient een speciale vermelding. De herziene richtsnoeren voor de EU-strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen van 24 mei 2017⁽¹⁰⁾ sluiten beter aan bij de ervaringen en aanbevelingen van het RAN en zijn dan ook bedoeld om het maatschappelijk middenveld meer te betrekken bij een multistakeholderaanpak.

3.4. De Commissie heeft in haar mededeling over de bestrijding van radicalisering die tot gewelddadig extremisme leidt⁽¹¹⁾, aangekondigd een voorstel te zullen doen voor een aanbeveling van de Raad om sociale integratie te bevorderen. Het EESC juicht dit voornemen toe en dringt er bij de Commissie op aan dit voorstel snel op te stellen en te presenteren.

3.5. Ter vergroting van de inspanningen om radicalisering die tot gewelddadig extremisme en terrorisme leidt te voorkomen en te bestrijden en om de coördinatie en samenwerking tussen alle betrokken belanghebbenden te verbeteren, heeft de Commissie een deskundigengroep op hoog niveau opgericht (deskundigengroep op hoog niveau van de Commissie inzake radicalisering). Deze groep zal adviezen geven over de verdere ontwikkeling van het EU-beleid ter voorkoming van radicalisering die tot gewelddadig extremisme en terrorisme leidt en over de mogelijkheden voor gestructureerdere toekomstige samenwerking tussen de diverse belanghebbenden, waaronder lidstaten en mensen uit de praktijk.

3.6. Het EESC is evenwel van mening dat de initiatieven van de EU en de lidstaten om radicalisering te voorkomen, alsook de stappen om daaraan uitvoering te geven, nog ontoereikend zijn. In tal van EU-beleidsmaatregelen ligt te veel nadruk op maatschappelijke organisaties als instrumenten (in plaats van als partners) bij de bestrijding van gewelddadig extremisme (bijvoorbeeld als instrumenten om online een tegengeluid te bieden). Daarnaast wordt er bij die maatregelen van uitgegaan dat maatschappelijke organisaties voornamelijk worden gedreven door „crisisgebeurtenissen”, zoals de terroristische aanslagen van de afgelopen jaren, met als gevolg dat ze zich voornamelijk zouden hebben gericht op islamistisch terrorisme en een repressief veiligheidsbeleid voor de korte termijn⁽¹²⁾. In werkelijkheid zijn er echter meer extremistische dreigingen die religie als rechtvaardiging misbruiken of die uitgaan van extremistische politieke groepen. Het is dus juist zaak te investeren in duurzame preventieve maatregelen voor de lange termijn. In zijn adviezen over het terrorismebestrijdingsbeleid van de EU (2011)⁽¹³⁾ en over de EU-agenda 2030⁽¹⁴⁾ heeft het EESC er al toe opgeroepen het maatschappelijk middenveld en lokale belanghebbenden meer bij het beleid te betrekken en meer institutionele ondersteuning te bieden⁽¹⁵⁾, omdat zij een belangrijke rol spelen bij het opbouwen van vertrouwen, sociale betrokkenheid en democratische inclusie op lokaal, regionaal en nationaal niveau.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC is er sterk voorstander van om een multistakeholderaanpak vast te stellen ter voorkoming van radicalisering. Dit zal een omvangrijke capaciteitsopbouw in alle betrokken sectoren vereisen. Deze aanpak verenigt derhalve beleidsmakers, nationale instellingen zoals de rechtshandavingsinstanties en het gevangeniswezen, maatschappelijk werkers, universiteiten en de media en vertegenwoordigers van het georganiseerde maatschappelijk middenveld, alsook de desbetreffende organisaties van sociale partners, zoals vakbonden van politie-, gevangenis- en onderwijspersoneel.

4.2. Het EESC onderstreept de rol van maatschappelijke organisaties bij de bestrijding van radicalisering en wijst erop dat hun bijdrage niet mag worden ingeperkt om veiligheidsredenen. In dit advies worden voorbeelden gegeven van acties en projecten waarbij het maatschappelijk middenveld bijdraagt tot meer sociale duurzaamheid en inclusie. Dit is een van de vele belangrijke bijdragen van het maatschappelijk middenveld, die veel verder reikt dan alle denkbare veiligheidsmaatregelen.

⁽⁹⁾ COM(2015) 185 final, COM(2013) 941 final.

⁽¹⁰⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9646-2017-INIT/nl/pdf>

⁽¹¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0379>

⁽¹²⁾ Zie ook [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf)

⁽¹³⁾ PB C 218 van 23.7.2011, blz. 91 en PB C 211 van 19.8.2008, blz. 61.

⁽¹⁴⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 58.

⁽¹⁵⁾ Wat betreft de maatregelen die in toenemende mate op lokaal niveau worden genomen, zie het CvdR-advies getiteld „De strijd tegen radicalisering en gewelddadig extremisme: mechanismen voor preventie op lokaal en regionaal niveau” (PB C 17 van 18.1.2017, blz. 33).

4.3. Het EESC is daarom ingenomen met het netwerk van beleidsmedewerkers inzake preventie op nationaal niveau, dat in februari 2017 door de Commissie werd opgezet en als doel heeft de uitwisseling van kennis en ervaringen in de lidstaten en de betrokkenheid van de lidstaten bij RAN-activiteiten te vergroten. De onlangs opgerichte deskundigengroep op hoog niveau van de Commissie inzake radicalisering is een volgende stap in de intensivering van deze uitwisseling tussen alle belanghebbenden.

4.4. De lidstaten moeten de EU-instrumenten en -programma's ter voorkoming van radicalisering ten volle benutten en moeten passende begrotingsmiddelen vrijmaken, aangezien nu bijna overal sprake is van een tekort. De maatregelen ter voorkoming van radicalisering kunnen alleen tot duurzame resultaten leiden indien ze gepaard gaan met langetermijnverbintenissen.

4.5. Met name vakbonden hebben een belangrijke rol te spelen, aangezien zij onder andere de eerstelijnsmedewerkers in alle desbetreffende sectoren vertegenwoordigen en opleidingen en diensten kunnen aanbieden aan hun leden. Het EESC roept er daarom toe op publieke diensten en maatschappelijk dienstverleners te voorzien van voldoende personele en financiële middelen op alle niveaus en in het bijzonder op lokaal niveau. Zo kan een grotere aanwezigheid van de politie op plaatsen met een misdaadrisico voorkomen dat er wetteloze gebieden ontstaan waar veel geweld wordt gepleegd.

4.6. Inclusief formeel en informeel onderwijs is essentieel voor een actieve deelname aan de samenleving. Dergelijk onderwijs kan tolerante, pluralistische samenlevingen tot stand brengen door de bewustwording over de liberale en humanistische waarden en normen, die gestoeld zijn op de democratie en de rechtsstaat, te bevorderen. Scholen, aanbieders van onderwijs en beroepsopleiding en jongerenwerkorganisaties zijn belangrijke instellingen die een rol kunnen spelen in de vroegtijdige voorkoming van radicalisering indien zij kritisch denken en mediageletterdheid onderwijzen⁽¹⁶⁾ en, in combinatie met goed functionerende arbeidsmarkten, de maatschappelijke integratie bevorderen door met name jongeren goede vooruitzichten te bieden. Goede onderwijs- en opleidingsstelsels alleen volstaan niet om radicalisering te voorkomen, maar kunnen wel helpen om mensen weerbaarder te maken.

4.7. Voorts moeten de inspanningen op onderwijsgebied worden uitgebreid tot buiten het openbaar onderwijs en moet er nog meer steun komen voor initiatieven uit het maatschappelijk middenveld, teneinde interculturele bewustwording te creëren alsmede een duidelijk engagement voor vrijheid, de liberale democratie en de rechtsstaat. Een aanpak die inzicht geeft in de verschillende culturen en regio's in de wereld, met name in het licht van de migratiecrisis, kan actief bijdragen aan preventie. Dat gebeurt ook als duidelijk wordt gemaakt dat over de waarden van onze samenleving, zoals de rol van mannen en vrouwen, gebaseerd op gelijkheid en gelijke kansen, niet kan worden onderhandeld.

4.8. Meer in het bijzonder moet er steviger worden geïnvesteerd in maatschappelijk jongerenwerk en jongerenorganisaties die culturele, sport- en andere recreatieve activiteiten organiseren, teneinde alternatieve structuren en mogelijkheden voor identiteitsvorming te bieden, alsook veilige plaatsen waar jongeren het gesprek kunnen aangaan en zich kunnen uiten.

4.9. Zoals het EESC eerder al benadrukte⁽¹⁷⁾, levert met name het georganiseerde maatschappelijk middenveld in aanvulling op het openbaar onderwijs een grote bijdrage aan de ontwikkeling van positieve tegengeluiden als alternatief voor wat radicale groepen „te bieden” hebben. Geloofsgemeenschappen en bovenal getuigen, slachtoffers en overlevenden uit conflictgebieden en personen die extremistische groepen hebben verlaten kunnen een waardevolle bijdrage leveren door op te treden als rolmodellen. Juist omdat onderwijsstelsels, het maatschappelijk middenveld en lokale overheden zo'n belangrijke rol spelen bij het voorkomen van radicalisering hebben zij op de lange termijn veel meer hulp, steun en financiering nodig.

5. Specifieke aanbevelingen

5.1. Het EESC ondersteunt met name het initiatief om de dialoog met beleidsmakers op Europees en nationaal niveau te bevorderen en roept ertoe op om op alle niveaus een formeel kader voor regelmatige uitwisselingen op te zetten, waarbij het RAN praktische aanbevelingen moet kunnen doen aan de lidstaten en de Europese instellingen. Bovendien kan de impact van de RAN-aanbevelingen en -bevindingen op alle niveaus worden gemaximaliseerd als die systematischer worden verspreid. De deskundigengroep op hoog niveau inzake radicalisering zal wat dit betreft met aanbevelingen komen.

5.2. In dit verband staat het EESC achter het idee om per lidstaat een overzicht op te stellen van de bestaande preventie- en uittredingsprogramma's. Dergelijke overzichten kunnen ook op Europees niveau ter beschikking worden gesteld, bijvoorbeeld via het RAN, teneinde de dialoog tussen overheidsinstanties en maatschappelijke partners te verbeteren, synergieën te creëren en dubbel werk in de programma's te voorkomen. In de hele EU moet de voorlichting over deze initiatieven aanzienlijk worden verbeterd.

⁽¹⁶⁾ Verklaring van Parijs.

⁽¹⁷⁾ PB C 211 van 19.8.2008, blz. 61.

5.3. Maatschappelijke organisaties en sociale partners die geïnteresseerd zijn in of zich al bezighouden met het voorkomen van radicalisering zouden meer moeten worden betrokken bij het RAN. Daarom moeten de lidstaten de vorming van RAN-achtige structuren op regionaal en lokaal niveau verder stimuleren.

5.4. Maatschappelijke partners en overheidsinstanties, verenigingen, waaronder sportclubs en gezinsbonden, scholen, jeugdorganisaties en jongerenactiviteiten, geloofsgemeenschappen, verleneren van maatschappelijke diensten en de politie moeten samenwerken door een gezamenlijke, interdisciplinaire aanpak vast te stellen, zodat er in een vroeg stadium strategieën ter voorkoming van radicalisering in gang kunnen worden gezet. Daarom moeten met name de eerstelijnsmedewerkers op alle desbetreffende terreinen worden opgeleid op het gebied van radicaliseringspreventie. Dat moet gebeuren in nauwe samenwerking met deskundige maatschappelijke organisaties. Bovendien moeten de medewerkers toegang krijgen tot de relevante adviesorganen en netwerken, zodat zij tekenen van radicalisering beter kunnen herkennen op een manier waarbij elke vorm van discriminatie wordt vermeden.

5.5. Lokale overheden en besturen hebben een zeer belangrijke rol te spelen op het gebied van preventie, omdat zij alle lokale belanghebbenden kunnen bijeenbrengen. De bestaande financieringsmechanismen op EU- en nationaal niveau moeten worden versterkt en beter toegankelijk worden gemaakt door de bureaucratische belemmeringen te verminderen, en er moet omvangrijke duurzame financiering bijkomen.

5.6. Het EESC roept op tot meer investeringen in onderwijs, opleidingsstelsels, jongerenwerk en recreatievoorzieningen die de integratie en de gedeelde Europese democratische waarden bevorderen.

5.7. De lidstaten investeren lang niet genoeg in het bieden van goede kansen aan jongeren, en dus in het bestrijden van de radicalisering, die kan worden gevoed door sociale marginalisering en een gebrek aan kansen, wat bijvoorbeeld wordt veroorzaakt door vroegtijdige schoolverlating. In algemene zin moeten de maatregelen ter bestrijding van de torenhoge jeugdwerkloosheid en onzekere arbeidssituatie in veel EU-lidstaten ook worden beschouwd als een manier om radicalisering te voorkomen.

5.8. Kwesties met betrekking tot identiteit, genderspecifieke en culturele conflicten in verband met rollen, de speelruimte voor sociaal-economische conflicten en immigratie, alsook discriminatie, sociale uitsluiting en pesten — kwesties die in extremistische propaganda en door extremistische groepen kunnen worden uitgebuit — moeten meer aandacht krijgen in de schoolprogramma's en in de opleidingsprogramma's voor overheidsmedewerkers, zoals de opleidingen voor rechtshandhavers en gevangenispersoneel. Vakken die op dit gebied belangrijk zijn, zoals burgerschapsonderwijs, krijgen evenwel te weinig aandacht in de studieprogramma's van een groot aantal EU-lidstaten. Het blijft essentieel om jongeren, ouders en docenten de nodige vaardigheden bij te brengen voor het gebruik van internet en sociale media.

5.9. Niet alleen armoede en werkloosheid maken jongeren vatbaarder voor radicalisering, ook materiële ontberingen en een gebrek aan mogelijkheden en actieve deelname aan de samenleving kunnen leiden tot sociale uitsluiting, waarmee de kans groter wordt dat ze zich aangetrokken gaan voelen tot een radicaal gedachtegoed. Naast meer investeringen in de bestrijding van armoede roept het EESC ⁽¹⁸⁾ ertoe op meer prioriteit te verlenen aan de integratie van jongeren in de samenleving, het onderwijs en de arbeidsmarkt. Het EESC herhaalt zijn oproep om gedegen integratiesystemen in de lidstaten op te zetten die de toegang tot de arbeidsmarkt, de erkenning van kwalificaties en beroeps- en taalonderwijs mogelijk maken, en verwerpt elke vorm van discriminatie op etnische of religieuze gronden ⁽¹⁹⁾.

5.10. Specifieke ondersteunende en adviesdiensten zijn van groot belang voor de families van radicaliserende jongeren. Voorts moeten deze families, als zij bij jonge familieleden veranderingen waarnemen die wijzen op radicalisering, toegang hebben tot contactpersonen en netwerken op dit gebied. Gezien hun toegankelijkheid hebben maatschappelijke organisaties en initiatieven met name steun nodig bij het ontwikkelen van programma's voor dialoog en kennisuitwisseling met gemarginaliseerde jongeren en hun families.

5.11. Programma's ter bestrijding van huiselijk geweld helpen om radicalisering te voorkomen, omdat huiselijk geweld kan leiden tot verkeerde rolmodellen en een verkeerd begrip van rollen, wat vaak aanzet tot criminaliteit. Ook deze programma's hebben verdere institutionele en financiële steun nodig.

⁽¹⁸⁾ PB C 170 van 5.6.2014, blz. 23.
PB C 173 van 31.5.2017, blz. 15.

⁽¹⁹⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 40.

5.12. Actieve partnerschappen met het bedrijfsleven kunnen bijdragen aan preventie. Dit geldt met name voor de ICT-sector. Innovatieve instrumenten, bijvoorbeeld op het gebied van sociale media en internet, kunnen helpen bij het verspreiden van een tegengeluid langs goedkope of, idealiter, gratis kanalen. Bedrijven kunnen maatschappelijke organisaties en actoren helpen met hun professionele communicatie- en mediavaardigheden en kunnen ondersteuning bieden bij de ontwikkeling van gerichte marketing en campagnes.

5.13. Tegelijkertijd moeten aanbieders van onlinediensten worden betrokken bij de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, „alternatieve feiten” en extremistische propaganda op hun mediakanalen en worden verplicht om illegale extremistische boodschappen te verwijderen van hun websites. Het afluisteren van communicatieverkeer moet echter geen instrument worden waarmee in de privélevens van burgers kan worden binnengedrongen ⁽²⁰⁾.

5.14. De lidstaten wordt in dit verband verzocht om actoren uit het maatschappelijk middenveld communicatie- en mediavaardigheden bij te brengen zodat er passende maatregelen kunnen worden ontwikkeld en gedeeld met andere professionals en projecten teneinde de verspreiding van radicale, tot geweld aanzettende boodschappen te bestrijden. Een van de manieren waarop de lidstaten dit kunnen doen is door een permanente bijdrage te leveren aan het programma voor de versterking van het maatschappelijk middenveld.

5.15. Het EESC roept op tot meer financiering voor onderzoek, die de EU al verstrekt via haar onderzoeksprogramma's ter voorkoming van radicalisering — bijvoorbeeld via het RAN-kenniscentrum — en tot meer netwerkvorming tussen universiteiten en in het veld actieve deskundigen van maatschappelijke organisaties.

5.16. Radicalisering vindt heel vaak plaats in het gevangeniswezen. In gevangnissen is sprake van een combinatie van risicofactoren, zoals veel mensen op één plek, persoonlijke uitsluiting, een overvloed aan vrije tijd enz. Proactief optreden is nodig om gevangenispersoneel eenvoudiger de juiste scholing te geven en in staat te stellen risicosituaties te detecteren. In dit verband zijn al positieve ervaringen opgedaan en bestaan er goede mechanismen om risicosituaties te voorkomen. Daartoe dienen gevangnissen een gepaste omvang en gekwalificeerd personeel te krijgen en zou de verhouding tussen personeel en gevangenen zodanig moeten zijn dat re-integratie wordt bevorderd. Vakbonden zouden op dit vlak een grotere rol kunnen gaan spelen, bijvoorbeeld door cursussen te organiseren en via het RAN onder de aandacht te brengen welke lessen er zijn getrokken.

5.17. Overheidsmedewerkers van veiligheidsdiensten, het gevangeniswezen, het maatschappelijk werk, scholen en andere relevante publieke instanties die op vele manieren banden onderhouden met maatschappelijke organisaties moeten een multistakeholderaanpak gaan volgen, die meer dient te behelzen dan bestraffende maatregelen en sterker de nadruk legt op opleiding om radicalisering te voorkomen en de bewustwording over het onderwerp te vergroten. Hiertoe kunnen expertise en middelen beschikbaar worden gesteld op Europees niveau en kan gerichte samenwerking met het maatschappelijk middenveld worden bevorderd.

5.18. De samenwerking tussen gouvernementele en non-gouvernementele organisaties bij de re-integratie van ex-gevangenen moet worden opgeschroefd om ervoor te zorgen dat hun terugkeer in de maatschappij een succes wordt. Veel geradicaliseerde jongeren delen een crimineel verleden.

5.19. De integratie van ex-gevangenen op de arbeidsmarkt wordt bemoeilijkt door het stigma dat vaak kleeft aan een gevangenisstraf. Dit is evenwel een belangrijke stap om radicalisering te voorkomen. De sociale partners (in dit geval met name de werkgevers) wordt verzocht hun steentje bij te dragen door de betrokkenen een tweede — en vaak een eerste — kans te geven.

5.20. De EU moet laten zien dat zij groot belang hecht aan het voorkomen van radicalisering en moet nauwer samenwerken met maatschappelijke organisaties in derde landen met een hoog radicaliseringsrisico die mogelijk ook hotspots voor radicalisering zijn of worden.

5.21. Meer in het bijzonder wordt in het externe optreden van de EU inzake terrorismebestrijding en de weerbaarheid van staten en samenlevingen, zoals uiteengezet in de integrale strategie voor het buitenland en veiligheidsbeleid van de EU, benadrukt dat de interculturele en interreligieuze dialoog moet worden bevorderd door de samenwerkingsverbanden met maatschappelijke organisaties, burgergroeperingen, geloofsgemeenschappen en de particuliere sector in de betrokken landen te verbreden. Er bestaat een groot risico dat de inspanningen van het maatschappelijk middenveld niet de beoogde resultaten opleveren, omdat externe actoren uit derde landen veel invloed uitoefenen, bijvoorbeeld door gewelddadig-extremistische bewegingen in de EU-lidstaten en de naburige landen te financieren. Dergelijke geldstromen moeten worden gestopt.

Brussel, 6 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽²⁰⁾ PB C 218 van 23.7.2011, blz. 91.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de ontwikkeling van een alomvattend voedselbeleid in de EU**(initiatiefadvies)**

(2018/C 129/04)

Rapporteur: **Peter SCHMIDT**

Besluit van de voltallige vergadering	23.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	21.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	131/3/7
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) dringt nogmaals aan op de ontwikkeling van een alomvattend voedselbeleid in de EU, met als doel gezonde voeding uit duurzame voedselsystemen te leveren, de landbouw aan voedings- en ecosysteemdiensten te koppelen en voor bevoorradingsketens te zorgen die de volksgezondheid in alle geledingen van de Europese samenleving waarborgen. Een alomvattend EU-voedselbeleid moet zorgen voor meer samenhang tussen alle voedselgerelateerde beleidsterreinen, de waarde van voedsel herstellen en een langetermijnverschuiving bevorderen van voedselproductivisme en -consumentisme naar voedselbewust burgerschap.

1.2. Het huidige EU-beleidskader is niet geschikt voor de overgang naar duurzamere voedselsystemen teneinde de daadwerkelijke uitvoering van de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) te waarborgen, noch om het recht op voedsel en de andere mensenrechten te waarborgen. De huidige beleidskaders zijn weliswaar succesvol geweest bij de aanpak van afzonderlijke problemen, maar zij ontberen de collectieve samenhang die nodig is om het hoofd te bieden aan de uitdagingen waarmee mondiale en EU-voedselsystemen in de toekomst naar verwachting zullen worden geconfronteerd. Het EESC benadrukt dat de bestaande EU-beleidsinstrumenten opnieuw moeten worden gestroomlijnd en geharmoniseerd om ecologisch, economisch en sociaal-cultureel duurzame voedselsystemen tot stand te brengen. Het herhaalt voorts dat een alomvattend voedselbeleid een aanvulling moet zijn op — en niet in de plaats mag treden van — een hervormd GLB ⁽¹⁾.

1.3. Het EESC benadrukt dat er een cultuur moet blijven bestaan waarin de voedingswaarde en het culturele belang van voedsel, alsook de sociale en milieueffecten ervan, hoog in het vaandel staan. In dit opzicht is het rijke aanbod aan levensmiddelen en regionale en lokale specialiteiten dat in de EU beschikbaar is, zonder meer een troef die als zodanig verder moet worden benut. Een alomvattend voedselbeleid moet leiden tot een grotere waardering van voedsel door consumenten, de preventie en terugdringing van voedselverspilling bevorderen, en ertoe bijdragen dat andere waarden weer in de voedselprijzen worden geïntegreerd en dat die hierop worden afgestemd. Het beleid moet met name eerlijke prijzen voor de producenten garanderen, zodat de landbouw levensvatbaar blijft.

1.4. Alle belanghebbenden in de hele voedselvoorzieningsketen spelen een rol in de ontwikkeling van een alomvattend kader, ter wille van een eerlijke verdeling over de hele keten. Geen enkele sector kan deze taak alleen vervullen. Een alomvattend voedselbeleid moet gebruikmaken van de macht van de industrie en de detailhandel om de overstap van de consument op duurzaamheid te versnellen. De transitie naar duurzame voedselsystemen vereist ook dat geëngageerde

⁽¹⁾ EESC-advies over een mogelijke hervorming van het GLB (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 10).

consumenten actieve voedingsbewuste burgers worden. Dit betekent tevens dat een alomvattend voedselbeleid ervoor dient te zorgen dat de Europese agrovoedingssector zijn producten kan verkopen op een kwaliteitsniveau waarmee hij de eerste keus van de overgrote meerderheid van de consumenten blijft.

1.5. Het EESC stelt vast dat er op regionaal en lokaal niveau steeds meer initiatieven komen om alternatieve voedselsystemen te ondersteunen. Deze initiatieven zorgen voor een nauwere band tussen producenten en consumenten, creëren kansen voor lokale bedrijven en nieuwe banen en laten gemeenschappen hun voedsel opnieuw ontdekken. Het EESC wijst ook op de rol van steden in de ontwikkeling van een meer geïntegreerd voedselbeleid. Een alomvattend voedselbeleid moet gebaseerd zijn op gemeenschappelijke governance op alle niveaus — lokaal, regionaal, nationaal en Europees — en die governance verder stimuleren en ontwikkelen. Dit zou een kader scheppen dat deze initiatieven kan laten floreren, ongeacht hun omvang.

1.6. Het EESC pleit voor een nieuw, slim etiketteringssysteem voor duurzaam voedsel. Het beleid is vooral gericht geweest op voedingswaarde en andere gezondheidsclaims, maar het EESC stelt toenemende bezorgdheid vast over het gebrek aan consumentenvoorlichting over de milieu- en sociale effecten van levensmiddelen. De voedingsmiddelenindustrie beseft dat zij de milieueffecten tot op zekere hoogte kan aanpakken, maar uiteindelijk moeten consumenten worden ingeschakeld en moet informatie worden verstrekt.

1.7. Voor de totstandbrenging van een alomvattend kader waarin het voedselbeleid van de EU wordt gebundeld, stelt het EESC voor om op korte/middellange termijn een sectoroverschrijdende en interinstitutionele taskforce op te richten waarin diverse DG's van de Commissie en andere EU-instellingen zijn vertegenwoordigd. Deze taskforce zou een actieplan voor duurzame voeding moeten uitwerken, met als doel de EU te helpen bij de uitvoering van voedselgerelateerde SDG's. Het actieplan moet participatief worden ontwikkeld waarbij belanghebbenden uit de hele voedselvoorzieningsketen, het maatschappelijk middenveld en onderzoekers worden betrokken. Het EESC stelt voor om een kader te creëren en te ontwikkelen waarbinnen het maatschappelijk middenveld kan worden betrokken en actief aan dit proces kan deelnemen.

1.8. Het EESC beveelt in het bijzonder aan om een EU-scorebord voor duurzame voeding op te stellen, zodat de uitdagingen van de voedselsystemen via een meerjarenaanpak kunnen worden aangepakt en het beleid op verschillende bestuursniveaus beter kan worden gestroomlijnd. Het scorebord zou indicatoren verschaffen en zo de vooruitgang in de richting van de gestelde doelen aanmoedigen en monitoren.

1.9. Op langere termijn en afhankelijk van de conclusies van de taskforce dringt het EESC er bij de Commissie op aan om na te gaan of het haalbaar is om een speciaal DG Voedsel op te richten, dat duidelijk het middelpunt zou moeten vormen voor de verantwoordelijkheden van de EU op het gebied van alle voedselgerelateerde beleidsterreinen en waar nodig zou kunnen zorgen voor regelgeving, wetgeving en handhaving. Een dergelijke structuur zou in de lidstaten de vorm kunnen krijgen van speciale ministeries voor voedsel.

2. Inleiding

2.1. In zijn verkennend advies over „duurzamere voedselsystemen”, opgesteld op verzoek van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016, pleitte het EESC voor een alomvattend voedselbeleid om de overgang naar duurzamere voedselsystemen te bevorderen en om de samenhang tussen de beleidsdoelstellingen op voedselgebied te verbeteren (zoals duurzame landbouwproductie, gezonde voeding, milieubescherming, eerlijkere handelsbetrekkingen enz.). Onderhavig advies bouwt voort op de aanbeveling daaruit om de basis en de visie voor een alomvattend kader verder uit te werken.

2.2. Inmiddels is ook de bereidheid toegenomen tot een meer holistische benadering van het voedselbeleid. De VN heeft deze periode uitgeroepen tot het decennium voor actie inzake voeding, waarmee wordt erkend dat een hervorming van de voedselsystemen noodzakelijk is met het oog op betere en gezondere voeding. De deskundigengroep op hoog niveau van het Comité inzake wereldvoedselzekerheid heeft dit in haar verslag van september 2017 nog eens benadrukt ⁽²⁾. Binnen de EU heeft het Comité van de Regio's onlangs een advies uitgebracht waarin wordt opgeroepen tot een alomvattend en duurzaam EU-voedselbeleid dat de verschillende beleidsterreinen op dit gebied met elkaar verbindt. Het internationale panel van deskundigen inzake duurzame voedselsystemen (IPES Food) is een driejarig participatief proces gestart om tegen 2018 een visie te ontwikkelen voor een gemeenschappelijk voedselbeleid, met de inbreng van wetenschappelijke groepen, belanghebbenden, maatschappelijke organisaties en beleidsmakers. Tal van sectoroverschrijdende initiatieven op nationaal, regionaal en lokaal niveau veranderen de Europese voedselsystemen nu al, met actieve deelname van het maatschappelijk middenveld.

⁽²⁾ HLPE, 2017. Nutrition and food systems.

2.3. Volgens het EESC is de uitvoering van de SDG's in Europa de motor achter de overgang naar een alomvattende aanpak die verschillende beleidsgebieden (landbouw, gezondheid, milieu, handel, ontwikkeling, innovatie enz.) en bestuursniveaus (EU, nationaal, lokaal) omvat, teneinde te komen tot duurzamere voedselproductie- en consumptiepatronen. Het huidige debat over het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) voor na 2020 is ook een belangrijke gelegenheid om samenhang te waarborgen tussen een vernieuwd landbouwbeleid en andere voedselgerelateerde beleidsdoelstellingen⁽³⁾.

2.4. Sommige lidstaten (bijv. Finland, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Zweden) voeren een steeds actiever voedselbeleid ten aanzien van gezondheid, milieu en duurzaamheid. Het EESC waarschuwt dat een uiteenlopende aanpak in verschillende lidstaten voor consumenten en bedrijven nadelig uit kan pakken. Volgens het EESC is dit een extra reden om te pleiten voor een alomvattend kader in EU-verband.

3. Diagnose — wat er schort aan het huidige beleidskader

3.1. Er is steeds meer wetenschappelijk bewijs over de gevolgen van voeding voor de gezondheid, het milieu en de samenleving als geheel. Het GLB is in het leven geroepen om de „voedselwereld” te reguleren, maar deze is complexer geworden. Europa kent geen tekorten, een succes dat te danken is aan het GLB en de gestegen inkomens, alsook aan verbeterde productiemethoden in de landbouwsector. De werkgelegenheid in de voedingssector en de toegevoegde waarde zijn verschoven van land en zee naar fabrieken, de detailhandel en voedingsdiensten. De gezondheidsagenda behelst meer dan onderconsumptie. Ongezonde voedingspatronen ten gevolge van sociale ongelijkheid en „nieuwe” voedselarmoede bestaan nog steeds, maar worden overtroffen door grootschalige niet-overdraagbare ziekten. Hiertoe behoren hartziekten, beroertes, diabetes en obesitas. Cardiovasculaire aandoeningen veroorzaken jaarlijks 1,8 miljoen doden in de EU, 37 % van alle sterfgevallen⁽⁴⁾. In 2015 hadden bijna 49 miljoen mensen in de EU een cardiovasculaire aandoening.

3.2. Sociale tendensen in Europa hebben ook grote veranderingen teweeggebracht in voedingsmiddelen, smaken en kooktradities. Sinds de totstandkoming van het GLB zijn consumptiepatronen en levensstijlen veranderd. De culinaire transitie heeft met name gevolgen gehad voor vrouwen, omdat zij van oudsher veel verantwoordelijkheid namen en vaak nog steeds nemen voor het voedsel in huis. Veranderingen in de voedingstechnologie hebben zowel positieve als negatieve sociale gevolgen. Er kan misschien meer gekozen worden, maar het gevarieerde en rijke culturele erfgoed van Europa komt er soms bekaaid af. De grote reclamebudgetten van voedingsbedrijven hebben consumenten ertoe aangezet om zeer sterk voorbewerkte voedingsmiddelen te eten. Uit cijfers van de bedrijfstak blijkt bijvoorbeeld dat Belgen twee derde van hun calorieën consumeren uit voorbewerkte en verpakte voedingsmiddelen — zelfs meer dan de Britten⁽⁵⁾. Volksgezondheidsinstanties zijn bezorgd over de grote consumptie van bewerkt voedsel dat veel zout, suiker en vetten bevat. Dat kan goedkoop zijn, wat een prikkel is voor mensen met lage inkomens, die gemiddeld toch al minder gezond zijn. Voeding draagt zo bij tot sociale ongelijkheid in Europa⁽⁶⁾. Tijdens en sinds de grote recessie is in Europa het aantal voedselschenken toegenomen. De verstrekking van zulke voedselhulp mag niet in de plaats komen van een Europa dat sociale ongelijkheid aanpakt die leidt tot voedingsgerelateerde slechte gezondheid.

3.3. De gevolgen van voeding voor het milieu zijn in kaart gebracht en worden erkend. Klimaatverandering is een vaststaande bedreiging, en de EU stond vierkant achter het in 2015 in Parijs gesloten raamverdrag inzake klimaatverandering. De EU heeft ook gezorgd voor betere milieuregelgeving en schadepreventie, bijvoorbeeld via de kaderrichtlijn water. Desalniettemin stimuleren de Europese voedingsmiddelen consumptiepatronen met een hoog verborgen of „ingebed” waterverbruik, die een bedreiging vormen voor de lidstaten⁽⁷⁾ en een meer geïntegreerde benadering van land, landbouw en water⁽⁸⁾ vereisen. Zorgwekkend is ook Europa's kwetsbare bodemgesteldheid. Uit modellen van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de EU blijkt dat bodemerosie door water 130 miljoen ha van de EU-27 heeft aangetast; bijna 20 % van de oppervlakte heeft een bodemverlies van meer dan 10 ton/ha/jaar⁽⁹⁾. Het verlies aan

⁽³⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁴⁾ <http://www.ehnheart.org/cvd-statistics.html>

⁽⁵⁾ Euromonitor International, Passport Nutrition 2017.

⁽⁶⁾ Oxfam (2015), A Europe for the many, not the few.

⁽⁷⁾ Bijv. Hoekstra & Mekonnen (2016).

⁽⁸⁾ OESO (2014).

⁽⁹⁾ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-erosion-by-water-1/assessment>

biodiversiteit vindt zowel op het land als op zee plaats, waar de soortendiversiteit zoals bekend onder druk staat⁽¹⁰⁾. Desondanks blijven de lidstaten consumenten adviseren om met het oog op de voedingswaarde ervan vis te eten, zonder de gevolgen voor het milieu te beseffen.

3.4. Economisch gezien waren de afgelopen zestig jaar een succes. Voedsel is alomtegenwoordig. Het gemiddelde aandeel van de huishoudelijke uitgaven voor voedsel is gedaald van 30 % naar 15 %. Door de opkomst van gigantische levensmiddelenconcerns zijn de prijzen voor de consument gedaald. Maar nu vragen economen zich af of de voedselprijzen de werkelijke productiekosten weerspiegelen, of dat zij bepaalde kosten niet volledig weergeven. Het EESC volgt met belangstelling het lopende werk van de FAO omtrent de volledige berekening van landbouwkosten⁽¹¹⁾. Onevenwichtige machtsverhoudingen in de voedselvoorzieningsketen zijn ook toegenomen, wat heeft geleid tot oneerlijke handelspraktijken en de daarmee samenhangende gevolgen⁽¹²⁾. Ook is het aandeel van de consumentenprijzen voor landbouwers gedaald.

3.5. De tendens tot overproductie heeft de prijzen doen dalen, maar heeft ook voedselverspilling geïnstitutionaliseerd. Terwijl consumenten in landen met een laag inkomen naar schatting 8 % van het voedsel verspillen, gooien consumenten in de EU ongeveer een derde weg van wat zij kopen. Het door de EU gefinancierd project Fusions schat dat in de EU jaarlijks 88 miljoen ton voedsel wordt verspild, ter waarde van 143 miljard EUR⁽¹³⁾. Deze culturele dimensie van voedselverspilling komt in de benadering van de circulaire economie onvolledig aan bod, noch in de routekaart naar een hulpbronnenefficiënt Europa, die nuttig zijn om voedsel als een materiële entiteit te beschouwen, maar geen rekening houden met de consumenten- of culturele waarde ervan. Een uitdaging voor Europa is de vraag hoe een nieuw concept van voedselbewust burgerschap kan worden opgebouwd omtrent duurzaam eten.

3.6. Gegevens en studies van zowel academici als de voedingsindustrie hebben een beter inzicht opgeleverd in de gevolgen van de Europese voedselsystemen voor de samenleving, het milieu en de gezondheid. Beide duiden erop dat er een meer geïntegreerde benadering moet komen. De huidige beleidskaders zijn weliswaar succesvol geweest bij de aanpak van afzonderlijke problemen, maar zij ontberen de collectieve samenhang die nodig is om het hoofd te bieden aan de uitdagingen waarmee mondiale en EU-voedselsystemen in de toekomst naar verwachting zullen worden geconfronteerd. Voedselgerelateerde beleidsmaatregelen worden grotendeels los van elkaar ontwikkeld en ontberen vaak samenhang. Beleidsmaatregelen op diverse niveaus houden evenmin verband met elkaar. Een voorbeeld dat aantoonde dat er een meer geïntegreerde aanpak moet komen, is antimicrobiële resistentie, die zich via het gebruik van antibiotica in de veehouderij heeft verspreid en nu de gezondheid van de mens bedreigt. Het belang van een geïntegreerd voedselbeleid met betrekking tot deze kwestie is onlangs ook door commissaris Andriukaitis in een toespraak benadrukt. Een ander voorbeeld is het conflict tussen landgebruik voor voedsel en landgebruik voor energieopwekking, huisvesting en andere dringende behoeften. Voedselverspilling is deels ook een resultaat van de winst in productie-efficiëntie; er is in het hele systeem een constante en enorme voedselstroom. Een beroep doen op rationeel consumentengedrag om dit op te lossen, werkt niet.

3.7. Als de EU vandaag „herboren” werd, zou ze een alomvattend voedselbeleid uitstippelen, met als doel duurzame voeding te produceren via duurzame voedselsystemen, de landbouw aan voedings- en ecosysteemdiensten te koppelen en voor bevoorradingsketens te zorgen die de volksgezondheid in alle geledingen van de Europese samenleving waarborgen⁽¹⁴⁾. De beleidsuitdaging luidt: „Hoe brengen we de noodzakelijke verandering teweeg?” Het beleid van de EU is historisch gegroeid via democratische verandering, met meer plotselinge veranderingen ten gevolge van crises, zoals in 2000 het geval was op het gebied van voedselveiligheid, en in 2013-2015 met het paardenvleeschandaal.

4. De rol van het maatschappelijk middenveld in de ontwikkeling van duurzamer voedselbeleid

4.1. Het EESC stelt vast dat brede delen van de Europese samenleving inzien dat het EU-voedselbeleid voor nieuwe structurele uitdagingen staat. De EU zou in plaats van het beleid aan te passen en op situaties te reageren, op een proactieve aanpak kunnen overstappen. Het CvDR scheidt in zijn recente advies belangrijke precedenter. De toenemende belangstelling

⁽¹⁰⁾ <https://www.eea.europa.eu/highlights/fish-to-fork-a-need>

⁽¹¹⁾ www.fao.org/nr/sustainability

⁽¹²⁾ EESC-advies over oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen (PB C 34 van 2.2.2017, blz. 130).

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en

⁽¹⁴⁾ Mason & Lang (2017). Sustainable Diets. Abingdon: Routledge.

voor een beter voedselbeleid van steden en gemeenten in de EU moet nu ook leiden tot meer aandacht voor het platteland. Veel Europese steden ondernemen actie via voedselbeleidsraden, stedelijke netwerken voor duurzaamheids- en/of klimaatveranderingsacties en het WHO-programma voor gezonde steden. De ondertekening in 2015 van het Pact van Milaan voor stedelijk voedselbeleid weerspiegelt deze belangstelling.

4.2. De laatste tijd is sprake van verschillende reorganisaties in de voedselvoorzieningsketen, met als doel producenten en consumenten opnieuw met elkaar in contact te brengen en de landbouw- en de voedselproductie te heroriënteren. Het gaat daarbij onder meer om door de gemeenschap gesteunde landbouw, korte leveringsketens, alternatieve voedselnetwerken, lokale landbouwsystemen en directe verkoop. Consumentencoöperaties kunnen ook een belangrijke rol spelen door te zorgen voor een sterke band met de gemeenschap en voor sociale, educatieve en milieuaandacht. Overheidsinstellingen beschikken over regelingen die ook deel uitmaken van dit proces, bijvoorbeeld programma's voor overheidsopdrachten voor scholen en ziekenhuizen die de levering van lokaal biologisch voedsel aanmoedigen, zoals in Denemarken en Malmö (Zweden). Dit sluit aan bij de EU-benadering van de circulaire economie.

4.3. Als producenten en consumenten dichterbij elkaar zouden worden gebracht, zouden meer lokale voedselsystemen en bottom-upinitiatieven een essentiële rol kunnen gaan spelen bij het stimuleren van een gezondere en duurzamere voedselconsumptie. De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en de lokale gemeenschap versterkt de onderlinge banden, zoals blijkt uit de vele initiatieven voor duurzaam voedsel in steden in heel Europa. Op dit moment echter is het EU-beleid slecht toegerust om van deze experimenten te leren, laat staan om ze te ondersteunen als ze veelbelovend zijn. Een alomvattend voedselbeleid zou daarom een gemeenschappelijke governance voor deze initiatieven kunnen stimuleren en helpen ontwikkelen. Landbouwbedrijven passen zich aan de eisen van de markt aan, maar worden beperkt door de aard van de landbouwproductie; een verschuiving in de productiesystemen vergt tijd.

4.4. De voedsleconomie staat voor grote technische, financiële en sociale⁽¹⁵⁾ uitdagingen die in belangrijke investeringsprogramma's voor innovatie en technologische vooruitgang zijn erkend. Europa heeft ongeveer 289 000 voedselproducerende bedrijven, maar 3 000 daarvan zijn goed voor bijna de helft van de EU-markt⁽¹⁶⁾. Studies duiden erop dat voor veerkrachtige voedselsystemen een mix van grote en kleine landbouwbedrijven nodig is. Er zijn grote verschillen tussen Europa's grootste voedingsbedrijven en het mkb. Daar zou in het sociale Europa meer aandacht voor moeten bestaan. De digitale economie biedt mogelijkheden voor nauwer contact tussen consumenten en producenten. Het bedrijfsleven verwelkomt progressief leiderschap voor duurzaamheid en wil duidelijke kaders.

4.5. Europese burgers hebben er alle belang bij ervoor te zorgen dat hun voedsel uit duurzame bronnen afkomstig is. Etiketteringssysteem kunnen geen duidelijkheid verschaffen, louter vanwege de complexiteit van de kwestie. Een recent rapport van Karl Falkenberg bevat de suggestie dat het Europese „merk” voor voedingsmiddelen zich zou moeten richten op duurzaamheid, ofwel op „goed leven en eerlijk delen binnen de grenzen van de planeet”⁽¹⁷⁾. Dit veronderstelt aandacht voor het sociale aspect, alsook voor het milieu en de economie. Sommige culturele aspecten vallen buiten het bestek van de Europese instellingen, zoals de spanning tussen betaald (in toeleveringsketens) en onbetaald (in huishoudelijke keukens) werk in de voedingssector, maar er zijn elementen van het Europese voedselsysteem die kenmerkend zijn voor het Europese concept van voedsel (of „merk”). Europa staat bekend om zijn culinaire en productiediversiteit. Die moet niet alleen worden beschermd, maar actief vergroot worden. Het EU-systeem met kwaliteitslogo's (BGA, BOB, GTS) is nuttig, maar heeft alleen betrekking op specialiteitsproducten; het sluit niet aan op de trends in de massaproductie van voedsel. De suggestie van Falkenberg om eerlijkheid na te streven, zou zeker gepaard moeten gaan met een „new deal” voor lonen en een eerlijke behandeling van arbeidsmigranten in levensmiddelenbedrijven in de EU. Dit zijn gevoelige, maar belangrijke kwesties waarmee een alomvattend voedselbeleid praktische steun kan bieden aan de sociale harmonie in Europa.

4.6. Een bijzondere zorg voor ouders en gezondheidsinstanties is de ongelijke financiële investering in op kinderen gerichte communicatieboodschappen over voedsel. De WHO beschouwt dit als een prioriteit omdat een heel groot deel van deze boodschappen over voedsel gaat dat rijk aan zout, suiker en vetten is⁽¹⁸⁾. Met de verschuiving van traditionele naar

⁽¹⁵⁾ Freibauer, Mathijs et al. (2011), 3e rapport van de PCOL voor de Commissie.

⁽¹⁶⁾ <http://www.fooddrinkeuropa.eu/publication/data-trends-of-the-european-food-and-drink-industry-2016/>

⁽¹⁷⁾ Falkenberg, K. (2016), Sustainability Now! A European Vision for Sustainability. ECPS, uitgave nr. 18, 20 juli.

⁽¹⁸⁾ WHO European Region (2013) http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/191125/e96859.pdf

digitale media wordt het pleidooi voor een alomvattende aanpak alleen maar sterker. In West-Europa alleen al is in 2016 naar schatting 37 miljard USD uitgegeven aan digitale voedingsreclame⁽¹⁹⁾. Het EESC neemt kennis van de recente oproep van consumenten aan voedings- en detailhandelsbedrijven om hun merksymbolen niet langer te gebruiken in reclame- en marketingcampagnes voor levensmiddelen met een hoog vet-, zout- en suikergehalte. Als de sector geen passende actie onderneemt, zouden overheden moeten overwegen om regelgeving in te voeren⁽²⁰⁾.

4.7. Het voedselbeleid van de EU voor de komende vijftig jaar zou de overgang moeten bevorderen van voedselconsumptie (gekenmerkt door afval) naar voedselbewust burgerschap (gekenmerkt door zorg en verantwoordelijkheid). De transitie naar duurzame voedingsgewoonten en duurzame voedselsystemen vereist dat geëngageerde consumenten actieve, voedingsbewuste burgers worden. Het EESC herhaalt zijn voorstel om in heel Europa een voorlichtings- en bewustmakingscampagne te voeren over „de waarde van voedsel”. Die is nodig om het gedrag van de consument op lange termijn te veranderen⁽²¹⁾.

5. Visie — doelstellingen en structuur van een alomvattend voedselbeleid in de EU

5.1. Voedselbeleid is een overkoepelend beleid dat het kader regelt en schraagt waarbinnen voedselsystemen functioneren, van de primaire productie (landbouwers), via de productiefase (bewerking) tot de consumptie. Het legt duidelijk bloot wat vaak aan het zicht onttrokken is. Omdat voedsel op zo veel gebieden van het leven een rol speelt, zoals onderwijs, gezondheid, milieu, handel, sociale relaties en cultuur, is de waarde van een alomvattend voedselbeleid dat de samenleving daarmee kan verduidelijken wat het wil en wat het kan bereiken met haar voedselsysteem. Het verbindt wat anders al te eenvoudig los en versnipperd kan raken. De vraag wat we eten, hoe we eten en hoe we voedsel vandaag de dag produceren en tegen welke kosten heeft gevolgen voor de toekomst.

5.2. Het voedselbeleid is van grote invloed op de ontwikkeling van stedelijke en plattelandsgebieden. Het schept banen in alle daarmee verband houdende sectoren, zoals de landbouw en de technische infrastructuur daarvan, de voedselverwerking, het vervoer, de handel, de verpakking, de detailhandel en de voedingsdiensten enz. Het is van invloed op de broodwinning van miljoenen EU-burgers. In de levensmiddelenindustrie in de EU zijn 4,25 miljoen mensen werkzaam; zij heeft een omzet van 1 098 miljard EUR; zij geeft 2,5 miljard EUR uit aan onderzoek en ontwikkeling en kent een overschot van 25,2 miljard EUR op de handel in verwerkte levensmiddelen⁽²²⁾. Ondanks het economische belang van voedsel voor de EU-economie is er op dit moment geen EU-voedselbeleid als zodanig. In plaats daarvan krijgen de voedselsystemen vorm door tal van verschillende beleidskaders, zoals hierboven is benadrukt.

5.3. Een voor de 21e eeuw geschikt voedselbeleid moet voldoen aan vele criteria: voedselkwaliteit (zoals smaak, genot, aanblik en authenticiteit); gezondheid (zoals veiligheid, voedingswaarde, beschikbaarheid en kennis); milieu (zoals CO₂, water, bodemgebruik, bodem, biodiversiteit, luchtkwaliteit en systemische veerkracht); sociale en culturele waarden (zoals identiteit, gelijke toegang, vertrouwen, keuze en vaardigheden); gezonde economie (zoals echte concurrentie en eerlijke rendementen, fatsoenlijke banen, volledig geïnternaliseerde kosten en redelijke, concurrerende prijzen); goed bestuur (zoals democratische verantwoordingsplicht, transparantie, ethische procedures en gebruik van degelijk wetenschappelijk bewijs). Al het bestaande voedselgerelateerde beleid van de EU kan vanuit deze beleidsaspecten bekeken worden.

5.4. Een alomvattend voedselbeleid moet veerkrachtige ecosystemen bevorderen en ervoor zorgen dat alle belanghebbenden en deelnemers aan de voedselvoorzieningsketen zowel binnen als buiten de EU een fatsoenlijk inkomen hebben. Voedselprijzen weerspiegelen niet de volledige productiekosten en gezondheids-, milieu- en sociale kosten worden meestal niet doorberekend. In het streven naar goedkopere, meer „betaalbare” levensmiddelen mogen andere kenmerken en effecten van de voedselproductie en -consumptie niet uit het oog worden verloren. Een alomvattend voedselbeleid kan ertoe bijdragen dat andere waarden weer in de voedselprijzen worden geïntegreerd en dat die hierop worden afgestemd.

5.5. Een alomvattend voedselbeleid moet bestaande en nieuwe beleidsmaatregelen combineren, met als uiteindelijk doel: duurzame voedselsystemen en gezonde voedingsgewoonten. Dit betekent niet het wiel opnieuw uitvinden door nieuw beleid te scheppen of de EU nieuwe bevoegdheden toe te wijzen, omdat het er niet om gaat een uniforme norm op te

⁽¹⁹⁾ <https://www.statista.com/statistics/237928/online-advertising-spending-in-western-europe/>

⁽²⁰⁾ Cartoon characters and food: just for fun? Standpuntnota, BEUC, 2017.

⁽²¹⁾ Zie voetnoot 12.

⁽²²⁾ http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/Data_and_trends_Interactive_PDF_NEW.pdf

leggen. Veeleer gaat het om hervormingen op EU-niveau ter aanmoediging van nieuwe en duurzamere maatregelen op alle niveaus (lokaal/gemeentelijk, regionaal, nationaal en in bedrijven), alsook om uitbreiding van in uitvoering zijnde initiatieven om aldus voor meer samenhang te zorgen. Dit betekent dat maatregelen op EU-niveau moeten worden geïntegreerd met wat het best op andere bestuursniveaus kan worden gedaan. Er zou kunnen worden gepleit voor fiscale regelingen die de toegang tot gezonde voeding verbeteren via stadsplanning en openbare aanbestedingen, waarbij lokale markten en werkgelegenheid worden ondersteund.

5.6. Een alomvattend voedselbeleid moet ook een basis worden om een einde te maken aan de oneerlijke handelspraktijken op het gebied van de tweevoudige en lagere kwaliteit van producten, namelijk de productie en verkoop van levensmiddelen van mindere kwaliteit in verschillende lidstaten, hoewel de verpakking identiek is ⁽²³⁾.

5.7. Hiertoe moeten de beleidsmaatregelen aan zowel de vraag- als de aanbodzijde worden gecoördineerd. Dit betekent dat beschikbaarheid en betaalbaarheid van door middel van duurzame voedselproductie verkregen voedsel hand in hand moeten gaan met een betere toegang tot gezonde en smakelijke voeding en de mogelijkheid voor consumenten om die te kiezen. Er moet een combinatie worden uitgewerkt van *wetswijzigingen* om belemmeringen in de regelgeving weg te nemen en fiscale prikkels te verschaffen, en *gedragsveranderingen*, op basis van betere voorlichting, educatie en bewustmaking van consumenten en verwerkers. Het hoofddoel is het besef van en de steun voor de waarde van voedsel op elk niveau te vergroten en geleidelijke maar ingrijpende veranderingen te ondersteunen. Zoutreductie werkt bijvoorbeeld het best als het langzaam maar systematisch gebeurt, maar er zijn geen prikkels voor bedrijven om hun producten anders samen te stellen.

5.8. Om, wat de aanbodzijde betreft, een alomvattend voedselbeleid echt relevant te laten zijn voor de Europese consument, is het essentieel dat het in de EU duurzaam geproduceerde voedsel concurrerend is. Dit betekent dat de Europese agrovoedingssector aan de consument voedsel moet kunnen leveren tegen prijzen die de extra kosten in verband met bijvoorbeeld duurzaamheid, dierenwelzijn, voedselveiligheid, voedingswaarde en een billijke vergoeding voor landbouwers omvatten en waarmee de sector tegelijkertijd de eerste keus van de overgrote meerderheid van de consumenten blijft.

5.9. De uitvoering van de SDG's vormt een cruciaal kader voor gezamenlijke actie, met als doel de wereld tegen 2030 duurzaam te voeden. Kwesties in verband met voedsel en landbouw lopen door de 17 SDG's heen. De WHO vermeldt met name dat 12 van de SDG's actie op voedingsgebied vereisen. De tenuitvoerlegging van de SDG's vereist per definitie gezamenlijke, holistische oplossingen waarbij verschillende departementen, ministeries, sectoren en de gehele voedselvoorzieningsketen betrokken zijn. Dit biedt het leiderschap van de EU op continentaal niveau grote kansen.

5.10. Een alomvattend voedselbeleid moet verschillende benaderingen samenbrengen om de SDG's uit te voeren en moet bestaande multilevel en multisectorale governanceregelingen omvatten om tot een nog verder geïntegreerde beleidsvorming te komen. Europa werkt aan standpunten over de verschillende pijlers van het voedselsysteem, te weten:

- Landbouw (een hervormd GLB ⁽²⁴⁾), snellere ontwikkeling van duurzame productiemodellen, generatieopvolging, leefbaar inkomen voor landbouwers, openbare goederen voor overheidsgeld, dierenwelzijn)
- Evenwichtige territoriale ontwikkeling/plattelandsontwikkeling (Cork 2.0 ⁽²⁵⁾)
- Duurzame verwerking (wijziging van de samenstelling van producten)
- Circulaire economie ⁽²⁶⁾ (voedselafval, energie-efficiëntie)
- Duurzame voedselconsumptie (voedingskeuzen die de gezondheid en het milieu beschermen, leidende rol voor de detailhandel)
- Sociale impact (eerlijke verdeling van lonen en inkomens, sociale bescherming)

⁽²³⁾ Resultaten van het onderzoek van de Universiteit voor chemie en technologie te Praag, 2015 <http://www.sehnalova.cz/soubory/rozdily-potravin/Prezentace.pdf>

⁽²⁴⁾ Zie voetnoot 1.

⁽²⁵⁾ EESC-advies „Van de verklaring van Cork 2.0 naar concrete stappen” (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 37).

⁽²⁶⁾ EESC-advies over de circulaire economie (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98).

- Culturele impact (regionale/lokale identiteit)
- Gezondheid, voedingswaarde (gezondere voeding/voedselveiligheid)
- Milieubescherming (bodem⁽²⁷⁾, biodiversiteit, water-/luchtkwaliteit)
- Educatie (onderwijs, waarde van voedsel, hoe te koken, wat is goed voedsel)
- Handel, met inbegrip van internationale handel (eerlijkere handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen⁽²⁸⁾, voedselsoevereiniteit)
- Ontwikkeling (samenhangend beleid voor ontwikkeling)

5.11. De nieuwe alomvattende aanpak moet dynamisch zijn en belanghebbenden uit de hele voedselvoorzieningsketen en het maatschappelijk middenveld bij het voedselbeleid betrekken om te zorgen voor een transparante „voedseldemocratie” waarin verantwoording wordt afgelegd.

5.12. Een alomvattend voedselbeleid moet kortom: 1) ecologisch, sociaal-cultureel en economisch *duurzaam* zijn; 2) *geïntegreerd* zijn in alle sectoren en bestuursniveaus; 3) alle gebieden van de samenleving *omvatten*, en 4) eerlijke arbeidsomstandigheden op alle niveaus bevorderen.

6. Routekaart — welke stappen zijn nodig om te komen tot een alomvattend voedselbeleid?

6.1. Net zoals de oprichters van de gemeenschappelijke markt in de jaren 1950 voedsel cruciaal achtten voor een beter en vreedzamer Europa, zo vindt het EESC het noodzakelijk dat er nu, zes decennia later, een begin wordt gemaakt met de totstandbrenging van een duurzamer voedselsysteem voor Europa. De knelpunten zijn inmiddels algemeen bekend en wetenschappelijk onderbouwd. Zij zullen en moeten op lokaal en nationaal niveau aangepakt worden. Er moet echter ook op pan-Europees niveau actie worden ondernomen.

6.2. Het EESC stelt voor een sectoroverschrijdende en interinstitutionele taskforce op te richten waaraan verschillende DG's van de Commissie en andere EU-instellingen deelnemen, om een actieplan voor duurzame voeding uit te werken dat de EU moet helpen bij de uitvoering van voedselgerelateerde SDG's. Het actieplan moet participatief worden ontwikkeld waarbij belanghebbenden uit de hele voedselvoorzieningsketen, het maatschappelijk middenveld en onderzoekers worden betrokken.

6.3. Het EESC ziet kansen om een kader te creëren en te ontwikkelen waarbinnen het maatschappelijk middenveld kan worden betrokken en actief aan dit proces kan deelnemen, voortbouwend op het elan dat de EESC-hoorzittingen van deskundigen over dit onderwerp hebben opgeleverd.

6.4. Het GCO, DG Onderzoek en onderzoeksagentschappen in de lidstaten wordt verzocht een „EU-scorebord voor duurzame voeding” op te stellen om de vooruitgang met het bereiken van de gestelde doelen te stimuleren en te volgen. Er is een combinatie van nieuwe en oude indicatoren nodig om voedselgerelateerde SDG's en andere internationale doelstellingen (zoals voor de uitstoot van broeikasgassen) in de Europese context te integreren en te vertalen.

6.5. De Commissie, het Parlement en de Raad worden verzocht na te gaan of het haalbaar is een speciaal DG Voedsel op te richten, dat de coördinatie van taken en verantwoordelijkheden op alle voedselgerelateerde beleidsterreinen moet verbeteren, van gemeenschappelijke methoden voor levenscyclusanalyse tot big data over voedsel en duurzame voeding. Dit nieuwe DG kan het vereiste kader bieden voor het prioriteren van voedselbeleid en zou waar nodig voor regelgeving, wetgeving en handhaving kunnen zorgen.

6.6. Er zou een nieuwe Europese Raad voor voedselbeleid moeten komen. In sommige lidstaten bestaan zulke instanties al (bijv. in Nederland en het Nordic Food Policy Lab). Zo'n raad kan adviseren over de veranderingen die volgens de wetenschap geboden zijn om de SDG's en de Klimaatovereenkomst van Parijs gestalte te geven.

⁽²⁷⁾ Advies over het gebruik van landbouwgrond voor duurzame voedselproductie en ecosystemendiensten (goedgekeurd op 18.10.2017, nog niet gepubliceerd in het PB).

⁽²⁸⁾ Zie voetnoot 12.

6.7. De transitie naar duurzame Europese voedselsystemen vereist een betere integratie van gezondheids-, voedings-, milieu- en economisch advies. Het EESC steunt de ontwikkeling van EU-richtsnoeren voor duurzame voeding, waarbij wordt voortgebouwd op initiatieven in Duitsland, Nederland, Zweden en Frankrijk om consumenten en het bedrijfsleven duidelijker te informeren over hoe goede voeding in evenwicht kan worden gebracht met een geringer milieueffect en valse milieu- en gezondheidsclaims kunnen worden voorkomen, waarbij rekening wordt gehouden met culturele voorkeuren. Dit moet tot uiting komen in een nieuw slim etiketteringssysteem voor duurzaam voedsel.

Brussel, 6 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de sleutelrol van handel en investeringen bij het nastreven en verwezenlijken van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling

(initiatiefadvies)

(2018/C 129/05)

Rapporteur: **Jonathan PEEL (UK-I)**

Corapporteur: **Christophe QUAREZ (FR-II)**

Besluit van de voltallige vergadering	26.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	REX
Goedkeuring door de afdeling	7.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	7.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	163/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het nastreven en verwezenlijken van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (Sustainable Development Goals, SDG's) wordt beschouwd als mondiale topprioriteit. Om de streefdatum van 2030 te halen is het essentieel om vanaf nu het momentum vast te houden.

1.1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) denkt dat de SDG's en de overeenkomst van Parijs (CoP21) ⁽¹⁾ de mondiale handelsagenda fundamenteel zullen veranderen, vooral wat de handel in industrie- en landbouwproducten betreft. De realisatie van deze ingrijpende afspraken moet de rode draad vormen in alle toekomstige handelsbesprekingen van de EU.

1.2. De EU is bij uitstek geschikt om de uitvoering van de SDG's vooruit te helpen. Ze beschikt over de geloofwaardigheid om een brug te kunnen slaan tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Ze dient meer prioriteit te geven aan de uitwerking van het beleid waarvan de Europese Commissie de contouren heeft geschetst in haar mededeling „Volgende stappen” ⁽²⁾, en zich meer te richten op de volledige integratie van de SDG's in het Europese beleidskader en de huidige prioriteiten van de Commissie, indien nodig in samenwerking met de lidstaten.

1.2.1. Het EESC wijst erop dat de EU daartoe op grond van het Verdrag van Lissabon verplicht is ⁽³⁾. Bij de verwezenlijking en bevordering van de SDG's en het promoten van de Europese waarden overal ter wereld zouden sterke synergie-effecten moeten ontstaan.

1.3. In de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (Millennium Development Goals, MDG's) werd handel slechts eenmaal specifiek genoemd ⁽⁴⁾, maar in de SDG's gebeurt dat negen maal. Het EESC dringt er bij de EU op aan om niet alleen directe maatregelen te nemen om de SDG's te realiseren, maar ook om een „SDG-vriendelijk” handels- en investeringsbeleid te voeren. Er zijn veel manieren waarop handel en investeringen een positieve (soms indirecte) bijdrage aan het bereiken van de SDG's kunnen leveren.

1.4. Een specifieke doelstelling in het kader van **SDG 17** (het wereldwijde partnerschap voor duurzame ontwikkeling nieuw leven inblazen) is een universele, op regels gebaseerde, open, niet-discriminerende en eerlijke multilaterale handelsregeling in het kader van de WTO. De EU benadrukt al sinds lange tijd het belang van multilateralisme en de sleutelrol van de WTO en moet zich actief daarvoor blijven inzetten.

⁽¹⁾ De conferentie van de partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC COP21) in Parijs.

⁽²⁾ COM(2016) 739 final

⁽³⁾ Artikel 21, lid 3, van het VWEU.

⁽⁴⁾ MDG 8 Een wereldwijd partnerschap voor ontwikkeling opzetten.

1.5. Aangezien de SDG's niet juridisch bindend zijn en geen mechanisme voor de beslechting van geschillen kennen, moet de EU via haar eigen beleid en acties werken aan de realisering ervan.

1.5.1. Het EESC is ingenomen met het voornemen van de EU om jaarlijks updates te geven, maar blijft bezorgd dat zij vaak liever lijkt te willen laten zien hoe bestaand beleid samenvalt met de SDG's en die overlapt dan dat ze maximale synergie wil creëren door haar beleid te focussen en aan te passen. Een doelgerichte aanpak van de EU om de SDG's te bereiken zou meer opleveren.

1.5.2. Het EESC meent dat de EU zich op een aantal belangrijke beleidsterreinen moet inspannen voor volledige synergie met de SDG's, bijvoorbeeld ten aanzien van de vernieuwing van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou tussen de EU en de ACS-landen en de Europese interactie met deze regio's in het algemeen. Daarbij zou specifiek plaats moeten worden ingeruimd voor doelgerichte capaciteitsopbouw ter ondersteuning van de implementatie van de handelsfacilitatieovereenkomst en de bredere gezamenlijke „hulp voor handel“-strategie van de EU en de lidstaten. Die strategie vormt een essentiële bijdrage aan een fundamenteel onderdeel van het WTO-initiatief Hulp voor Handel, dat is opgezet ter versterking van de capaciteit van ontwikkelingslanden om de mogelijkheden van handelsovereenkomsten te benutten. Belangrijk zal zijn dat de bijdrage aan de zesde mondiale evaluatie van de WTO gericht wordt op de SDG's.

1.5.3. Ook zou specifiekere steun moeten worden verleend voor de inzet van handel als instrument om regionale integratie én de SDG's te bevorderen, met name in de regio's waarmee nog geen economische partnerschapsovereenkomsten zijn gesloten, hoewel die overeenkomsten hun eerdere verwachtingen nog niet volledig waarmaken.

1.5.4. Voorts zou de EU moeten streven naar meer synergie tussen enerzijds de 27 voor het SAP plus-programma relevante verdragen betreffende fundamentele rechten, en anderzijds de SDG's, voor zover haar bevoegdheden dat toelaten.

1.6. Het EESC dringt er bovendien bij de EU op aan om in haar bilaterale betrekkingen waar mogelijk het bereiken van de SDG's te bevorderen. Een goed voorbeeld in dit verband zijn de besprekingen met China over zijn „Eén gordel, één route“-initiatief, waarvan de implementatie zou moeten bijdragen aan de realisering van de VN-agenda voor 2030 en de SDG's, zoals tijdens het laatste rondetafeloverleg tussen de EU en China werd onderstreept ⁽⁵⁾.

1.7. Het EESC benadrukt dat verantwoord ondernemingsgedrag van groot belang is voor de realisering van de SDG's. Voor het bedrijfsleven zal in dit verband een cruciale en omvangrijke rol zijn weggelegd: de VN-commissie voor handel en ontwikkeling (Unctad) schat ⁽⁶⁾ dat 2,5 biljoen USD per jaar extra nodig is om de SDG's te bereiken en van het bedrijfsleven wordt verwacht dat het een derde daarvan bijdraagt. Veel ondernemingen hebben al duurzame-ontwikkelingsstrategieën, maar alle bedrijven moeten worden aangespoord om de verantwoordelijkheid te nemen voor hun maatschappelijke impact door zorgvuldig onderzoek te doen naar risico's die met hun optreden gepaard kunnen gaan. Het EESC wijst erop dat het mobiliseren van middelen ook wordt vergemakkelijkt door internationaal belastingbeleid ter ondersteuning van investeringen voor de uitvoering van de SDG's ⁽⁷⁾.

1.8. **SDG 17** vermeldt specifiek dat een succesvolle duurzame-ontwikkelingsagenda partnerschappen vereist tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Het EESC pleit er daarom voor dat alle toekomstige EU-onderhandelingsmandaten voor hoofdstukken handel en duurzame ontwikkeling in handels- en partnerschapsovereenkomsten een specifieke clause bevatten die beide partijen van elk mechanisme voor monitoring door het maatschappelijk middenveld ertoe verplicht samen te werken om de SDG's te bevorderen en de impact daarvan te meten.

1.8.1. Aan die hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling (vooral omdat deze betrekking hebben op de SDG's, de overeenkomst van Parijs en de naleving van de IAO-verdragen) moet evenveel gewicht worden gegeven als aan die over commerciële, technische en tarifaire aangelegenheden.

1.9. Tot slot herinnert het EESC de EU aan zijn eerdere aanbeveling ⁽⁸⁾ om een volledige effectbeoordeling op te stellen over de te verwachten gevolgen van de uitvoering van de SDG's en de overeenkomst van Parijs voor het EU-handelsbeleid, waaronder de landbouw. Goed beleid begint met gedegen onderzoek.

⁽⁵⁾ Peking, 29-30 juni 2017 (punt 25).

⁽⁶⁾ Persbericht van Unctad, Genève, 2014 — sindsdien regelmatig herhaald.

⁽⁷⁾ REX/487 — Initiatiefadvies van het EESC over EU-ontwikkelingspartnerschappen en de uitdaging van internationale belastingverdragen, rapporteur Alfred Gajdosik, corapporteur Thomas Wagnsonner (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

⁽⁸⁾ EESC-advies „Handel voor iedereen — Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid”, rapporteur Jonathan Peel (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 123).

2. Achtergrond: de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's)

2.1. De uitvoering van de alomvattende „Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling” van de Verenigde Naties en met name de kern daarvan, de SDG's, zal tot de streefdatum ervan wereldwijd een topprioriteit blijven. De 17 SDG's worden geschraagd door nog eens 169 specifieke doelstellingen.

2.1.1. De SDG's zijn mondiale, universeel toepasbare en onderling samenhangende doelstellingen — alle landen zijn dan ook mede verantwoordelijk voor de verwezenlijking ervan. Ze leiden er al toe dat wereldwijd een nieuwe vorm van bredere samenwerking met meer participatie en overleg ontstaat: meer dan 90 landen hebben andere landen, waaronder de EU, verzocht om hulp bij de realisatie van de SDG's.

2.2. De SDG's hebben met de inmiddels in werking getreden overeenkomst van Parijs aanzienlijk aan belang gewonnen. Ondertussen is echter grote onzekerheid ontstaan door het door de Amerikaanse regering uitgesproken voornemen om zich uit de overeenkomst terug te trekken, en door de mogelijke gevolgen die dit in de praktijk zou kunnen hebben. Dit biedt de EU wel de mogelijkheid om mondiaal het voortouw te nemen en ervoor te zorgen dat de SDG's en de overeenkomst van Parijs topprioriteiten blijven, voortbouwend op het grote belang dat China en andere groei-economieën eraan hechten. Tot nu toe hebben veel snel opkomende economieën nog geen andere substantiële inspanningen geleverd om landen die verder achteroplopen, te helpen.

2.3. In de Commissiemededeling „Volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst, Europese duurzaamheidsmaatregelen” (november 2016) valt te lezen dat de SDG's volledig moeten worden geïntegreerd in het Europese beleidskader en de huidige prioriteiten van de Commissie, conform de in het Verdrag van Lissabon vastgelegde verplichtingen⁽⁹⁾. Het EESC heeft dit initiatief, dat momenteel wordt geïmplementeerd, verwelkomd in zijn advies over landbouw in handelsbesprekingen⁽¹⁰⁾, waarin het de EU ook heeft aanbevolen een volledige effectbeoordeling op te stellen over de te verwachten gevolgen van de SDG's voor het EU-handelsbeleid.

2.3.1. In deze mededeling wordt gesteld dat bij de uitvoering van de mondiale strategie van de EU de SDG's steeds voor ogen dienen te worden gehouden, en dat de EU een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de vormgeving van de desbetreffende agenda. De verwezenlijking en bevordering van de SDG's en het promoten van de Europese waarden overal ter wereld zouden hand in hand moeten gaan, ook al zijn de SDG's niet rechtstreeks gericht op het bevorderen van goed bestuur en de rechtsstaat.

2.4. De SDG's en de overeenkomst van Parijs zullen de mondiale handelsagenda fundamenteel veranderen, vooral wat de handel in industrie- en landbouwproducten betreft. De realisatie van deze afspraken moet nu de rode draad vormen in alle toekomstige EU-handelsbesprekingen.

2.4.1. De EU beschikt over de geloofwaardigheid om een brug te kunnen slaan tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Het EESC heeft er eerder op gewezen⁽¹¹⁾ dat de EU bij uitstek geschikt is om voornoemde agenda te realiseren:

- de EU legt gewicht in de schaal als een van de grootste mondiale importeurs en exporteurs;
- haar positie op landbouwgebied wordt niet langer gezien als overwegend defensief;
- ze legt een niet aflatende belangstelling voor handel en ontwikkeling aan de dag, en
- bovendien heeft ze op de WTO-ministerconferentie in Nairobi in 2015 duidelijk laten zien dat zij originele en evenwichtige inzichten kan aanreiken.

3. SDG's: een belangrijke rol voor handel en investeringen

3.1. Op 1 mei twitterde de UN Foundation⁽¹²⁾: „Goed onderwijs, goede gezondheidszorg en goed bestuur voor iedereen verkleint de kans op conflicten. @UN beschikt daarvoor over 17 #GlobalGoals (mondiale doelstellingen). <http://bit.ly/UN2030>”. Goed onderwijs, goede gezondheidszorg en goed bestuur zijn onmisbaar bij de verwezenlijking van de SDG's, terwijl oorlog en corruptie daarvoor de grootste bedreigingen vormen.

⁽⁹⁾ Artikel 21, lid 3, van het VWEU.

⁽¹⁰⁾ Initiatiefadvies van het EESC over de rol van de landbouw in de multilaterale, bilaterale en regionale handelsbesprekingen in het licht van de WTO-ministerconferentie van Nairobi, rapporteur Jonathan Peel (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 20).

⁽¹¹⁾ Idem.

⁽¹²⁾ @UNFoundation.

3.2. Niettemin is er bij het bereiken van de SDG's ook voor handel en investeringen een heel belangrijke rol weggelegd. In de MDG's werd handel slechts eenmaal genoemd, maar in de SDG's gebeurt dat negen maal. De WTO-website vestigt specifiek de aandacht op de **doelstellingen 2** (beëindigen van honger, bereiken van voedselveiligheid en verbeterde voeding, en bevorderen van duurzame landbouw), **3** (zorgen voor gezondheid en welzijn voor iedereen, op elke leeftijd), **8** (bevorderen van inclusieve en duurzame economische groei, werkgelegenheid en fatsoenlijk werk voor iedereen), **10** (verminderen van ongelijkheid binnen en tussen landen), **14** (beschermen en duurzaam gebruikmaken van de oceanen, zeeën en mariene hulpbronnen) en **17** (het wereldwijde partnerschap voor duurzame ontwikkeling nieuw leven inblazen). Daaraan zouden de doelstellingen **7** (zorgen voor toegang tot betaalbare, betrouwbare, duurzame en moderne energie voor iedereen) en **9** (bouwen van veerkrachtige infrastructuur, bevorderen van duurzame industrialisatie en stimuleren van innovatie) moeten worden toegevoegd. Al deze doelstellingen moeten ook volledig worden afgestemd op andere relevante maatregelen, met name op het gebied van ontwikkeling.

3.2.1. Tevens zal de handel in landbouwproducten een belangrijke rol spelen bij de realisering van de meeste SDG's, waaronder de doelstellingen **12** (zorgen voor duurzame consumptie- en productiepatronen), **15** (bevorderen van duurzaam bosbeheer, bestrijden van woestijnvorming, tegengaan en ongedaan maken van bodemaantasting en een halt toeroepen aan het biodiversiteitsverlies), **1** (armoede in al haar vormen overal uitbannen), **13** (dringende maatregelen nemen ter bestrijding van klimaatverandering en de effecten ervan) en **5** (verwezenlijken van gendergelijkheid en empowerment voor vrouwen en meisjes).

3.2.2. In tegenstelling tot de MDG's worden in de SDG's specifiek uitvoeringsmiddelen genoemd in de vorm van 169 specifieke doelstellingen. Zo'n groot aantal doelstellingen maakt het lastiger om prioriteiten vast te stellen en steun te verzamelen. Desondanks moet er in de eerste plaats voor worden gezorgd dat ze inclusief blijven en dat geen enkele maatschappelijke groep buiten de boot valt.

3.3. Het EESC is bezorgd dat er nog onvoldoende beleidsmaatregelen zijn uitgewerkt en dat de voornaamste te vullen lacunes nog niet volledig in kaart zijn gebracht.

3.3.1. Essentieel is om in detail na te gaan welke tak van handel kan bijdragen aan het bereiken van de SDG's. Er moeten niet alleen directe maatregelen worden genomen, maar er moet ook een „SDG-vriendelijk” handels- en investeringsbeleid worden gevoerd, bijvoorbeeld door schone technologie te gebruiken. Handel en investeringen kunnen op veel manieren een positieve (al dan niet indirecte) bijdrage leveren aan de realisering van de SDG's, ook al kunnen ze niet altijd de grootste stuwende kracht daarachter vormen en kunnen ze evenmin een systematische aanpak verschaffen.

3.4. Handel zou per definitie duurzaam moeten zijn, maar in de praktijk is dit absoluut niet altijd het geval, met name wanneer gekeken wordt naar de huidige duurzaamheidscriteria zoals de koolstofvoetafdruk. In het verleden was het in Europa zo dat levensmiddelen en goederen die een regio niet zelf kon produceren, door middel van handel werden aangeschaft⁽¹³⁾. Twee andere belangrijke factoren waren de onmisbare, gedurende lange tijd ontwikkelde productieverbanden en gemakkelijke vervoersverbindingen. Toegang tot water was essentieel omdat vervoer over land veel duurder en minder betrouwbaar was.

3.4.1. Deze factoren zijn ook nu nog belangrijk. Beleid voor importvervanging loopt regelmatig op een mislukking uit. Internationaal vertrouwen in de handel is fundamenteel om onnodige invoerbelemmeringen te vermijden of tot een minimum te beperken. In dit verband is een mondiaal handelssysteem essentieel, dat moet worden geschraagd door een internationaal stelsel voor regelgeving en de beslechting van geschillen. De WTO blijft ter zake een cruciale rol spelen, al kan die door de Amerikaanse regering wel eens worden aangevochten.

3.4.2. Een specifieke doelstelling in het kader van **SDG 17** is dan ook het bevorderen van een universele, op regels gebaseerde, open, niet-discriminerende en eerlijke multilaterale handelsregeling in het kader van de WTO. De WTO is daarom een belangrijke rol toebedeeld. De EU dient dit alles te blijven aanmoedigen en ondersteunen.

3.4.3. In de verklaring van de ministerconferentie van de WTO in Nairobi is erop gewezen dat internationale handel kan bijdragen aan de verwezenlijking van duurzame, solide en evenwichtige groei voor iedereen⁽¹⁴⁾, en dat zulke groei veel moeilijker wordt bereikt zonder een adequaat multilateraal handelsmechanisme. Ook werd het belang onderstreept van het WTO-initiatief Hulp voor Handel, dat een sleutelrol zou moeten spelen bij de verwezenlijking van veel SDG's.

⁽¹³⁾ Noord-Europa bood wol, bont, hout en graan aan in ruil voor katoen, olijfolie, kurk, wijn, voedingsmiddelen en fruit uit Zuid-Europa.

⁽¹⁴⁾ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm

3.4.4. De in Nairobi gemaakte WTO-afpraak om de exportsubsidies voor landbouwproducten af te schaffen, sluit aan op een van de belangrijkste doelstellingen voor SDG 2 (beëindigen van honger). De huidige WTO-onderhandelingen over visserij zijn relevant voor SDG 14 (oceanen, zeeën en mariene hulpbronnen), meer specifiek de doelstelling om in 2020 de subsidies te verbieden die overcapaciteit en overbevissing in de hand werken. Het EESC hoopt dat hierover tijdens de volgende WTO-ministerconferentie in Buenos Aires overeenstemming wordt bereikt.

3.4.5. Sinds 1947 wordt ernaar gestreefd om belemmeringen uit de weg te ruimen, eerst met de GATT, nu met de WTO. Afgezien van voedingsmiddelen, landbouwproducten, textiel, kleding, schoenen en aardewerk ligt de nadruk inmiddels niet meer op de afschaffing van tarifaire, maar op de aanpak van non-tarifaire belemmeringen. Het EESC wees al eerder ⁽¹⁵⁾ op het volgende: „Handel helpt om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen, kan de beschikbaarheid van voedsel verbeteren, wat de voedselzekerheid en voeding aanzienlijk ten goede komt, kan een efficiënt gebruik van hulpbronnen bevorderen, het investeringsniveau verhogen, de marktkansen vergroten en de economische groei versnellen, en zorgt zo voor meer banen, inkomsten en welvaart.”

3.5. De mondiale stijging van de inkomens gaat gepaard met een groeiende vraag naar een ongekende keuze en diversiteit van levensmiddelen en consumptiegoederen, waaronder katoenproducten, graan en rundvlees. Voor de productie daarvan zijn grote hoeveelheden water nodig en water is op veel plaatsen schaars. Een duurzaam gebruik van water en bodem (en het voorkomen van luchtvervuiling) is essentieel voor de realisering van tal van SDG's. Rationalisering van de productie zal daarom steeds belangrijker worden: Oezbekistan bijvoorbeeld (nog geen lid van de WTO) is sterk afhankelijk van de productie van katoen, maar is een dor land terwijl voor de teelt van katoenplanten veel water en ook heel wat pesticiden nodig zijn.

3.6. De handelsfacilitatieovereenkomst, die begin 2017 in werking is getreden, zou de internationale handel er eveneens flink duurzamer op moeten maken door vertragingen en onnodige blokkades aan grenzen te beperken. Voor de EU is in dit verband een sleutelrol weggelegd op het vlak van capaciteitsopbouw.

3.7. De impact van handel en investeringen op de klimaatverandering is aanzienlijk. De onderhandelingen over de plurilaterale overeenkomst inzake milieugoederen beloven eveneens een belangrijke stap te zijn in de integratie van klimaatverandering in het multilaterale handelsbeleid; wel zijn nog meer multilaterale maatregelen nodig om de samenhang te bevorderen.

3.8. Ook investeringen spelen een fundamentele rol bij het bereiken van de SDG's, met name in Afrika, doordat ze bijdragen aan de beschikbaarheid van voldoende infrastructuur (SDG 9) en voldoende secundaire verwerkingsinstallaties en zorgen voor meer capaciteit om producten naar vervoershubs en op de markt te brengen.

3.8.1. Het EESC heeft in zijn advies over autonome investeringsovereenkomsten ⁽¹⁶⁾ opgemerkt: „Een belangrijk onderwerp voor de partijen bij een investeringsovereenkomst is vergemakkelijking van investeringen door voor de noodzakelijke duurzame infrastructuur te zorgen. Overheden moeten daarbij een bedrijf rechtszekerheid op infrastructuurgebied bieden [...] en zij moeten middels doelmatige en systematische basiswerkzaamheden zorgen voor efficiënte netwerken voor energie, water en vervoer. Netwerken en leidingen voor water en energie behoeven een complexe opzet en het kan tien jaar of meer duren voordat zij volledig operationeel zijn.”

4. Rol van de EU en haar bevoegdheden

4.1. Zoals gezegd, valt in de Commissiededeling „Volgende stappen” te lezen dat de SDG's volledig moeten worden geïntegreerd in het Europese beleidskader en de huidige prioriteiten van de Commissie.

4.1.1. In 2006 schreef de Commissie in haar mededeling „Europa als wereldspeler — Wereldwijd concurreren” dat het essentieel is ook de burgers van de voordelen van de liberalisering van de handel te laten profiteren. „Net zoals wij in de EU sociale rechtvaardigheid en cohesie nastreven, moeten wij onze waarden, met inbegrip van sociale en milieunormen en culturele verscheidenheid, ook in de rest van de wereld bevorderen ⁽¹⁷⁾.”

⁽¹⁵⁾ Idem voetnoot 9.

⁽¹⁶⁾ EESC-advies over de rol van duurzame ontwikkeling en het maatschappelijk middenveld bij autonome investeringsovereenkomsten van de EU met derde landen, rapporteur Jonathan Peel (PB C 268 van 14.8.2015, blz. 19).

⁽¹⁷⁾ COM(2006) 567 final, 4 oktober 2006, paragraaf 3.1. onder iii).

4.1.2. Het Verdrag van Lissabon ⁽¹⁸⁾ vereist dat over alle activiteiten van de EU op het gebied van handel, ontwikkeling en breder extern optreden informatie wordt uitgewisseld. Het EESC heeft er al zijn teleurstelling over uitgesproken ⁽¹⁹⁾ dat de SDG's amper worden genoemd in de Commissiededeling „Handel voor iedereen” ⁽²⁰⁾, die verscheen kort na de goedkeuring van de SDG's door de VN. De EU moet er bij de uitvoering van haar strategie voor handel voor iedereen in het bijzonder op letten dat haar toekomstige handels- en partnerschapsovereenkomsten aan de basisnormen van de IAO en aan de Cop21-verbintenissen voldoen en de consumentenbescherming waarborgen.

4.1.3. Uit het recente arrest van het Hof van Justitie ⁽²¹⁾ over de vrijhandelsovereenkomst van de EU met Singapore blijkt echter dat de EU weliswaar volledig bevoegd is op handelsgebied, maar dat haar bevoegdheden op het gebied van investeringen beperkt zijn.

4.2. De SDG's zelf zijn niet juridisch bindend en kennen geen mechanisme voor de beslechting van geschillen. Of ze een succes worden, hangt af van nationaal beleid en nationale programma's voor duurzame ontwikkeling. De VN benadrukt dat partnerschappen vereist zijn tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Op haar website ⁽²²⁾ worden zelfs maatregelen genoemd die individuen kunnen nemen.

4.3. De EU moet naar haar eigen beleid en activiteiten blijven kijken om vast te stellen hoe ze het best aan de realisering van de SDG's kan bijdragen, niet in de laatste plaats via handel. Het EESC is bezorgd dat de EU vaak liever lijkt te willen laten zien hoe haar huidige beleid samenvalt met de SDG's en die overlapt dan dat ze bestaand beleid wil aanpassen om maximale synergie te creëren. Verder is het EESC er nog niet van overtuigd dat de Commissie een volledig DG-overstijgende aanpak heeft ontwikkeld voor kernvraagstukken. Een doelgerichtere benadering om de SDG's te bereiken, onder meer in het handelsbeleid, zou veel meer opleveren.

4.3.1. In dit verband moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de komende vernieuwing van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou tussen de EU en de ACS-landen en de Europese interactie met deze regio's in het algemeen. Dit alles moet niet alleen het uitgangspunt vormen voor doelgerichte capaciteitsopbouw ter ondersteuning van de handelsfacilitatieovereenkomst, maar ook voor de lopende herzieningen van de gezamenlijke „hulp voor handel”-strategie ⁽²³⁾ van de EU en de lidstaten, een fundamenteel onderdeel van het WTO-initiatief Hulp voor Handel. Dat initiatief is opgezet ter versterking van de capaciteit van ontwikkelingslanden om de mogelijkheden van handelsovereenkomsten te benutten, maar zal ook cruciaal zijn voor de verwezenlijking van veel SDG's.

4.3.2. Ook zou doelgerichtere steun moeten worden verleend voor de inzet van handel als instrument om regionale integratie én de SDG's te bevorderen, met name in de regio's waarmee nog geen economische partnerschapsovereenkomsten zijn gesloten, hoewel het EESC betreurt dat die overeenkomsten hun eerdere verwachtingen nog niet volledig hebben waargemaakt.

4.3.3. De EU zou verder, voor zover haar bevoegdheden dat toelaten, moeten streven naar meer synergie tussen de SDG's en de 27 bindende milieu- en IAO-verdragen die van belang zijn voor haar SAP plus-programma (alsmede de vereisten voor het EBA-programma voor de minst ontwikkelde landen).

4.3.4. In de slotverklaring van de 14e bijeenkomst van sociaal-economische belangengroepen uit de ACS-landen en de EU in juli 2015 in Yaoundé ⁽²⁴⁾ wordt benadrukt dat alle beschikbare financiële middelen moeten worden ingezet om de SDG's te verwezenlijken, binnen een kader van gezond en transparant begrotingsbeleid, ook voor de particuliere sector.

4.4. Het EESC vindt bovendien dat de EU in haar bilaterale betrekkingen waar mogelijk het bereiken van de SDG's moet bevorderen. Een goed voorbeeld in dit verband zijn de besprekingen met China over zijn „Eén gordel, één route”-initiatief, waarvan de implementatie zou moeten bijdragen aan de realisering van de SDG's en de uitvoering van de klimaatovereenkomst van Parijs, zoals tijdens het laatste rondetafeloverleg tussen de EU en China werd onderstreept ⁽²⁵⁾. Dit is in lijn met recente soortgelijke opmerkingen van de secretaris-generaal van de VN.

⁽¹⁸⁾ Artikel 3, lid 5.

⁽¹⁹⁾ EESC-advies „Handel voor iedereen — Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid”, rapporteur Jonathan Peel (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 123).

⁽²⁰⁾ COM(2015) 497 final

⁽²¹⁾ Hof van Justitie van de Europese Unie, Perscommuniqué nr. 52/17.

⁽²²⁾ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/takeaction>

⁽²³⁾ Erkend moet worden dat de EU in 2014 een recordbijdrage van 12 miljard EUR heeft geleverd.

⁽²⁴⁾ Zoals voorgeschreven door de overeenkomst van Cotonou.

⁽²⁵⁾ Zie voetnoot 5.

4.4.1. Het EESC herhaalt echter zijn vaste overtuiging dat het belangrijk is dat China en andere landen de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) naleven.

4.5. Tevens meent het EESC dat de EU de Europa 2020-strategie moet afstemmen op de daarmee samenvallende doelstellingen van de SDG's, teneinde de voorwaarden te scheppen voor slimme, duurzame en inclusieve groei.

4.6. Het EESC schreef in zijn advies over duurzame ontwikkeling: inventarisatie van het interne en het externe beleid van de EU ⁽²⁶⁾: „De VN-agenda 2030 moet worden omgezet in een proactief, hervormend en positief verhaal over Europa, en dit proces moet worden aangestuurd door een sterke politieke wil en grote vastberadenheid om een duurzame Europese Unie tot stand te brengen door onze economie om te vormen tot een veerkrachtige, concurrerende, hulpbronnefficiënte en inclusieve economie. Dit toekomstgericht verhaal zal ook helpen om het ongekende vertrouwensverlies van de Europese burgers in het Europese project tegen te gaan en met name de steun van jonge mensen voor dit project te krijgen. De EU moet de VN-agenda 2030 zo gebruiken om de burgers van de Unie een nieuwe visie voor Europa te bieden: het sociaal contract van de 21^e eeuw.”

5. Rol van het bedrijfsleven

5.1. De Unctad schat ⁽²⁷⁾ dat om de 17 SDG's (en de bijbehorende 169 specifieke doelstellingen) te realiseren 2,5 biljoen USD per jaar extra moet worden gevonden. Van het bedrijfsleven wordt verwacht dat het ten minste een derde daarvan bijdraagt. In SDG 17 wordt de rol van het bedrijfsleven, en van het maatschappelijk middenveld, benadrukt.

5.2. Het grootste deel van dit bedrag zal voortvloeien uit meer handel en investeringen, onder andere om te voldoen aan de noodzaak om steden te bouwen en voor de benodigde infrastructuur, scholen, ziekenhuizen en wegen te zorgen. Dit is al impliciet opgenomen in het „Eén gordel, één route“-initiatief van China.

5.3. Zoals opgemerkt, zal de aanleg van infrastructuur in Afrika bijzonder belangrijk zijn. De interne handel binnen Afrika is laag en vertegenwoordigt tussen de 10 en 15 % van alle Afrikaanse handel. Het EESC schreef eerder al: „Afrikaanse landen moeten de kans krijgen de handel in landbouwproducten uit te breiden, rekening houdend met de verwezenlijking van de SDG's die betrekking hebben op infrastructuur, regionale integratie en verdieping van de interne markten, onder meer via meer secundaire verwerking; dit is onontbeerlijk om Afrika in staat te stellen een positieve bijdrage te leveren aan de handel in landbouwproducten en om de voedselzekerheid te verbeteren ⁽²⁸⁾.”

5.4. Verder heeft het EESC gewezen op het volgende: „[...] de regelgeving [moet] voor de lange termijn worden gepland. Ook ondernemingen moeten op lange termijn plannen om hun investeringen te doen slagen. Niemand is gebaat bij mislukkingen aan welke kant ook. Daadkrachtige overheden en spelers uit de particuliere sector moeten nieuwe synergieën ontwikkelen en nieuwe vormen van betrokkenheid leren. Hier is een essentiële rol voor het maatschappelijk middenveld weggelegd en zulks met name voor de sociale partners ⁽²⁹⁾.”

5.5. Adequaats beheer van mondiale waarde- en voorzieningsketens zal essentieel zijn, hetgeen het EESC heeft onderstreept in zijn advies over fatsoenlijk werk in de mondiale voorzieningsketens ⁽³⁰⁾. Mondiale waardeketens omvatten alle activiteiten van het ontwerp van een product tot de levering ervan aan de eindverbruiker. Een mondiale voorzieningsketen is het gedeelte van een mondiale waardeketen dat betrekking heeft op inkoop, maar niet op ontwerp of distributie.

5.5.1. Het EESC heeft opgemerkt dat het doel is „te zorgen voor geleidelijk, consistent en duurzaam beleid voor verantwoord beheer van de ketens” en „bevordering van praktische en geschikte, risicogebaseerde benaderingen die rekening houden met de specifieke aard van de mondiale waardeketen en de mondiale voorzieningsketen (lineair of modulair, eenvoudig of complex, met een korte of lange organisatiestructuur)”.

5.5.2. Voor het bedrijfsleven zal een omvangrijke rol zijn weggelegd. Ondernemingen kunnen de stuwende kracht zijn achter sociale, economische en culturele vernieuwing, niet in de laatste plaats door de bevordering en ontwikkeling van belangrijke vaardigheden en het creëren van meer diversificatie. Veel bedrijven hebben al duurzame-ontwikkelingsstrategieën. Niettemin zal verantwoord ondernemingsgedrag van belang zijn voor de realisering van de SDG's, niet in de laatste plaats door alle bedrijven aan te sporen om de verantwoordelijkheid te nemen voor hun maatschappelijke impact.

⁽²⁶⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 41.

⁽²⁷⁾ Persbericht van Unctad, Genève, 2014 — sindsdien regelmatig herhaald.

⁽²⁸⁾ Zie het EESC-advies over de rol van de landbouw in de multilaterale, bilaterale en regionale handelsbesprekingen in het licht van de WTO-ministerconferentie van Nairobi, ibidem voetnoot 9, PB C 173 van 31.5.2017, blz. 20.

⁽²⁹⁾ Zie voetnoot 15.

⁽³⁰⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 17.

Dat moet gebeuren via zorgvuldig onderzoek naar risico's, met name in mondiale waarde- en voorzieningsketens, waarbij het zaak is om negatieve effecten en risico's in aanmerking te nemen en voordelen actief te promoten, en ervoor te zorgen dat geen enkele maatschappelijke groep buiten de boot valt. Dit zou op zijn beurt het bestaansrecht van een onderneming flink moeten vergroten en moeten leiden tot maximale innovatie en duurzame economische groei.

5.6. Meer synergie tussen de SDG's en het bedrijfsleven kan onder andere worden gecreëerd door:

- bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) en ISO-norm 26000 en ontwikkeling van internationale kaderovereenkomsten tussen grote multinationals en de internationale vakbondsorganisaties (in alle sectoren, met name de industrie);
- ontwikkeling van niet-financiële (sociale en milieu-) ratings van ondernemingen en stimulering van maatschappelijk verantwoord investeren;
- opname van sociale en milieuverantwoordelijkheid in de waardeketen tussen contractant en subcontractant.

5.6.1. Het EESC is van mening dat in alle toekomstige handels- en partnerschapsovereenkomsten van de EU moet worden getracht om mvo-beginselen en normen te promoten, en aandacht moet worden geschonken aan de bevordering van nationale wetgeving op dit gebied, met name voor niet-financiële verslaggeving. Deze overeenkomsten zouden moeten vereisen dat elke ondertekenende partij zich hard maakt voor de naleving door ondernemingen van de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen⁽³¹⁾ en het Global Compact-initiatief van de VN, dat het recht op collectieve onderhandelingen wordt gewaarborgd en er een permanente sociale dialoog wordt gevoerd.

5.6.2. Het EESC heeft in zijn informatief rapport over de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen⁽³²⁾ gewezen op de betekenis van de VN-richtsnoeren inzake bedrijfsleven en mensenrechten uit 2011⁽³³⁾ als belangrijke stap op het vlak van de verantwoordelijkheid van ondernemingen omdat daardoor binnen de maatschappelijke pijler de nadruk op mensenrechten wordt gelegd. De VN geeft hieraan nu verder invulling in de vorm van een bindend verdrag voor grensoverschrijdende ondernemingen en andere bedrijven inzake mensenrechten.

5.6.3. Andere relevante EESC-adviezen in dit verband zijn onder meer die over de rol van het bedrijfsleven bij ontwikkeling⁽³⁴⁾ en het instellen van een EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds⁽³⁵⁾.

5.7. Voor de realisering van **SDG 17** zou onder meer moeten worden ingezet op zowel openbare aanbestedingen als samenwerking tussen overheden en het bedrijfsleven. De EU zou nauw moeten samenwerken met de Unctad en de Unece, die de rol van publiek-private partnerschappen (PPP's) bevordert. Het EESC is in het algemeen voorstander van PPP's, maar stipte eerder een aantal problemen daaromtrent aan. Het wees erop dat PPP's „kunnen uitgroeien tot een belangrijk instrument om ontwikkelingsstrategieën ten uitvoer te leggen, op voorwaarde dat ze op de juiste wijze worden benut en er met alle betrokken partijen wordt gecommuniceerd”⁽³⁶⁾.

5.8. Het EESC heeft al de enorme mogelijkheden van e-handel voor kleine en middelgrote ondernemingen en andere meer gespecialiseerde ondernemingen onderstreept, omdat die handel hun en lokale bedrijven toegang verschaft tot markten die tot nu toe ontoegankelijk waren. Aangezien kleine en middelgrote ondernemingen stuwende krachten achter innovatie zijn, onmisbaar zijn voor behoud en ontwikkeling van duurzaamheid en goed zijn voor 70 à 80 % van de werkgelegenheid, dringt het EESC er bij de Commissie op aan om specifieke aandacht te schenken aan de ondersteuning van deze ondernemingen bij het bereiken van de SDG's.

6. Rol van het maatschappelijk middenveld

6.1. **SDG 17** verwijst specifiek naar de rol van het maatschappelijk middenveld en vermeldt dat een succesvolle duurzame-ontwikkelingsagenda partnerschappen vereist tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Zulke algemene partnerschappen zouden nodig zijn op mondiaal, regionaal, nationaal en lokaal niveau. Vervolgens wordt in SDG 17 gesproken over evaluatie- en monitoringkaders. Aldus wordt in de SDG's voor het eerst in de geschiedenis van de VN gespecificeerd dat regeringen verantwoording moeten afleggen aan de bevolking. Het maatschappelijk middenveld dient rechtstreeks bij de uitvoering van de SDG's te worden betrokken, niet in de laatste plaats omdat dat de rechtsstaat ten goede

⁽³¹⁾ OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen, 2011

⁽³²⁾ Informatief rapport van het EESC over de sociale en maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen, rapporteur Evelyne Pichenot.

⁽³³⁾ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_En.pdf

⁽³⁴⁾ EESC-advies over de visie van het maatschappelijk middenveld op de financiering van ontwikkeling, rapporteur Ivan Voleš (PB C 383 van 17.11.2015, blz. 49).

⁽³⁵⁾ EESC-advies over het instellen van een EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds, rapporteur Jan Simons (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 62).

⁽³⁶⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 1.

komt en corruptie tegengaat. Als het bang is om een bijdrage te leveren, geldt het omgekeerde. In een open samenleving is de stem van het maatschappelijk middenveld een sterke kracht achter binnenlandse veranderingen, openheid en pluralisme.

6.1.1. Sinds de EU in 2011 een vrijhandelsovereenkomst sloot met Korea, heeft zij ernaar gestreefd om in al haar handels- en economische partnerschapsovereenkomsten hoofdstukken handel en duurzame ontwikkeling op te nemen met mechanismen voor monitoring door het maatschappelijk middenveld⁽³⁷⁾. Die hoofdstukken worden nu opnieuw bekeken. Ze moeten worden aangescherpt en waar mogelijk aangepast om de realisering van de SDG's te ondersteunen. Toekomstige EU-onderhandelingsmandaten zouden in de hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling een specifieke referentie naar de SDG's moeten bevatten.

6.2. Deze mechanismen beschikken over een groot potentieel om de waarden van de EU, met inbegrip van sociale en milieunormen, te promoten. Ze kunnen concrete resultaten opleveren en vormen een belangrijk kanaal voor samenwerking met en inspraak van het maatschappelijk middenveld uit partnerlanden.

6.2.1. Voornoemde mechanismen voor monitoring door het maatschappelijk middenveld zouden moeten kunnen worden benut om het bereiken van de SDG's te bevorderen en actie te ondernemen tegen negatieve ontwikkelingen. Het EESC is van mening dat de hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling op dezelfde wijze afdwingbaar moeten zijn als andere handelsclausules. In dit verband roept het de Commissie op om in het kader van alle toekomstige overeenkomsten te onderhandelen over maatregelen waarmee de implementatie van deze hoofdstukken volledig kan worden gemonitord en indien nodig actie kan worden ondernomen.

6.3. Het EESC is tevens ingenomen met de nadruk die op het belang van „de sociale economie voor banencreatie en duurzame ontwikkeling” wordt gelegd in de in mei 2015 goedgekeurde conclusies van de Raad over „Een nieuw wereldwijd partnerschap voor de uitbanning van armoede en voor duurzame ontwikkeling na 2015”⁽³⁸⁾. Ook organisaties uit de sociale economie kunnen een belangrijke rol spelen bij het bereiken van de SDG's. In zijn recente advies over de sociale economie⁽³⁹⁾ wees het EESC erop dat die economie prominent aanwezig is in het dagelijks leven en in productieactiviteiten in uitgestrekte regio's in Afrika, Amerika en Azië en zo een essentiële, mondiale bijdrage levert aan de verbetering van levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden.

Brussel, 7 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽³⁷⁾ De enige uitzondering was de economische partnerschapsovereenkomst met de Ontwikkelingsgemeenschap van zuidelijk Afrika (SADC).

⁽³⁸⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9241-2015-INIT/nl/pdf>

⁽³⁹⁾ Initiatiefadvies van het EESC over de externe dimensie van de sociale economie, rapporteur Miguel Ángel Cabra De Luna (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 58).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de voordelen van vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD) voor geïntegreerde lokale en plattelandsontwikkeling

(verkennend advies)

(2018/C 129/06)

Rapporteur: **Roman HAKEN**

Raadpleging	Ests voorzitterschap van de Raad, 08/08/2017
Rechtsgrondslag	Artikel 302 VWEU Verkennend advies
Besluit van het bureau	19/09/2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	21/11/2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	07/12/2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	152/3/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De Europese Unie staat op het punt onderhandelingen op te starten over het beleid na 2020. De Europese Commissie en de lidstaten vatten besprekingen aan over het toekomstige financiële kader voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF).

1.2. Hoe kan de Europese Unie haar banden met de lidstaten aanhalen en het vertrouwen van haar burgers terugwinnen ⁽¹⁾?

1.3. Het antwoord op deze vraag kan liggen in een goede uitvoering van de methode van vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD) die geïntegreerde lokale ontwikkeling mogelijk maakt, met betrokkenheid van de burgers en hun organisaties op lokaal niveau. Het EESC is ervan overtuigd dat CLLD als succesvol Europees instrument voor lokale ontwikkeling vele voordelen heeft.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité beveelt aan:

1.4. een duidelijke visie uit te werken voor een verplichte meerfondsenimplementatie van CLLD in de Europese Unie en ervoor te zorgen dat een CLLD-aanpak wordt gehanteerd voor alle soorten gebieden: landelijke (met inbegrip van afgelegen, berg- en eilandgebieden), stedelijke en kustgebieden,

1.5. bij de Europese Commissie aan te dringen op onderzoek en grondige analyse van de mogelijkheden om op EU-niveau een reservefonds voor CLLD in het leven te roepen. Los daarvan zal de Europese Commissie ervoor moeten zorgen dat alle lidstaten beschikken over een nationaal CLLD-fonds met bijdragen uit alle vier de ESI-fondsen (Elfpo, EFRO, ESF en EFMZV),

1.6. een geharmoniseerd kader voor alle ESI-fondsen en eenvoudige regels voor de toepassing van het CLLD-fonds op EU-niveau vast te stellen,

1.7. te erkennen dat de CLLD-benadering, een versterking van de Leader-methode, de lidstaten een unieke kans biedt om hun grondgebied op een meer inclusieve, duurzame en geïntegreerde manier te ontwikkelen in partnerschap met lokale belanghebbenden. Om meer effect te sorteren moeten voldoende financiële middelen worden uitgetrokken voor de

⁽¹⁾ Aansluitend bij prioriteit 10: een Unie van democratische verandering

tenuitvoerlegging van CLLD in de programmeringsperiode 2021-2027. Met het oog daarop zou de Europese Commissie van de lidstaten moeten eisen dat zij ten minste 15 % van het budget van elk ESI-fonds ter beschikking stellen van het CLLD-fonds, dat ook moet worden ondersteund met voldoende nationale middelen,

1.8. onderbrekingen tussen programmeringsperiodes te vermijden en een vlottere start van de periode 2021-2027 te verzekeren.

1.9. Een ingewikkeld rechtskader en tijdrovende procedures hebben de bureaucratische lasten voor alle CLLD-actoren aanzienlijk doen toenemen. Om de toekomstige meerfondsenimplementatie van CLLD doeltreffend te maken zou het EESC graag zien dat het CLLD-rechtskader, de uitvoeringsprocedures en het model voor de programmeringsperiode 2021-2027 aanzienlijk vereenvoudigd worden. De nieuwe politieke en economische context moet worden aangegrepen om de administratieve rompslomp te verminderen en een eenvoudig kader op te zetten dat gericht is op kansen en vertrouwen. Zo is bijv. een eenvoudig systeem gecreëerd voor de ontwikkeling van globale subsidies. In plaats van de nadruk te leggen op het voorkomen van fouten moet werk worden gemaakt van regelgeving die lokale actiegroepen (LAG's) en plaatselijke begunstigden (eindgebruikers) daadwerkelijk kan ondersteunen bij de uitvoering van hun lokale ontwikkelingsstrategieën en -projecten.

1.10. Er moet nauwe dialoog mogelijk worden gemaakt tussen alle CLLD-actoren op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau ter voorbereiding van de volgende programmeringsperiode, om vertrouwen te kweken en een geïntegreerde fondsoverschrijdende aanpak van CLLD ten uitvoer te leggen. De banden tussen EU, burgers en gemeenschappen moeten worden aangehaald.

1.11. Voortdurende capaciteitsopbouw van alle CLLD-actoren (autoriteiten, LAG's, LEADER- en plattelandsnetwerken, betaalorganen enz.) moet met het oog op CLLD via verschillende fondsen worden bevorderd.

1.12. Het potentieel van IT-oplossingen moet worden benut voor vereenvoudiging en geautomatiseerde gegevensverzameling op nationaal en lokaal niveau. Goede praktijken inzake het gebruik van deze systemen moeten worden verspreid onder beheersautoriteiten en lokale actiegroepen (zoals bijv. in Estland). IT-systemen moeten met daadwerkelijke participatie van alle belanghebbenden worden ontwikkeld en erop gericht zijn aan de globale strategie van ESIF-vereenvoudiging bij te dragen.

1.13. Er moet een participatieve aanpak worden gehanteerd om lokale ontwikkelingsstrategieën te laten aansluiten bij — en aan te passen aan — veranderingen in lokale omstandigheden (sociale samenhang, migratie, regionale clusters, groene economie, klimaatverandering, slimme oplossingen, technologie enz.). Ook de revolutie van de nieuwe technologieën en IT moet te baat worden genomen.

1.14. De belangrijkste waarde van lokale actiegroepen (LAG's) ligt niet alleen in het feit dat zij in staat zijn om goede projecten te selecteren maar houdt ook verband met hun rol als territoriale bezielers, ook in het kader van interterritoriale en transnationale samenwerking. LAG's moeten actieve facilitators zijn en sectoroverschrijdend te werk gaan door alle relevante belanghebbenden op hun grondgebied in te schakelen.

1.15. Het is belangrijk dat de verwezenlijkingen van de LAG's zichtbaar zijn en duidelijk worden aangetoond. Ook moet er een permanente evaluatie komen van de uitvoering van de lokale ontwikkelingsstrategieën. Voorts moet de aandacht verschuiven van de mechanismen om te controleren of projecten in aanmerking komen naar het garanderen van resultaten en de beoordeling van prestaties en impact op lange termijn.

1.16. CLLD in stedelijke en voorstedelijke gebieden vormt een uitdaging voor de toekomstige lokale ontwikkeling in de EU. Het EESC zou graag zien dat data over succesvolle proefprojecten worden verzameld en dat informatie- en motivatiecampagnes worden georganiseerd met het oog op ruimer gebruik. Opleiding zal nodig zijn voor lokale stedelijke actoren en openbaar bestuur. CLLD in stedelijke gebieden kan als instrument voor de tenuitvoerlegging van de stedelijke agenda van de EU worden gebruikt en met het URBACT-programma worden gecombineerd.

2. Inleiding en CLLD-uitvoering in de lidstaten: achtergrond

2.1. Vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling is een gemoderniseerde versie van de ruim 26 jaar oude LEADER-methode. Het belangrijkste verschil ligt in de sterker geïntegreerde aanpak en het gediversifieerde financieringsmodel. Sommige lokale actiegroepen in plattelandsgebieden hebben thans ook toegang tot financiering uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Sociaal Fonds en het Visserijfonds. Sinds de huidige programmeringsperiode (2014-2020) wordt de CLLD-meerfondsenbenadering ook gebruikt voor de stedelijke dimensie.

2.2. Uit gegevens van de Europese Commissie blijkt dat twintig lidstaten de fondsoverschrijdende aanpak in deze programmeringsperiode 2014-2020 hebben toegepast: Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Acht landen (België, Kroatië, Cyprus, Estland, Ierland, Luxemburg, Malta en Nederland) hebben besloten dit voor de lopende periode niet te doen. Dankzij succesvolle onderhandelingen bedraagt de bijdrage van de andere fondsen in sommige landen (Tsjechië, Hongarije, Portugal en Slowakije) nagenoeg 50 %. De invoering van de fondsoverschrijdende benadering vergt politieke wil en inzicht in de voordelen van CLLD op nationaal niveau alsook goede samenwerking tussen ministeries. De Europese Commissie streeft ernaar de barrières tussen de verschillende fondsen op te heffen, teneinde synergie en samenhang op zowel lokaal als regionaal niveau te bevorderen.

2.3. De Leader-aanpak werd voor de periode 2014-2020 kracht bijgezet. Gezien de bijdrage van lokale gemeenschappen aan de territoriale samenhang en aan de strategische doelstellingen van de Europa 2020-strategie heeft de EU — met krachtige steun van het Europees Parlement — besloten het gebruik van de CLLD-methode voor alle soorten gebieden (rurale, stedelijke en kustgebieden) en verschillende soorten lokale behoeften (met name sociale, culturele, milieu- en economische behoeften) te faciliteren en uit te breiden. In de periode 2014-2020 komen CLLD-initiatieven in aanmerking voor steun uit alle Europese structuur- en investeringsfondsen (met uitzondering van het Cohesiefonds) en vallen zij onder een gemeenschappelijk kader dat is vastgelegd in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (VGB) voor deze fondsen. Dit zorgt voor meer samenhang en coördinatie in de EU-financiering en een grotere efficiëntie bij het gebruik ervan. De gemeenschappelijke bepalingen zijn aangevuld met fondsen specifieke elementen (bijv. ten minste 5 % van de Elfpo-middelen moet worden gebruikt overeenkomstig de CLLD-methode, terwijl steun aan CLLD voor de overige fondsen facultatief is). De verplichte financieringsvereiste was een garantie voor de succesvolle uitvoering van LEADER.

2.4. In deze programmeringsperiode kwam daarbij nog het ITI-instrument, dat gericht is op grote gebieden (NUTS III, grootstedelijke gebieden enz.) en op macroprojecten. Het maatschappelijk middenveld is minder nauw betrokken bij dit proces dan bij het CLLD-microproject⁽²⁾.

2.5. CLLD is gebaseerd op drie onderling verweven elementen: lokale actiegroepen (vertegenwoordigers van openbare en particuliere lokale sociaaleconomische belangen), geïntegreerde lokale-ontwikkelingsstrategieën en duidelijk gedefinieerde gebieden. Voor alle drie de elementen gelden specifieke vereisten die in de VGB zijn vastgelegd. Zo moet het doelgebied 10 000 tot 150 000 inwoners tellen en moeten in de strategieën de nagestreefde doelstellingen, een analyse van de behoeften en het potentieel van het gebied, alsook actie- en financiële plannen zijn opgenomen.

2.6. Het EESC verbaast zich erover dat het programma LEADER in de jaren „90 eenvoudiger en gemakkelijker uitvoerbaar was dan thans het geval is. Nu zijn er computers, internet, software en mobiele telefoons maar het werk is eigenlijk moeilijker geworden. Het EESC dringt daarom aan op echte vereenvoudiging — anders zal deze nieuwe „techno-bureaucratie” succesvolle EU-instrumenten nog de das omdoen.

3. Belangrijkste voordelen van de CLLD-meerfondsenbenadering bij de uitvoering van lokale ontwikkelingsstrategieën

3.1. De fondsoverschrijdende benadering biedt de lidstaten de mogelijkheid om de lokale en regionale capaciteit voor geïntegreerde ontwikkeling te verhogen. Uit praktijken in de lidstaten is gebleken dat geïntegreerde lokale ontwikkeling van invloed is op een breed spectrum van activiteiten en een grote impact heeft op de lokale economie en het scheppen van banen, met name buiten de primaire productie in de landbouw.

3.2. Voorts heeft geïntegreerde lokale ontwikkeling een zeer gunstig effect op de sociale inclusie doordat diverse belanghebbenden (verschillende soorten actoren, leeftijdsgroepen, geslachten) betrokken en ingeschakeld worden. CLLD biedt de mogelijkheid om meer regionale en lokale actoren in te schakelen dan mogelijk was met LEADER, dat alleen steun had uit het Elfpo. Regionale ontwikkeling wint aan belang in het kader van CLLD.

3.3. Het cohesiebeleid van de EU is gericht op territoriale samenhang, wat ook het doel is van de CLLD-aanpak. CLLD heeft betrekking op alle soorten gebieden: rurale, stedelijke en kustgebieden, verschillende lokale behoeften (sociale, culturele, milieu- en economische behoeften) en diverse financieringsmechanismen (waarbij vier ESI-fondsen betrokken zijn). Door CLLD in alle soorten gebieden mogelijk te maken wordt samenhang gecreëerd tussen landelijke, voorstedelijke en stedelijke gebieden, hetgeen het periferie-effect helpt op te vangen of tegengaat.

⁽²⁾ CvdR-advies COTER VI/031 over *Geïntegreerde territoriale investeringen — uitdaging voor het cohesiebeleid van de EU na 2020*, rapporteur Petr Osvald, nog niet bekendgemaakt in het PB.

3.4. De CLLD-methode speelt een belangrijke rol bij het aanzwengelen van geïntegreerde lokale ontwikkeling omdat ze bestaat uit verschillende elementen: een bottom-upbenadering, plaatsgebonden lokale-ontwikkelingsstrategieën, publiek-private partnerschappen, innovatie, een geïntegreerde en sectoroverschrijdende benadering, netwerkvorming en samenwerking, en decentraal bestuur. Ter ondersteuning van een correcte uitvoering van de CLLD-methode zijn uitwisseling van informatie, activiteiten op het gebied van verspreiding en een grotere zichtbaarheid van de methode zelf en de voordelen ervan vereist.

3.5. Ruim 26 jaar ervaring met de tenuitvoerlegging van het LEADER-programma heeft geleerd dat de LEADER/CLLD-methode werkt, dat het gaat om een duurzame en efficiënte manier om gebieden te ontwikkelen en dat er sprake is van een langetermijnimpact op de plaatselijke ontwikkeling. CLLD heeft zijn potentieel nu verder ontwikkeld via een beter geïntegreerde aanpak die dankzij het gediversifieerde uitvoeringsmodel als nog doeltreffender kan worden beschouwd.

3.6. Dit gediversifieerde CLLD-uitvoeringsmodel helpt de lidstaten en lokale besturen de risico's te beperken en de transparantie te verhogen.

3.7. Het EESC is in dezen groot voorstander van besluitvorming van onderaf, waarmee gewaarborgd wordt dat investeringen aansluiten bij de werkelijke behoeften en het werkelijke potentieel van de lokale gemeenschap. CLLD is zelfs nog flexibeler opgezet, om rekening te houden met alle mogelijke lokale behoeften en om de plaatselijke bevolking de kans te geven te kiezen welke kwesties het meest relevant zijn voor de lokale-ontwikkelingsstrategie.

3.8. Betrokkenheid en capaciteitsopbouw van lokale actoren is één van de grootste voordelen van het CLLD-model. Geïntegreerde lokale ontwikkeling is de beste manier om banden en synergieën te ontwikkelen tussen verschillende stakeholders en lokale-ontwikkelingskwesties.

3.9. Het EESC vindt het een goede zaak dat bij CLLD gezorgd wordt voor permanente deelname en opleiding van de lokale bevolking. De beter geïntegreerde aanpak biedt lokale gemeenschappen meer mogelijkheden om hun capaciteiten en kennis te vergroten. Banden tussen rurale, stedelijke en kustgebieden maken dat de betrokkenen van elkaar kunnen leren en belangrijke uitdagingen op een meer inclusieve wijze het hoofd kunnen bieden. Voortdurende samenwerking, netwerkvorming en opleiding bevorderen goed bestuur.

3.10. Groene economie, sociale integratie, armoedebestrijding, migratie, regionale clusters, banden tussen rurale, stedelijke en kustgebieden, slimme oplossingen en IT-technologieën winnen aan belang in de lokale ontwikkeling. CLLD schept mogelijkheden voor alle verschillende soorten gebieden (rurale, stedelijke en kustgebieden) en gemeenschappen om samen deze uitdagingen aan te pakken. De CLLD-meerfondsenaanpak is een zeer goed mechanisme ter ondersteuning van het concept „Slimme dorpen”, via capaciteitsopbouw, investeringen, ondersteuning van innovatie en netwerken, alsook door innovatieve financieringsinstrumenten aan te reiken voor verbetering van de dienstverlening en de infrastructuur ⁽³⁾.

3.11. Het EESC hoopt dat meer samenhang en coördinatie van de EU-financiering het voor lokale actoren gemakkelijker zal maken om sectoroverschrijdende strategieën te ontwikkelen die worden ondersteund door een combinatie van fondsen, en die beter zijn afgestemd op gemengde gebieden (bijv. rurale, stedelijke en kustgebieden). Ter vereenvoudiging van meerfondsenstrategieën moet tot dusver een hoofdfonds worden aangewezen dat alle beheerskosten op nationaal niveau dekt. CLLD-regelgeving zou met gemeenschappelijke regels voor alle ESI-fondsen op EU-niveau de administratieve rompslomp nog efficiënter kunnen verminderen.

3.12. Het EESC is ervan overtuigd dat door de integratie van alle soorten aandachtsgebieden van de 4 ESI-fondsen voor de tenuitvoerlegging van lokale ontwikkelingsstrategieën tal van voordelen worden gecreëerd voor alle soorten lokale actiegroepen ⁽⁴⁾.

3.13. CLLD is een Europees verankerde bottom-up benadering van ontwikkeling die een tegengewicht kan helpen vormen voor anti-Europese tendensen in lokale gemeenschappen door bij te dragen aan sociale inclusie en duurzame economische ontwikkeling in gebieden waar deze benadering wordt toegepast.

⁽³⁾ EESC-adviezen over *Van de Corkverklaring 2.0 naar concrete stappen*, PB C 345, 13.10.2017, blz. 37, *Dorpen en stadjes* (goedgekeurd op 18.10.2017, nog niet gepubliceerd in het PB) en het informatief rapport over *Evaluaties ex post van de programma's voor plattelandontwikkeling voor de periode 2007-2013*, goedgekeurd op 18.10.2017.

⁽⁴⁾ Zie de resultaten van het seminar *Capitalising on CLLD experiences — building resilient local communities*, Hongarije, 8-10 november 2017, georganiseerd door de Europese Commissie (met de steun van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, DG Landbouw en Plattelandontwikkeling en DG Maritieme Zaken en Visserij).

4. Belangrijkste behoeften/problemen bij de meerfondsenimplementatie van CLLD 2014-2020

4.1. Zwakke samenhang tussen de verschillende fondsen en beperkte territoriale samenhang zijn de belangrijkste belemmeringen op nationaal niveau gebleken, net als het feit dat de besluitvormers te weinig inzicht hebben in de voordelen van CLLD. Reële synergie tussen de verschillende fondsen en gebieden (rurale, stedelijke en kustgebieden) was moeilijk te realiseren vanwege de „grenzen” die nog steeds bestaan tussen de fondsen op nationaal niveau. Elk fonds heeft verschillende regels en voorschriften en er is weinig samenwerking tussen de beheersautoriteiten en een duidelijk gebrek aan coördinatie in de meeste landen die de meerfondsenaanpak van ten uitvoer leggen. Alleen Zweden hanteert deze aanpak in het hele land en heeft alle vier de ESI-fondsen beschikbaar gesteld voor alle soorten lokale actiegroepen (in landelijke, stedelijke en kustgebieden).

4.2. Lidstaten mogen geen aanvullende regels en eisen toevoegen die de vereenvoudiging ondermijnen. Vereenvoudiging moet echte vereenvoudiging zijn, in overeenstemming met de regels die zijn voorgesteld door de Europese Commissie. Opleiding en een duidelijk begrip van deze modellen is geboden. Volgens de Europese Rekenkamer is er geen sprake van meer fouten in Leader-projecten dan in andere projecten die onder verschillende maatregelen vallen.

4.3. De lidstaten mogen CLLD niet gebruiken als een manier om gerichte financiering te verstrekken voor een vooraf vastgestelde reeks nationale maatregelen. CLLD moet een „breedband”-ontwikkelingsinstrument zijn met vastgestelde maatregelen op lokaal niveau.

4.4. De start van de programmeringsperiode heeft grote vertraging opgelopen. Niet alle landen zijn in staat gebleken om voor continuïteit tussen de programmeringsperiodes en een vlotte uitvoering te zorgen, wat heeft geleid tot veel onzekerheid en het verlies van motivatie en bestaande kennis. Dit moet in de toekomst worden vermeden.

4.5. Het EESC is zich ervan bewust dat het gebrek aan vertrouwen tussen CLLD-actoren verhindert dat het potentieel van deze methode optimaal wordt benut. Er moet voortdurend aan deze opbouw van vertrouwen worden gewerkt. Constante bestraffing tijdens de tenuitvoerlegging schaadt het vertrouwen en een goede dialoog. Beheersautoriteiten, met inbegrip van betaalorganen, hebben de discretionaire bevoegdheid om geen sancties op te leggen en hiervan moet vaker gebruik worden gemaakt.

4.6. Het echte potentieel van vereenvoudiging via ontwikkeling van IT-oplossingen is niet benut. Niet alle CLLD-actoren werden betrokken bij de ontwikkeling van IT-instrumenten en dit veroorzaakt moeilijkheden bij het gebruik van deze systemen. Er moet vertrouwen worden gesteld in de praktische kennis van lokale actiegroepen bij de ontwikkeling van IT-instrumenten voor de uitvoering. IT-platformen die zijn ontwikkeld door de beheersautoriteiten moeten afgestemd zijn op de behoeften van alle CLLD-actoren. Lokale actiegroepen moeten over flexibele en open platforms kunnen beschikken om hun lokale-ontwikkelingsstrategieën naargelang van de specifieke kenmerken van hun gebied ten uitvoer te kunnen leggen. Standaardisering moet worden vermeden.

4.7. Het EESC neemt nota van de discrepanties tussen de verwachtingen, inspanningen en financiële middelen in vele lidstaten. Als beoogd wordt concrete resultaten te behalen dan moeten ook voldoende middelen worden geïnvesteerd zodat de verwachtingen realistisch zijn. Om effect te sorteren is realiteitszin geboden bij het toewijzen van de nodige financiële middelen voor CLLD uit elk ESI-fonds. In de EU zijn hiervan enkele zeer goede voorbeelden voorhanden (bijv. Saksen en Asturië die hiervoor resp. 40 en 17 % van hun ROP uittrekken).

4.8. Gebrek aan overleg tussen alle CLLD-actoren (beheersautoriteiten, LAG's, betaalorganen, LEADER-netwerken zoals ELARD en nationale LEADER- en plattelandsnetwerken) heeft geleid tot toenemende bureaucratie en enorme vertragingen bij de start van de programmeringsperiode en de verstrekking van middelen aan projectindieners. Doeltreffende en transparante coördinatie tussen de verschillende autoriteiten en ministeries op nationaal niveau is geboden, net als nauw overleg met de lokale actiegroepen. De rechtstreekse dialoog tussen de Europese Commissie en de lokale actiegroepen moet ook worden versterkt — het EESC zou hierbij kunnen helpen.

4.9. In de meeste lidstaten wordt erkend dat de capaciteitsopbouw bij overheden en lokale actiegroepen tekortschiet om de meerfondsenaanpak van CLLD te helpen uitvoeren. Er moet werk worden gemaakt van permanente opleiding en totstandbrenging van een gedeeld inzicht in de meerfondsenimplementatie van CLLD teneinde de capaciteit van CLLD-actoren te verbeteren. Er moet meer worden gewerkt in een collegiale geest. LAG's en autoriteiten moeten goed worden opgeleid en bewust worden gemaakt van elkaars specifieke situatie. Dit kan worden bereikt door deelname van overheidsfunctionarissen, leden van LAG's en lokale belanghebbenden aan onderzoeksmissies, opleidingen, uitwisseling van personeel enz. Het EESC stelt voor een dergelijk programma te financieren via een uitbreiding van het Erasmus-programma.

4.10. Het EESC is ervan overtuigd dat de meerwaarde van de fondsoverschrijdende aanpak voor CLLD en de mogelijke uitvoeringsmodellen op EU-niveau niet zijn goed uitgelegd. Er is geen duidelijke visie hoe de lidstaten deze aanpak daadwerkelijk ten uitvoer moeten leggen. Lidstaten moeten kunnen beschikken over eenvoudige modellen, structuren en goede praktijken.

4.11. Het echte potentieel van lokale actiegroepen als facilitators voor hun grondgebied is niet optimaal benut. De voorwaarden moeten worden gecreëerd om ervoor te zorgen dat de lokale actiegroepen zich kunnen concentreren op hun rol om de lokale gemeenschap te activeren en de beste ideeën een kans te geven en ten uitvoer te leggen. Uit onderzoek blijkt dat lokale actiegroepen nodig zijn als bemiddelaars om geïntegreerde lokale ontwikkeling te bevorderen. Lokale actiegroepen kunnen sectoroverschrijdend te werk gaan en verschillende belanghebbenden samenbrengen. Lokale actiegroepen fungeren niet als louter financieringsbronnen of als een extra bestuurslaag maar hebben tot taak, als een echte ontwikkelingsorganisatie, samenwerkingsprojecten op touw te zetten en opleiding en netwerking mogelijk te maken, met passende financiële en organisatorische ondersteuning.

4.12. Duidelijke en eenvoudige modellen voor evaluatie en monitoring van lokale ontwikkelingsstrategieën ontbreken vaak. Evaluatie moet onderdeel zijn van het leerproces van de gemeenschap en het is dan ook van groot belang dat lokale actiegroepen voortdurend informatie verzamelen en de uitvoering van hun strategieën evalueren. Er moet gebruik worden gemaakt van geavanceerde IT-oplossingen voor gegevensverzameling en -analyse, gecombineerd met participatieve processen en kwalitatieve analyse in overeenstemming met de CLLD-beginselen. Op EU-niveau moet worden geïnvesteerd in samenhangende monitoring- en evaluatie-instrumenten voor CLLD. In Zweden is met succes gebruikgemaakt van de narratieve methode (*storytelling methodology*).

4.13. In sommige lidstaten is vastgesteld dat beheersautoriteiten misbruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid, dat er geen dialoog heeft plaatsgevonden tussen Leader/CLLD-actoren en dat lokale actiegroepen geen gelegenheid hebben gekregen om op voet van gelijkheid aan besprekingen deel te nemen. Het EESC waarschuwt tevens voor al te grote invloed van gemeenten die hun politieke agenda's met CLLD-middelen willen verwezenlijken. De onafhankelijkheid van de werking en besluitvorming van LAG's moet gewaarborgd zijn, zonder officiële of officieuze druk van gemeenten.

5. EESC-voorstellen voor de programmeringsperiode 2021-2027 op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau

Op Europees niveau:

5.1. Op EU-niveau een duidelijke visie ontwikkelen op verplichte meurfondsenimplementatie van CLLD, om zo snel mogelijk te voorzien in eenvoudige modellen, richtsnoeren en goede praktijken teneinde CLLD zo spoedig mogelijk (2018) via verschillende fondsen in de lidstaten ten uitvoer te leggen.

5.2. Niet-voor-de-hand-liggende oplossingen in aanmerking nemen bij onderzoek en grondige analyse van de mogelijkheden om op EU-niveau een reservefonds voor CLLD in het leven te roepen. Los daarvan zal de Europese Commissie ervoor moeten zorgen dat alle lidstaten beschikken over een nationaal CLLD-fonds.

5.3. Een geharmoniseerd kader voor alle ESI-fondsen en eenvoudige regels voor de toepassing van het CLLD-fonds op EU-niveau vaststellen.

5.4. Aandringen op het opzetten van een speciale CLLD-financieringsbron (CLLD-fonds) met bijdragen uit alle vier de ESI-fondsen, aansluitend bij alle aandachtsgebieden van de betrokken fondsen voor landelijke, stedelijke en kustgebieden op nationaal niveau (zie het voorgestelde model hieronder).

5.5. Van de lidstaten eisen dat zij ten minste 15 % van het budget van elk ESI-fonds voor het CLLD-fonds en voldoende nationale middelen ter beschikking stellen.

5.6. De dialoog tussen alle CLLD-actoren op elk niveau (Europees, nationaal, regionaal en lokaal) kracht bijzetten.

5.7. Voorzien in een naam voor dit instrument die aanvaardbaar en gemakkelijker te onthouden is — LEADER is bijv. een goed voorbeeld, gelet op het succes van het programma

5.8. Goede praktijken inzake het gebruik van de nieuwe CLLD in stedelijke gebieden delen door het beheer ervan op één plaats te houden, en niet verspreid over verschillende DG's (bijv.: www.clld-u.eu).

Op nationaal of (in geval van decentrale overheden) op regionaal niveau:

5.9. Het gebruik van de fondsoverschrijdende CLLD-benadering garanderen voor alle soorten gebieden (landelijke, stedelijke en kustgebieden) en de voordelen van geïntegreerde lokale ontwikkeling te baat nemen.

5.10. Ten minste 15 % van het budget van elk ESI-fonds voor het nationale CLLD-fonds ter beschikking stellen en voldoende nationale middelen daaraan toevoegen om de verwezenlijking van het potentieel van deze methode daadwerkelijk te garanderen.

5.11. Een operationeel CLLD-programma vaststellen aan de hand waarvan dit fonds zal worden ingezet ter ondersteuning van geïntegreerde lokale ontwikkeling in landelijke, stedelijke en kustgebieden. Het CLLD-fonds moet in elke lidstaat worden bestemd voor de doelstellingen van de plaatselijke ontwikkelingsstrategieën, zonder onderscheid of afbakening tussen de verschillende ESI-fondsen. Het CLLD-fonds moet worden ingezet op gedecentraliseerde basis via lokale actiegroepen, zodat strategieën kunnen inspelen op plaatselijke behoeften en uitdagingen.

5.12. Eén beheersinstantie aanwijzen voor de implementatie van CLLD op nationaal niveau.

5.13. Onderbrekingen tussen programmeringsperioden vermijden en een vlotte start van de programmeringsperiode 2021-2027 verzekeren.

5.14. Een nauwe dialoog tussen alle CLLD-actoren op nationaal niveau en met LAG's mogelijk maken ter vaststelling van een operationeel CLLD-programma op nationaal niveau.

5.15. Continue capaciteitsopbouw van overheden en LAG's mogelijk maken.

5.16. Gebruik maken van de mogelijkheden die de ontwikkeling van holistische IT-oplossingen biedt om het CLLD-uitvoeringsproces te vereenvoudigen. Alle CLLD-actoren moeten betrokken worden bij de ontwikkeling van IT-instrumenten en alle actoren moeten profiteren van de ontwikkelde IT-oplossingen.

5.17. De samenwerking voortzetten in het kader van het instrument voor geïntegreerde territoriale investeringen (ITI), dat wordt gebruikt voor grotere gebieden en macroprojecten.

5.18. Een campagne voorbereiden om CLLD in te voeren als een synergie-instrument met het oog op doeltreffendheid, partnerschap, subsidiariteit en financiële ondersteuning.

Op regionaal en lokaal niveau:

5.19. Echte toegevoegde waarde van geïntegreerde lokale ontwikkeling en redelijke kosten garanderen. Voordeel halen uit territoriale samenhang die synergie creëert en ertoe bijdraagt dat nieuwe hulpmiddelen en kansen te baat worden genomen.

5.20. Met het oog op een betere samenhang van gebieden en verbetering van de administratieve capaciteit van lokale actiegroepen, eventueel ernstig overwegen alle verschillende soorten gebieden (landelijke, stedelijke en kustgebieden) bij dezelfde lokale actiegroep te betrekken of sterke banden tussen lokale ontwikkelingsstrategieën in verschillende soorten gebieden creëren. Tegelijkertijd moet ervoor worden gezorgd dat lokale actiegroepen niet te groot worden en hun voeling met de basis niet verliezen.

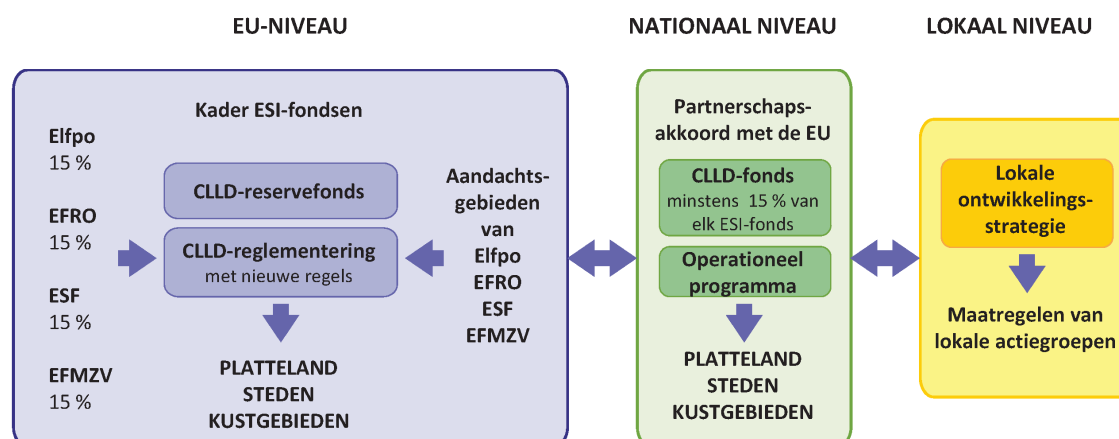
5.21. Participatieve lokale-ontwikkelingsstrategieën laten aansluiten bij en aanpassen aan veranderende leef- en werkomstandigheden en alle aspecten die daarbij van belang zijn (sociale samenhang, armoedebestrijding, migratie, regionale clusters, groene economie, klimaatverandering, slimme oplossingen, technologie enz.) en de revolutie van de nieuwe technologieën en IT te baat nemen.

5.22. CLLD actief bevorderen en sectoroverschrijdend te werk gaan door alle relevante belanghebbenden op het grondgebied van de lokale actiegroepen in te schakelen. Bijzondere aandacht besteden aan de opzet en uitvoering van participatieve processen.

5.23. Zich actief inzetten voor interterritoriale en transnationale samenwerking.

5.24. Permanente opleiding, netwerkvorming en samenwerking van lokale actoren en personeel van LAG's mogelijk maken.

5.25. Permanente evaluatie van de uitvoering van lokale-ontwikkelingsstrategieën organiseren en manieren vinden om de gemeenschappen bij dit evaluatieproces te betrekken.



Brussel, 7 december 2017

Voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

530e ZITTING VAN HET EESC VAN 6 EN 7 DECEMBER 2017

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een initiatief om het evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en mantelzorgers te ondersteunen

(COM(2017) 252 final)

en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad

(COM(2017) 253 final — 2017/0085 (COD))

(2018/C 129/07)

Rapporteur: **Erika KOLLER**

Corapporteur: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Raadpleging	Raadpleging door de Commissie: 17.11.2017 Raadpleging door de Raad van de Europese Unie: 10.5.2017 Raadpleging door het Europees Parlement: 15.5.2017
Rechtgrondslag	Artikel 153, lid 1, onder i), en artikel 153, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	8.12.2015
Bevoegde afdeling:	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	8.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	182/11/4
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Commissie om de arbeidsparticipatie van ouders, en met name vrouwen, te verhogen door hen te helpen het evenwicht tussen werk en privéleven te verbeteren, zodat zij hun potentiële vaardigheden ten volle kunnen benutten.

1.2. Wel is het van mening dat de voorstellen uit het pakket nader moeten worden bekeken, rekening houdend met de situatie in de verschillende lidstaten en met de kosten en inspanningen op organisatorisch vlak voor bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen. Voorts zou het ook graag zien dat stereotypen worden aangepakt, goede praktijkvoorbeelden worden verspreid en nationale actieplannen voor een beter evenwicht tussen werk en privéleven worden uitgewerkt.

1.3. Modern beleid voor een beter evenwicht tussen werk en privéleven moet erop gericht zijn gezinnen de kans te geven de juiste keuzes te maken, zonder de belangen van het bedrijfsleven te schaden. Het EESC roept de sociale partners in Europa ertoe op na te denken over aanvullende praktische oplossingen om het evenwicht tussen werk en privéleven te bevorderen, waarbij de specifieke kenmerken van de verschillende arbeidssituaties in aanmerking worden genomen ⁽¹⁾.

1.4. Het EESC is zich ervan bewust dat de uitvoering van de maatregelen kosten zal meebrengen voor de lidstaten en het bedrijfsleven, maar vertrouwt erop dat de voordelen op de lange termijn zullen opwegen tegen de kostenverhoging op korte termijn. Maatregelen ter ondersteuning van kleine en middelgrote ondernemingen moeten nader worden bekeken.

1.5. Zowel vrouwen als mannen moeten individueel recht hebben op verlof. Het EESC erkent echter wel dat bedrijven, en met name kmo's, op organisatorisch vlak problemen kunnen ondervinden door de uitbreiding van de draagwijdte van dit recht. Alle uit de toepassing van deze bepaling voortvloeiende problemen moeten overeenkomstig de nationale wetgeving, collectieve overeenkomsten en/of de praktijk worden opgelost.

1.6. Het pakket maatregelen voor het evenwicht tussen werk en privéleven is een stap in de goede richting, maar is nog voor verbetering vatbaar; daarbij moet worden uitgegaan van degelijke effectbeoordelingen.

1.7. Het EESC beklemtoont dat er meer investeringen nodig zijn om ervoor te zorgen dat elk gezin gebruik kan maken van hoogwaardige, betaalbare en toegankelijke zorgvoorzieningen, en verzoekt de Commissie om de lidstaten via landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester en via de middelen voor regionale ontwikkeling, ertoe aan te zetten hun inspanningen op te voeren.

1.8. Hoewel het voorstel voor een richtlijn tot op zekere hoogte ingaat op de belastingkwestie, betreurt het EESC het dat de Commissie zich hier niet voldoende ambitieus toont. De manier waarop belastingstelsels zijn opgezet, kan wegen op het besluit om al dan niet tot de arbeidsmarkt toe te treden. Belastingaftrek zou moeten worden overwogen om werkende ouders te helpen aan het werk te blijven.

2. Inleiding

2.1. Gelijkheid van vrouwen en mannen is een fundamentele waarde en een basisbeginsel van de Europese Unie ⁽²⁾. De EU heeft de afgelopen zestig jaar enorme vooruitgang geboekt met een reeks richtlijnen inzake gelijke kansen en ter bestrijding van discriminatie, alsook met haar beleidsprogramma's en financieringsinstrumenten om gendergelijkheid in de EU te bevorderen ⁽³⁾. Het EU-rechtskader voor verlof en flexibele werkregelingen om gezinsredenen is vastgesteld in de jaren negentig en werd voortdurend aangepast; de meest recente richtlijn in dit verband is de in 2010 goedgekeurde richtlijn inzake ouderschapsverlof ⁽⁴⁾. Naast het wetgevingskader spelen ook de aanbevelingen in de context van het Europees Semester ⁽⁵⁾, EU-financiering en beleidsrichtsnoeren ⁽⁶⁾ een rol.

2.2. De vooruitgang van de afgelopen decennia is evenwel nagenoeg tot stilstand gekomen ⁽⁷⁾, wat duidelijk blijkt uit de hardnekkige loonkloof tussen mannen en vrouwen van 16,3 % en de kleinere rol en lagere participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt; zo werkt 31 % van de vrouwen in deeltijd, tegenover 8,2 % van de mannen, terwijl de algemene

⁽¹⁾ Zie Eurofound, *Work-life balance and flexible working arrangements in the EU*, vergadering van de Raad EPSCO, Tallinn, 19-20 juli 2017.

⁽²⁾ Artikelen 19 en 153 VWEU; Handvest van de grondrechten (artikelen 23 en 33).

⁽³⁾ Richtlijnen 2006/54/EG, 2014/124/EU, 79/7/EEG, 2004/113/EG, 92/85/EEG en 2010/18/EU.

⁽⁴⁾ Zie Richtlijn 2010/18/EU (PB L 68 van 18.3.2010, blz. 13); Richtlijn 2006/54/EG (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23), Richtlijn 92/85/EEG (PB L 348 van 28.11.1992, blz. 1), Richtlijn 97/81/EG (PB L 14 van 20.1.1998, blz. 9). Richtlijn 92/85/EEG inzake moederschapsverlof werd goedgekeurd in 1992 en is sindsdien niet meer gewijzigd. De richtlijn ouderschapsverlof die in 1996 werd goedgekeurd, is in 2010 herzien en verbeterd.

⁽⁵⁾ Zie voor meer informatie: https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_en

⁽⁶⁾ De Raad heeft al in 1992 een aanbeveling betreffende kinderopvang goedgekeurd (92/241/EEG, PB L 123 van 8.5.1992, blz. 16).

⁽⁷⁾ Eurostat, Gender pay gap:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc340&plugin=1>

arbeidsmarktparticipatie van vrouwen meer dan 12 procentpunten achterblijft bij die van mannen⁽⁸⁾. Ook tonen studies aan dat de pensioenkloof tussen mannen en vrouwen maar liefst 40 % bedraagt. Een meer proactief optreden is dan ook noodzakelijk om ervoor te zorgen dat vrouwen en mannen op alle gebieden gelijke kansen krijgen; de nodige aandacht moet bovendien ook uitgaan naar de feminisering van de armoede.

2.3. De lagere arbeidsmarktparticipatie van vrouwen hangt nauw samen met de ongelijke verdeling van zorgtaken. Ook het gebrek aan passende, toegankelijke, betaalbare en hoogwaardige zorgvoorzieningen, van kinderopvang tot door de gemeenschap gedragen zorgdiensten voor oudere familieleden en personen met een handicap, ligt ten grondslag aan de zorgkloof⁽⁹⁾.

2.4. Niet alleen weerhouden de obstakels die het evenwicht tussen werk en privéleven in de weg staan vrouwen ervan ten volle deel te nemen aan de arbeidsmarkt, zij drukken tevens een stempel op de demografische ontwikkelingen, de economie en de rol van mannen als gelijkwaardige verzorgers. Wat de economische impact betreft, blijkt uit een recente studie van Eurofound⁽¹⁰⁾ dat de economische verliezen door het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen circa 370 miljard EUR per jaar bedragen. In sommige lidstaten is meer dan 25 % van de vrouwen economisch niet actief omdat zij zorgtaken op zich nemen. Hoewel vandaag de dag om economische redenen nog maar zelden wordt gekozen voor thuisblijven, zijn de verwachtingen van de samenleving nog steeds gebaseerd op het stereotiepe beeld van vrouwen als primaire verzorgers en mannen als kostwinnaars. De ervaring leert dat moeders die hun hele loopbaan of een deel ervan thuis blijven, economisch minder onafhankelijk zijn, minder kans hebben carrière te maken en een groter risico lopen om als oudere in armoede te vervallen. Beleidsmaatregelen om werk en privéleven in evenwicht te brengen kunnen vrouwen en mannen helpen op gelijke voet keuzes te maken. In de bepalingen inzake de rusttijd van werknemers en het evenwicht tussen werk en gezinsleven zou, indien van toepassing, rekening moeten worden gehouden met een wekelijkse rustdag die erkend wordt door de traditie en de gebruiken in het land of de regio; ook moeten de desbetreffende (sectorale) collectieve overeenkomsten en gangbare praktijken op lokaal en bedrijfsniveau worden nageleefd.

2.5. De Europese Commissie heeft in augustus 2015 in een stappenplan haar initiatief aangekondigd inzake een nieuwe start om de uitdagingen van de combinatie werk en gezin bij werkende gezinnen aan te pakken⁽¹¹⁾. In november 2015 is de Commissie, conform artikel 154, lid 2, VWEU van start gegaan met een raadpleging in twee fasen⁽¹²⁾ van de Europese sociale partners, zodat deze zich over dit initiatief konden uitspreken. De sociale partners hebben geen onderhandelingen geopend. Terwijl de Europese werkgevers van mening waren dat het huidige EU-rechtskader volstaat, drongen de Europese vakbonden aan op versterking van het wetgevingskader. Ook heeft de Commissie een openbare raadpleging opgestart, waaruit naar voren is gekomen dat 60 % van de respondenten voorstander is van een EU-wetgevingskader inzake het evenwicht tussen werk en privéleven. Op 26 april 2017 heeft de Commissie een voorstel voor een Europese pijler van sociale rechten goedgekeurd, dat ook een voorstel omvat voor een richtlijn ter verbetering van het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers, naast een reeks niet-wetgevende voorstellen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is het ermee eens dat een proactief beleid nodig is om een gelijke verdeling van de zorgtaken tussen mannen en vrouwen te bevorderen. Studies tonen aan dat niet alleen de gezinnen zelf maar ook de economie en het concurrentievermogen er baat bij hebben als mannen worden betrokken bij de zorg. Een hogere arbeidsmarktparticipatie van vrouwen zal er ook toe bijdragen dat bedrijven meer toegang krijgen tot geschoolde arbeidskrachten en talent, en het potentieel van vrouwen ten volle kan worden benut, nu de beroepsbevolking van de EU afneemt, de bevolking vergrijsd en de bevolkingscurve een groot probleem blijft voor de openbare financiën. Voorts moet dit beleid zich richten op stimulansen voor werkgevers om het arbeidsaanbod te verhogen, alsook op de ondersteuning van kinderopvang en op verschillende vormen van verlof en flexibele werkregelingen.

3.2. De Commissie en de lidstaten moeten (in overleg met de sociale partners en het bredere maatschappelijk middenveld) een hoofdrol vervullen bij de bestrijding van stereotypen (ook via onderwijs en voorlichtingscampagnes), het tegengaan van de segregatie op de arbeidsmarkt en het toerusten van mensen met aangepaste en verbeterde vaardigheden op maat van de toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt.

⁽⁸⁾ Eurostat Arbeidskrachtenenquête 2016.

⁽⁹⁾ Zie de volgende EESC-adviezen: PB C 21 van 21.1.2011, blz. 39; PB C 218 van 23.7.2011, blz. 7; PB C 12 van 15.1.2015, blz. 16, PB C 332 van 8.10.2015, blz. 1; PB C 487 van 28.12.2016, blz. 7.

⁽¹⁰⁾ Eurofound (2016), *Het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen — uitdagingen en oplossingen.*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_012_new_initiative_replacing_maternity_leave_directive_en.pdf

⁽¹²⁾ Brief Ref. Ares(2015)5003207 — 11/11/2015 van Michel Servoz aan de Europese sociale partners.

3.3. Het EESC is ingenomen met het pakket maatregelen om het evenwicht tussen werk en privéleven te verbeteren: de Commissie betoont zich immers voorstander van een betere verdeling van de taken om zo een aantal van de belangrijkste structurele belemmeringen voor de toegang van vrouwen tot de arbeidsmarkt uit de weg te ruimen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Vaderschapsverlof

4.1.1. De Commissie wil eindelijk werk maken van het feit dat te weinig gebruik wordt gemaakt van vaderschapsverlof, en een individueel recht op niet-overdraagbaar vaderschapsverlof van ten minste tien werkdagen invoeren, waarbij de betrokkene minstens evenveel wordt betaald als bij ziekte; een en ander zou gepaard moeten gaan met een kosten-batenanalyse op nationaal niveau. Dat besluit is een stap in de goede richting. Het Comité wijst er echter op dat de uitbetaling bij ziekte in Europa van land tot land aanzienlijk verschilt, en gaat van vaste bedragen die ver onder het loon liggen tot vergoedingen die 100 % van het loon bedragen. Het wil beklemtonen dat de uitkering passend moet zijn, vaders ertoe moet aanzetten ook hun verantwoordelijkheid op te nemen en ouders zowel voor als na de geboorte van hun kind meer keuzevrijheid moet geven, rekening houdend met de nationale praktijken inzake de zwangerschapsuitkering.

4.1.2. In 21 lidstaten bestaat er al een regeling voor vaderschapsverlof van gemiddeld tweeënhalve dag⁽¹³⁾, wat in de ogen van het Comité erg kort is. Bovendien betreurt het dat maar weinig gebruik wordt gemaakt van de regeling, en zou het graag zien dat dit verder wordt onderzocht. De Commissie komt met haar voorstel tegemoet aan de noodzaak om vaders te stimuleren hun verlof op te nemen; zij heeft daarbij gekeken naar bestaande geslaagde praktijken in een aantal lidstaten⁽¹⁴⁾ en wijst erop dat vaders in gelijke mate moeten worden betrokken bij de gezinstaken.

4.1.3. Wel wijst het EESC erop dat het recht op tien dagen vaderschapsverlof, zoals vastgelegd in het richtlijnvoorstel, alvast een eerste stap is om vaders nauwer bij de zorg te betrekken, wat toch het doel van het voorstel is. Naar mening van het Comité is om dit doel te bereiken echter een langere periode nodig, van bijvoorbeeld een maand, iets waartoe in overleg tussen werkgevers en werknemers zou moeten worden besloten.

4.2. Ouderschapsverlof

4.2.1. Het aantal mannen dat gebruikt maakt van ouderschapsverlof, varieert van 40 % tot amper 2 % in sommige lidstaten⁽¹⁵⁾. Het huidige kader voor ouderschapsverlof en de heersende denktrant houden onvoldoende rekening met de vraag waarom mannen maar weinig gebruikmaken van hun vaderschapsverlof.

4.2.2. Het EESC is zich ervan bewust dat met name kmo's en microbedrijven op organisatorische problemen kunnen stuiten doordat de leeftijd van de kinderen waarvoor ouderschapsverlof kan worden opgenomen is opgetrokken van acht naar twaalf jaar.

4.2.3. Het EESC is bijzonder tevreden over het voorstel van de Commissie om het recht op ouderschapsverlof te individualiseren en niet-overdraagbaar te maken. Het merkt op dat een fatsoenlijke uitkering tenminste op hetzelfde niveau moet liggen als de uitbetaling bij ziekte, waarbij een plafond kan gelden dat volgens de nationale wetgeving is vastgesteld⁽¹⁶⁾, en dat een en ander gepaard moet gaan met een kosten-batenanalyse op nationaal niveau; ook zijn bepalingen inzake non-discriminatie noodzakelijk. Dit alles kan vaders immers over de streep trekken om hun verlof op te nemen.

4.2.4. Voorts is het Comité van mening dat bij de onderhandelingen over het voorstel moet worden gestreefd naar een evenwicht tussen de behoeften van de werknemers en die van de werkgevers. De effectbeoordeling van de Commissie toont aan dat de gevolgen van het voorstel kunnen variëren, afhankelijk van de tijdsduur. De kosten van de voorgestelde maatregelen (die voornamelijk voortvloeien uit het productiviteitsverlies dat het gevolg is van de administratieve rompslomp waarmee de indiening van aanvragen en de noodzaak om personeel tijdelijk te vervangen gepaard gaat) zullen op de korte en middellange termijn toenemen, maar op de lange termijn zal de financiële last voor het bedrijfsleven beperkt zijn⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/593543/EPRS_ATA\(2016\)593543_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/593543/EPRS_ATA(2016)593543_EN.pdf)

⁽¹⁴⁾ RAND Europe, beleidsnota van Janna van Belle, *Paternity and parental leave policies across the European Union*.

⁽¹⁵⁾ <http://www.oecd.org/social/parental-leave-where-are-the-fathers.pdf>

⁽¹⁶⁾ Artikel 11, lid 3, van Richtlijn 92/85/EEG.

⁽¹⁷⁾ Effectbeoordeling van de Commissie bij de mededeling *A new start to support work-life balance for parents and carers (Een nieuwe start om het evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en mantelzorgers te ondersteunen)*.

4.3. Zorgverlof

4.3.1. Ook het feit dat er geen passende regelingen bestaan om hulpbehoevende familieleden te verzorgen, draagt bij tot de onevenwichtige verdeling van zorgtaken, die vaak alleen door vrouwen worden vervuld. Deze situatie is schadelijk voor hun fysieke en mentale gezondheid, de sociale inclusie en de arbeidsmarktparticipatie, en is er mede de oorzaak van dat vrouwen onvoldoende pensioenrechten opbouwen.

4.3.2. In bijna alle lidstaten zijn wettelijke regelingen voor zorgverlof goedgekeurd, maar de bepalingen inzake de duur, de vraag wie in aanmerking komt, het niveau van de uitkeringen en het recht op sociale zekerheid lopen enorm uiteen van land tot land⁽¹⁸⁾. Het EESC kan zich dan ook vinden in het voorstel om Europese minimumbepalingen voor een gelijk speelveld vast te leggen door een individueel recht op ten minste vijf dagen „zorgverlof” per jaar in te voeren, waarbij wordt vastgehouden aan het niveau van de uitbetaling bij ziekteverlof. Dit is echter maar een eerste stap; de Commissie moet nog meer doen ter ondersteuning en aanvulling van de inspanningen van de lidstaten om gezinnen te helpen de toenemende zorgtaken beter te vervullen. De invoering van dit individuele recht moet worden gekoppeld aan de ontwikkeling van een mechanisme voor de ondersteuning van mantelzorgers.

4.3.3. Het EESC schaart zich achter de aanpak van de Commissie, die maatregelen voorstelt om ervoor te zorgen dat werknemers hun leven lang werk en privéleven kunnen verenigen, met inbegrip van vrouwen van de „sandwichgeneratie”, die zich verplicht zien de zorg voor familieleden van meer dan één generatie op zich te nemen. Het gebrek aan zorgvoorzieningen maakt dat deze werknemers, en met name vrouwen, slechts een paar jaar voor hun pensioen moeten afzien van een betaalde baan, terwijl zij als vijftigplussers maar moeilijk opnieuw toegang krijgen tot de arbeidsmarkt.

4.3.4. Voorts onderstreept het EESC dat individueel zorgverlof niet mag worden gezien als vervanging van professionele, toegankelijke, betaalbare en hoogwaardige door de gemeenschap gedragen zorgdiensten, die eveneens een aanzienlijke bijdrage zullen leveren aan de toekomstige economische ontwikkeling.

4.3.5. Ook wijst het EESC erop dat de verschillende soorten zorg niet helemaal onderling vergelijkbaar zijn. Niet alleen is het zorgen voor ouderen anders dan het zorgen voor kinderen, de hele familie kan daarbij worden betrokken en heeft een stem in het kapittel.

4.3.6. Wat de zorg voor mensen met een handicap aangaat, is het zaak een onderscheid te maken tussen professionele zorg en zorg door familieleden, zodat de druk op gezinnen zo veel mogelijk kan worden verlicht. Hoe dan ook moeten mantelzorgers toegang krijgen tot de sociale zekerheid, ongeacht het soort zorg.

4.4. Flexibele werkregelingen

4.4.1. Om bedrijven de kans te geven zich op personeelsgebied aan te passen aan de veranderende economische context, zijn flexibele werkregelingen cruciaal. Bovendien kunnen flexibele regelingen helpen de prestaties en productiviteit⁽¹⁹⁾ te verbeteren en werknemers in staat stellen hun werk en privéleven te combineren. Deze aspecten moeten dan ook op de agenda staan van de sociale dialoog op lokaal en sectorniveau, zodat nieuwe vormen van werk kunnen worden ingevoerd die werk en privéleven met elkaar in evenwicht brengen.

4.4.2. Flexibele werkregelingen kunnen nuttig zijn voor werknemers die zorgtaken op zich willen nemen, maar mogen geen negatieve gevolgen hebben voor de arbeidssituatie van de betrokkenen. In het richtlijnvoorstel wordt bepaald dat werkende ouders of mantelzorgers het recht hebben flexibele werkregelingen aan te vragen.

4.4.3. Zo wordt voorzien in de mogelijkheid voor bovenvermelde werknemers om gebruik te maken van i) vermindering van werkuren, ii) flexibele werkschema's en iii) telewerkmogelijkheden. Het EESC wijst erop dat dergelijke flexibele werkregelingen moeten beantwoorden aan de behoeften van de werknemers en dat moet worden uitgegaan van een benadering die de hele levensloop bestrijkt. Al deze kwesties moeten worden aangepakt via de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen op het niveau dat het best aansluit bij de desbetreffende situatie. Ook moeten werknemers het recht hebben om hun oorspronkelijk werkpatroon weer op te nemen. Werkgevers moeten echter ook het recht hebben om bij de

⁽¹⁸⁾ Zie: Bouget, D., Spasova, S. en Vanhercke, B. (2016), *Work-life balance measures for persons of working age with dependent relatives in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Brussel: Europese Commissie <https://webgate.ec.europa.eu/emplcms/social/BlobServlet?docId=16325&langId=en>

⁽¹⁹⁾ Chung, H., (2017) *Work Autonomy, Flexibility and Work Life Balance*: definitief rapport te vinden op: <http://wafproject.org/research-outputs/final-report/>

behandeling van een verzoek om flexibele werkregelingen rekening te houden met de behoeften van zowel de werkgever als de werknemer. Alle uit de toepassing van deze bepaling voortvloeiende problemen moeten overeenkomstig de nationale wetgeving, collectieve overeenkomsten en/of de praktijk worden opgelost.

4.4.4. De impact van de digitalisering van de werkplek en de arbeidsverhoudingen zou er zelfs toe kunnen leiden dat de traditionele arbeidspatronen in een nieuwe vorm worden gegoten. In dit verband moet verder worden nagedacht over de manier waarop zorgverlof traditioneel wordt beschouwd als dé keuze voor gezinnen om werk en gezinsleven op elkaar af te stemmen. Maar al te vaak is het de vrouw die gebruikmaakt van een flexibele werkregeling, om zo zorgtaken te vervullen en tegelijk te blijven werken. Dit staat hun vooruitgang op het werk in de weg, zowel wat hun loon als hun professionele ontwikkeling betreft. Voorts wil het EESC erop wijzen dat flexibele werkregelingen niet mogen worden gezien als typisch vrouwelijke regelingen die bedoeld zijn voor moeders of vrouwen die voor hun hulpbehoevende familieleden moeten zorgen. Bedrijven moeten flexibele werkregelingen voor zowel mannen als vrouwen stimuleren en meewerken aan een culturele evolutie die aansluit bij de wensen van mannen en vrouwen en tot meer gelijkheid op het werk zal leiden. Tevens moeten flexibele werkregelingen voor de volle 100 % kunnen worden teruggedraaid, werknemervriendelijk zijn en worden opgenomen in alle soorten contracten. Cruciaal in dit verband is dat het recht van werknemers om hun oorspronkelijke werkpatroon weer op te nemen, daadwerkelijk wordt toegepast.

4.4.5. De digitalisering kan flexibele werkregelingen ondersteunen door werknemers de kans te geven van op afstand te werken, maar brengt ook een aantal problemen en risico's mee.

4.5. Niet-wetgevende initiatieven

Het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad gaat vergezeld van een reeks niet-wetgevende initiatieven die het pakket maatregelen voor het evenwicht tussen werk en privéleven vervolledigen. Het EESC is ingenomen met deze aanvullende niet-wetgevende voorstellen ter vervollediging van het pakket maatregelen voor het evenwicht tussen werk en privéleven, waaronder:

4.5.1. Kinderopvang en langdurige zorg

4.5.1.1. Het zijn voornamelijk het gebrek aan kinderopvang en de hoge kosten daarvan die de tweede verdiener van een stel tweeverdieners ervan weerhouden om weer aan het werk te gaan. In de EU ging in 2014 slechts 28 % van de kinderen van 0 tot 3 jaar naar formele opvang; voor kinderen van 3 jaar tot de schoolleeftijd lag dat cijfer op 83 %. Deze percentages liggen onder de in 2001 vastgelegde doelstellingen van Barcelona, die al in 2010 bereikt hadden moeten zijn. Het EESC betreurt dan ook dat de doelstellingen van Barcelona voor kinderopvang, die tot doel hadden om op het niveau van de lidstaten te zorgen voor voldoende toegankelijke, betaalbare en hoogwaardige kinderopvang, niet zijn bereikt.

4.5.1.2. De hoge kosten voor de ouders en de openingsuren van de opvang die niet te verenigen zijn met een voltijdse baan, blijven een probleem. Uit het rapport van de Commissie blijkt dat we moeten blijven investeren in hoogwaardige diensten. Het Europees Parlement merkt op dat voor 27 % van de Europeanen het gebrek aan infrastructuur en de kwaliteit van de beschikbare diensten een belemmering vormen ⁽²⁰⁾.

4.5.1.3. De Commissie stelt voor de doelstellingen inzake onderwijs en opleiding te herzien, maar rept niet van de verwezenlijking van de Barcelonadoelstellingen. De doelstelling inzake onderwijs en opvang voor jonge kinderen is echter beperkter van opzet, omdat zij alleen gericht is op kinderen van vier jaar tot de schoolleeftijd. Het EESC dringt er dan ook op aan dat deze doelstelling inzake onderwijs en opvang voor jonge kinderen zo snel mogelijk wordt herzien en verbreed (door ook kinderen onder de vier op te nemen), zodat zij aansluit bij de Barcelonadoelstellingen. De herziene doelstellingen zouden ambitieuzer moeten zijn dan de huidige doelstellingen van Barcelona. Voorts pleit het EESC voor de ontwikkeling van EU-benchmarks voor buitenschoolse opvang en langdurige zorg.

4.5.1.4. Het EESC verwelkomt de plannen van de Commissie om het sturen en bewaken van de zorgvoorzieningen in de lidstaten te verbeteren in de context van het Europees Semester en om de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden te bevorderen. Ook zou het graag zien dat de gegevensverzameling op EU-niveau wordt verbeterd en staat het achter het voornemen om de doelstellingen inzake onderwijs en opvang voor jonge kinderen voor 2020 te herzien. Voorts zou het

⁽²⁰⁾ Zie de resolutie van het Europees Parlement van 13 september 2016 over *het creëren van arbeidsmarktomstandigheden die bevorderlijk zijn voor het evenwicht tussen werk en privéleven* (2016/2017(INI)).

een goede zaak zijn als de verschillende Europese financieringsinstrumenten op maat van de specifieke behoeften van de lidstaten worden gesneden. Het EESC heeft in dit verband al herhaaldelijk opgemerkt dat veel sterker moet worden ingezet op sociale investeringen, zeker gezien de meerwaarde van investeringen in kinderopvang ⁽²¹⁾.

4.5.1.5. Capaciteitsopbouw en voorlichtingsseminars waarbij alle stakeholders ten volle worden betrokken, zijn als aanvullende maatregelen van het grootste belang, maar zouden op veel grotere schaal moeten worden ingezet. Er is met name behoefte aan voorlichtingsseminars over ontslagbescherming na de terugkeer uit moederschapsverlof.

4.5.2. Evenwicht tussen werk en privéleven en fiscaal beleid

4.5.2.1. Hoewel het voorstel voor een richtlijn tot op zekere hoogte ingaat op de belastingkwestie, betreurt het EESC dat de Commissie zich hier niet voldoende ambitieus toont. Belastingregelingen kunnen rechtstreeks van invloed zijn op de arbeidsmarktparticipatie, met name als het gaat om tweede verdieners, in meerderheid vrouwen. De manier waarop belastingstelsels zijn opgezet, kan wegen op het besluit om al dan niet tot de arbeidsmarkt toe te treden. Belastingaftrek zou moeten worden overwogen om werkende ouders te helpen aan het werk te blijven.

4.5.2.2. Het voorstel van de Commissie om negatieve fiscale prikkels aan te pakken, zal de andere maatregelen uit het pakket aanvullen en ondersteunen. Het EESC kan zich er met name in vinden dat de landenspecifieke obstakels die het resultaat zijn van naar geslacht discriminerende belasting- en socialezekerheidsstelsels in kaart worden gebracht, en stelt voor dat een en ander wordt aangepakt via aanbevelingen in het kader van het Europees Semester.

4.5.3. De rol van maatschappelijke organisaties

4.5.3.1. Niet alleen kunnen de sociale economie en de niet-gouvernementele sector de behoefte aan hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare openbare diensten, inclusief kinderopvang en zorg voor oudere familieleden en andere hulpbehoevende personen helpen vervullen, zij kunnen ook een nuttige bijdrage leveren aan vormen van dienstverlening die erop gericht zijn het evenwicht tussen werk en privéleven te verbeteren. Zonder hun inspanningen zou het in veel gevallen onmogelijk zijn een dergelijke dienstverlening te verzekeren.

4.5.3.2. Voor de sociale partners is een bijzondere rol weggelegd bij de uitvoering van beleidsmaatregelen ter bevordering van het evenwicht tussen werk en privéleven op de werkplek, met name via onderhandelingen en collectieve overeenkomsten. Het EESC is tevreden dat de Europese sociale partners in de loop der jaren in hun werkprogramma's hebben getoond oog te hebben voor gendergelijkheid, en zich richten op concrete resultaten.

Brussel, 6 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽²¹⁾ Zie onder meer de EESC-adviezen PB C 271 van 19.9.2013, blz. 91; PB C 226 van 16.7.2014, blz. 21, en PB C 125 van 21.4.2017, blz. 10.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie

(COM(2017) 294 final)

(2018/C 129/08)

Rapporteur: **Antonello PEZZINI**Corapporteur: **Éric BRUNE**

Raadpleging	7.6.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegd	adviescommissie Industriële reconversie (CCMI)
Goedgekeurd door de CCMI	16.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	7.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	133/2/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt ten volle de lancering van een industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie (EDIDP), teneinde tot een interoperatief en geïntegreerd systeem voor gemeenschappelijke defensie te komen dat, gelet op de huidige geopolitieke context, steeds dringender is. Doel daarbij is de strategische autonomie van Europa m.b.t. de defensie-industrie⁽¹⁾ te versterken en daarvoor een solide gemeenschappelijke industriële en technologische basis te ontwikkelen.

1.2. Volgens het EESC is een nieuwe aanpak geboden, waarbij het kader van permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) het belangrijkste instrument van het Verdrag van Lissabon vormt, dat niet alleen kan fungeren als politieke incubator voor de opbouw van een „Europa van de defensie”, maar ook als katalysator ter versterking van de bereidheid en de inzet van de lidstaten, in overeenstemming met artikel 42, lid 6, en artikel 46 VEU en Protocol nr. 10 bij het Verdrag.

1.3. Het Comité is van mening dat alleen een „inclusieve en ambitieuze” PESCO⁽²⁾ die in staat is een lijst van bindende criteria en afspraken op te stellen, een proces op gang kan brengen dat ertoe leidt dat versnippering van vraag en aanbod wordt tegengegaan en geleidelijk werk wordt gemaakt van een open en transparante Europese markt.

1.4. De EDIDP-verordening moet volgens het EESC worden ingepast in een gemeenschappelijke industriële strategische visie die kan evolueren naar een succesvolle integratie van Europese producenten en gebruikers. Daarbij zouden telkens ten minste 3 lidstaten aan de gefinancierde projecten en de aankoop van goederen en diensten moeten deelnemen.

1.5. Het EESC dringt aan op een gestructureerde dialoog op Europees niveau, in synergie en coördinatie met de NAVO⁽³⁾, en een Raad van ministers van Defensie, die kan zorgen voor duurzaam politiek leiderschap en een forum voor overleg, alsook de vaststelling van echte Europese besluiten.

1.6. Het EESC acht het van cruciaal belang om te voorzien in een EDIDP-governance die in staat is gemeenschappelijke en concrete doelstellingen vast te stellen door middel van:

— een adviescomité van industriële deskundigen om de prioritaire keuzes vast te stellen die in het werkprogramma moeten worden opgenomen, en een beheerscomité, met deelname van de lidstaten.

⁽¹⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 62.

⁽²⁾ Zie de Raad van 22-23 juni 2017.

⁽³⁾ Zie de gemeenschappelijke verklaring van 8 juli 2016.

1.7. In de verordening moeten worden gewaarborgd:

- een passend geografisch evenwicht tussen Europese landen;
- sterke deelname van kleine ondernemingen;
- stopzetting van de onzekere dienstverbanden voor EDTIB-werknemers, ter bevestiging van de deugdelijkheid van de EU-financiering;
- de naleving van sociale en milieunormen, met name op het gebied van ecodesign en werkzekerheid⁽⁴⁾, teneinde de knowhow van de industrie veilig te stellen;
- transparante kansen om aan het EDIDP-programma deel te nemen voor alle ondernemingen, ongeacht hun vestigingsplaats of hun omvang.

1.8. Het EESC is het ermee eens dat het EDIDP vooral gericht moet zijn op de ontwikkeling van producten en diensten en op prototyping.

1.9. Vóór de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees defensiekader moet werk worden gemaakt van een **ruim verspreide Europese defensie- en veiligheidscultuur** die het Europees burgerschap moet vervollledigen.

2. Inleiding

Het streven naar een gemeenschappelijke Europese defensie is van oudsher een terugkerend maar zeer gevoelig thema geweest in de Europese integratie.

2.1. De eerste poging was de lancering van de Europese Defensiegemeenschap (EDG) in 1954, die op 30 augustus 1954 is mislukt. De tweede poging was de instelling van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid in 2000, gevolgd door de oprichting van het Europees Defensieagentschap (EDA) in 2004. De volgende acties waren de ontwikkeling van de algemene EU-strategie (EUGS)⁽⁵⁾ en uiteindelijk de gezamenlijke verklaring EU-NAVO van 2016⁽⁶⁾.

2.2. Verdere ontwikkeling van de industriële defensiesector kan niet alleen aanzienlijke voordelen voor de Europese economie opleveren maar ook, mits zij vanuit een langetermijnvisie wordt beheerd, de hoeksteen vormen van een ruimere en passender visie die gericht is op de totstandkoming van een daadwerkelijk Europese defensie.

2.3. Het langdurige maar noodzakelijke proces waarbij wordt afgestapt van een nationale defensievisie — die o.a. contrasteert met de aanwezigheid van sterke politiek-militaire groeperingen in de wereld en die de kwetsbaarheid en politieke zwakte van Europa heeft aangetoond op belangrijke momenten in de wereldpolitiek — kan voortbouwen op het initiatief van het Parlement en de Raad dat via de acties van de Commissie de industrie en de markt van Europese defensieproducten kan bevorderen.

2.3.1. De Europese defensie-industrie — opgevat als het geheel van bedrijfssectoren die goederen en diensten ontwikkelen, produceren en leveren aan het leger, de politie en de veiligheidsdiensten van de EU-lidstaten — is in menig opzicht een sector met specifieke kenmerken. De technologische ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat defensie en veiligheid grondig veranderd zijn en er ook anders zijn gaan uitzien. De impact op de Europese industrie is groot, gaande van het gebruik van „big data”, over onbemande voertuigen en toestellen, tot artificiële intelligentie.

2.3.2. Vanuit economisch oogpunt is defensie met een jaarlijkse omzet van 100 miljard EUR en 1,4 miljoen hooggekwalificeerde werknemers⁽⁷⁾ een geavanceerde sector in de Unie, met aanzienlijke overloopeffecten voor andere sectoren als die van de elektronica, de luchtvaart, de scheepsbouw, de ruimtevaart of het technisch textiel.

2.3.3. Vanuit technologisch oogpunt zij opgemerkt dat defensie voortdurend in de voorhoede van de technologie werkzaam is. Zo wordt het concurrentievermogen van de Unie kracht bijgezet, omdat uitmuntende spin-offs worden gegenereerd. Deze moeten worden ondersteund om civiele technologieën te kunnen integreren in complexe systemen die op de verschillende specifieke defensiesituaties zijn afgestemd.

⁽⁴⁾ ISO 14000 en ISO 18000, ISO14006 en ISO 45001, ISO 14006.

⁽⁵⁾ Europese Unie, Shared Vision, Common Action, juni 2016 — https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

⁽⁶⁾ Gemeenschappelijke verklaring, Warschau, 8 juli 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm

⁽⁷⁾ Aerospace and Defence Industries Association of Europe (Europese vereniging van luchtvaart- en defensie-industrieën), 2017.

2.3.4. Wat de Europese interne markt betreft, heeft de defensiemarkt doorgaans niet deelgenomen aan het integratieproces. De instandhouding van 27, door nationale programma's van elkaar gescheiden markten heeft daarbij verhinderd dat bij de productie van schaalvoordelen kon worden geprofiteerd⁽⁸⁾.

2.3.5. Wat de vraag betreft, hangt de industriële defensiesector in overwegende mate af van de vraag van de afzonderlijke landen en van hun nationale begrotingen. De afgelopen tien jaar zijn de defensiebegrotingen in de EU jaarlijks met ongeveer 2 miljard EUR gedaald. De lidstaten van de EU-27 investeren gemiddeld 1,32 % van het bbp in defensie.

2.3.6. Vanuit strategisch oogpunt zij opgemerkt dat, wil Europa zijn burgers en ondernemingen een toereikend niveau van veiligheid garanderen, de territoriale integriteit van zijn grenzen bewaken en verantwoordelijkheden in de wereld op zich nemen, dan moet het voor een geloofwaardige defensiecapaciteit zorgen, door op gemeenschappelijke Europese grondslag een passend niveau van strategische autonomie en technologische en industriële ontwikkeling te verzekeren.

2.4. De huidige stand van zaken dreigt ook het vermogen van Europa te ondermijnen om het hoofd te bieden aan de nieuwe uitdagingen op het gebied van veiligheid in het licht van de steeds snellere veroudering van apparatuur en de stijgende kosten ervan⁽⁹⁾.

2.4.1. De investeringen in defensie van Europa in zijn geheel bedragen op dit moment minder dan de helft van die van de VS.

2.5. Hoewel de Europese defensie-industrie de vermindering van het aantal binnenlandse orders althans ten dele heeft kunnen compenseren via de uitvoer, door de productie en de verkoop te globaliseren, heeft de instandhouding van de versnippering van het defensiebeleid aanleiding gegeven tot inefficiëntie en zwakheden die steeds meer zichtbaar worden wat betreft:

- verlies van schaalvoordelen;
- constante toename van de kosten per geproduceerde eenheid;
- gebrek aan concurrentie tussen ondernemingen in de productielanden;
- ongelijke technische en wettelijke normen;
- tragere innovatie;
- toenemende technologische achterstand ten opzichte van toonaangevende bedrijven buiten de EU;
- een hoge mate van afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers.

2.6. Gezien de relatief geringe vastleggingen, gecombineerd met een laag niveau van coördinatie van de nationale beleidsmaatregelen, dreigt deze stand van zaken tevens de capaciteit van Europa om het hoofd te bieden aan nieuwe uitdagingen te ondermijnen.

2.6.1. Bovendien wordt 80 % van de overheidsopdrachten op defensiegebied op louter nationale basis uitgeschreven, met uiteraard alle kosten vanwege de overlappingsen.

2.7. De strijdkrachten van de Europese landen zijn vanuit operationeel oogpunt sterk geïntegreerd en hebben een lange ervaring van samenwerking. Zij blijven evenwel 27 volledig gescheiden structuren, met strikt nationale ondersteunende diensten, hoewel er steeds meer sprake is van verschillende soorten initiatieven die alle onder het zogenaamde „pooling and sharing” vallen⁽¹⁰⁾.

2.8. In diverse documenten van de integrale EU-strategie inzake veiligheid en defensie zijn vijf specifieke doelstellingen vastgesteld die vooral relevant zijn voor de Europese defensie:

1. beschikken over het volledige spectrum van landmacht-, luchtmacht-, zeemacht- en ruimtevaartcapaciteiten (full-spectrum);
2. technologische en industriële middelen verzekeren om de militaire capaciteiten te verwerven en in stand te houden die nodig zijn om onafhankelijk op te treden;
3. investeren in op afstand bestuurde luchtvaartuigen;

⁽⁸⁾ SWD(2017) 228 final, paragraaf 2.2.

⁽⁹⁾ Zie paragraaf 9.

⁽¹⁰⁾ Zie bijv. de programma's Eurofighter Thyphoon of A400M.

4. investeren in satellietcommunicatie, autonome toegang tot de ruimte en permanente monitoring van de aarde;
5. de lidstaten voorzien van en hen bijstaan met defensiecapaciteit tegen cyberdreigingen.

2.9. Het pakket initiatieven, waaronder het voorstel voor een verordening tot instelling van een industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensiesector en het voorstel voor de oprichting van een Europees Defensiefonds ter ondersteuning van de gezamenlijke investeringen in onderzoek en ontwikkeling op het gebied van technologieën en materialen, moet de aanzet geven tot een proces van hervorming van defensie en veiligheid, teneinde met name:

- de samenwerking tussen lidstaten te versterken en nieuwe samenwerkingsprogramma's op te zetten;
- de barrières tussen nationale markten te verminderen;
- de Europese defensie-industrie concurrerende te maken;
- synergieën tussen militair en civiel onderzoek te bevorderen;
- sectoren te identificeren zoals energie, ruimtevaart en technologieën voor tweërlei gebruik, zodat zij kunnen bijdragen tot de versterking van de Europese defensiecapaciteit.

2.9.1. Om de wereldwijde uitdagingen voor de sector het hoofd te bieden moet de capaciteit van het Europees Defensieagentschap kracht worden bijgezet teneinde gemeenschappelijke actiegebieden in kaart te brengen die dan aan het oordeel van de lidstaten moeten worden voorgelegd.

2.10. De Europese Raad van 15 december 2016 heeft de Commissie verzocht om „in de eerste helft van 2017 voorstellen te doen voor de oprichting van een Europees defensiefonds dat onder meer de gezamenlijke ontwikkeling van onderling door de lidstaten overeen te komen vermogens behelst”⁽¹¹⁾. In het kader van de gezamenlijke Raad Buitenlandse Zaken en Defensie heeft de Europese Raad van maart 2017 in zijn conclusies verklaard uit te kijken naar de instelling van een militair plannings- en uitvoeringsvermogen (MPCC) en een nieuwe structuur, ter verbetering van het vermogen van de EU om sneller, doeltreffender en consequenter te reageren.

2.11. De Europese Raad van 22 en 23 juni 2017 is het erover eens „dat er een inclusieve en ambitieuze permanente gestructureerde samenwerking (Permanent Structured Cooperation — PESCO) moet komen”, alsook een lijst van gemeenschappelijke criteria en bindende afspraken, geheel in overeenstemming met artikel 42, lid 6, en artikel 46 VEU met Protocol nr. 10 bij het Verdrag, en in aansluiting op de nationale defensieplanning en de betreffende verbintenissen die door de betrokken lidstaten zijn aangegaan in het kader van de NAVO en de VN⁽¹²⁾.

2.12. Het Europees Parlement (EP) is van zijn kant blijven aandringen op nauwere samenwerking tussen de lidstaten op defensiegebied, alsook op de volledige tenuitvoerlegging van het Verdrag van Lissabon met betrekking tot veiligheid en defensie. In zijn resolutie van 22 november 2016 over een Europese defensie-unie⁽¹³⁾ heeft het EP de Europese Raad aangespoord „om de leiding te nemen bij de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid van de Unie en bijkomende financiële middelen te bieden om de oprichting ervan te waarborgen”.

2.12.1. Het EP heeft er voorts ook op gewezen dat de Europese landen over geloofwaardige militaire capaciteiten moeten beschikken. Het heeft de lidstaten aangespoord om intensiever samen te werken en opnieuw aangedrongen op systematische harmonisering van militaire vereisten en een geharmoniseerd planningsproces, afgestemd op het defensieplanningsproces van de NAVO, afgestemd op het defensieplanningsproces van de NAVO⁽¹⁴⁾.

2.13. Het EESC heeft van zijn kant verschillende malen de gelegenheid gehad zich uit te spreken over het defensiebeleid⁽¹⁵⁾ en gepleit „voor significante kwalitatieve vooruitgang in de Europese defensiesamenwerking ...”, gelet op het feit dat „de Europese defensiemarkt en -industrie te sterk versnipperd zijn”⁽¹⁶⁾.

⁽¹¹⁾ Conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken, 15 november 2016.

⁽¹²⁾ Zie voetnoot 2.

⁽¹³⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0435+0+DOC+XML+V0//NL>

⁽¹⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0456+0+DOC+XML+V0//NL>

⁽¹⁵⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 62; PB C 67 van 6.3.2014, blz. 125; PB C 299 van 4.10.2012, blz. 17; PB C 100 van 30.4.2009, blz. 114; PB C 100 van 30.4.2009, blz. 109.

⁽¹⁶⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 62.

3. Het voorstel van de Europese Commissie

3.1. De Europese Commissie stelt voor te voorzien in een Europees programma voor de industriële ontwikkeling van de defensiesector, met een budget van 500 miljoen EUR voor de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2020, en met de volgende doelstellingen:

- versterking van het concurrentievermogen en de innovatiecapaciteit van de defensie-industrie van de EU via ondersteuning van de acties in hun ontwikkelingsfase en bevordering van alle vormen van innovatie;
- optimalisering van de samenwerking tussen ondernemingen bij de ontwikkeling van producten en technologieën;
- ondersteuning van O&O, met name bij de ontwikkeling van onderzoeksresultaten;
- bevordering van de samenwerking tussen bedrijven om overlapping en versnippering te beperken en schaalvoordelen te genereren.

3.2. De financiële bijdrage van de Unie gebeurt in de vorm van subsidies, financiële instrumenten of overheidsopdrachten, ter ondersteuning van het ontwerp, de vaststelling van technische specificaties, prototypes en testen, kwalificering en certificering van producten, onderdelen en technologie.

3.3. De voorgestelde toekenningscriteria zijn: de voorgestelde samenwerking moet betrekking hebben op minstens drie ondernemingen uit twee verschillende lidstaten; de financiële steun mag niet meer dan 20 % van de totale kosten van de actie bedragen indien de actie betrekking heeft op prototyping, terwijl in alle andere gevallen de volledige kostprijs van de actie kan worden gefinancierd.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC is ingenomen met de initiatieven die erop gericht zijn de uitdagingen van morgen aan te pakken en de veiligheid van de burgers — met inbegrip van de cyberveiligheid — te verzekeren door de strategische autonomie van Europa op defensiegebied te versterken en daarvoor een solide gezamenlijke Europese industriële en technologische basis te ontwikkelen.

4.2. Het Comité staat volledig achter de lancering van een industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie via een ontwerpverordening, die **een eerste, voor verbetering vatbare stap is die kracht moet worden bijgezet** wat de toegewezen middelen betreft, met als doel vooral op O&O-gebied tot een gemeenschappelijk defensiesysteem te komen dat, gezien de huidige geopolitieke context, meer dan ooit dringend noodzakelijk is.

4.3. Volgens het EESC is de tijd aangebroken om werk te maken van een effectieve, alomvattende, doeltreffende en concurrerende **interne Europese defensiemarkt in de EU-27**, met de volgende kenmerken:

- meer openheid en geen versnippering, ook wat normen, technische specificaties en CE-certificatie betreft;
- betere toegang tot grondstoffen;
- specifieke steun voor kleine en middelgrote ondernemingen;
- vereenvoudigde toegang tot financiering, informatie en andere markten;
- een sterke specialisatie van de verschillende rollen;
- efficiënt gebruik van de energie- en ruimte-infrastructuur;
- betere bescherming van de grenzen en onontbeerlijke maritieme veiligheid;
- prognoseactiviteiten met het oog op een participatieve, gemeenschappelijke benadering in de hele EU;
- duurzame en sociaal aanvaardbare ontwikkeling tegen onzeker werk;
- bevordering van de uitwisseling tussen productketens binnen de EU, door tijdelijke invoer tussen ondernemingen voor AEOS-actoren te vereenvoudigen⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ AEOS — geautoriseerd marktdeelnemer, met adequate normen ter waarborging van de veiligheid van de internationale bevoorradingsketen.

4.3.1. Het EESC is ervan overtuigd dat alleen als er een einde komt aan de onzekere arbeidsvoorwaarden voor werknemers van de Europese industriële en technologische defensiebasis, kan worden verzekerd dat bedrijven de nodige vaardigheden verwerven en de doelstellingen van het EDIDP-programma worden verwezenlijkt.

4.4. Het Comité is van mening dat de **financiële middelen** van het EDIDP-programma uiterst beperkt zijn, en dat er ook steun zou moeten komen uit het EFSI „teneinde de hoogst mogelijke werkgelegenheidsimpact te bereiken. De financiering zou zich ook moeten richten op voor tweërlei gebruik bestemde technologieën met betrekking tot de veiligheids- en defensie-industrie ter ondersteuning van de ontwikkeling van één sterke, helder gedefinieerde Europese industriële en technologische defensiebasis (EDTIB)”⁽¹⁸⁾.

4.5. De aangegeven toekenningscriteria zijn volgens het EESC ontoereikend om een **effectieve Europese dimensie van de technologische en industriële grondslag van de acties** te verzekeren. Er zou in samenwerking moeten worden voorzien tussen **ten minste drie** onafhankelijke ondernemingen uit ten minste drie verschillende lidstaten, alsook met gebruikersgroepen uit kleine ondernemingen.

4.5.1. Voorts zou er een passend evenwicht gewaarborgd moeten zijn tussen diverse Europese landen, samen met een aanzienlijk percentage deelnemende kleine bedrijven.

4.6. Het EESC zou graag zien dat de Europese financiering ervoor zorgt dat de ontwikkelingsactiviteiten prioritair aan Europese bedrijven ten goede komen.

4.7. Het pleit voorts voor harmonisering van de normen voor wapenuitvoer op Europees niveau, aansluitend bij de regels van het Wapenhandelsverdrag (WHV), dat door alle lidstaten van de Europese Unie ondertekend en geratificeerd is. Doel is een mogelijke oorzaak van verstoring van de mededinging tussen Europese ondernemingen weg te nemen die de toegang tot de uitvoermarkt zou kunnen bemoeilijken.

4.8. Wat het soort acties betreft, is het EESC van mening dat het van essentieel belang is onzekere arbeidsvoorwaarden voor het personeel van de Europese defensie-industrie tegen te gaan. Doel van de Europese steun is de knowhow van industriële en technologische defensiebasis te versterken. Aangezien de knowhow van de industrie steunt op haar werknemers, moet kunnen worden verzekerd dat deze werknemers en de ondernemingen waarin ze werkzaam zijn, duurzaam kunnen blijven samenwerken.

4.9. Het EESC formuleert soortgelijke opmerkingen ook m.b.t. de **selectiecriteria voor projecten**, waarbij o.a. zou moeten worden gekeken naar:

- de verwachte impact wat de kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van de vaardigheden van de werknemers betreft;
- de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen, als extra factor om in aanmerking te komen;
- de naleving van sociale en milieunormen⁽¹⁹⁾.

4.9.1. Het EESC zou graag zien dat een bepaald percentage (bijv. 10 %) wordt voorbehouden voor open permanente projecten, gericht op kleine ondernemingen. Zo zouden alle actoren die actief betrokken zijn bij de technologisch-innovatieve ontwikkeling van producten en diensten in de defensiesector, op een evenwichtiger manier aan het programma kunnen deelnemen.

4.10. Het EESC acht het van cruciaal belang om naast de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie ook te voorzien in een EDIDP-governance die in staat is gemeenschappelijke en concrete doelstellingen vast te stellen door middel van:

- een raadgevend comité van industriële deskundigen van de lidstaten dat prioritaire thema's kan voorstellen;
- een beheerscomité voor het programma, met vertegenwoordigers van de lidstaten, voor een geopolitiek evenwicht in de Unie als geheel.

5. Te ondernemen acties:

5.1. benadrukken van de cruciale rol van de Europese defensie in de bescherming van de Europese belangen wat betreft veiligheid en aangegane internationale verplichtingen, en voor de instandhouding van de democratie en de rechtsstaat;

5.2. de aandacht vestigen op de vaardigheden en de bekwaamheid van de militaire sector, die traditioneel wordt beschouwd als promotor van onderzoek en innovatie, alsook als stuwende kracht voor het industrieel en economisch herstel van het Europese productiesysteem;

⁽¹⁸⁾ EFSI: Europees Fonds voor strategische investeringen — zie advies PB C 75 van 10.3.2017, blz. 57.

⁽¹⁹⁾ Zie voetnoot 4.

- 5.3. consolideren van de identiteitsgedachte en het gevoel van verbondenheid met de EU, via een gemeenschappelijk waardenkader voor de burgers van verschillende landen;
- 5.4. vergroten van de kennis, het bewustzijn en de steun van de Europese burgers m.b.t. de militaire organisatie en de institutionele activiteiten van defensie;
- 5.5. vergroten van de kennis en het bewustzijn van, alsook de steun van de Europese burgers voor de technologische ontwikkeling van defensie-instrumenten die rechtstreeks van invloed zijn op het maatschappelijk middenveld en de ontwikkeling van het land;
- 5.6. ontwikkelen van de communicatiedimensie van de nieuwe gemeenschappelijke aanpak, om in de Europese communicatiesector over steeds beter voorbereid en gekwalificeerd personeel te beschikken. De activiteiten moeten gebaseerd zijn op het leidende beginsel „kwalificeren en coördineren”, dat is ontwikkeld volgens de coördinatieaanpak op Europees niveau, in overeenstemming met de NAVO.
- 5.7. Cyberveiligheid en -defensie, op welk gebied defensie een referentiespeler is in Europa, in samenhang met de opkomst van de cyberspace, als nieuw terrein naast de overige traditionele militaire actiegebieden.

Brussel, 7 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de oprichting van het Europees Defensiefonds

(COM(2017) 295 final)

(2018/C 129/09)

Rapporteur: **Mihai IVAȘCU**Corapporteur: **Fabien COUDERC**

Raadpleging	Europese Commissie, 4.8.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het EESC-bureau	16.6.2017
Bevoegd orgaan	Adviescommissie Industriële Reconvertie (CCMI)
Goedkeuring door de CCMI	16.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	7.12.2018
Zitting nr.	530
Stemuitslag	179/2/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is van mening dat de EU meer verantwoordelijkheid moet nemen voor haar defensie, en dat zij paraat moet staan en in staat moet zijn om elke externe bedreiging voor haar burgers en hun manier van leven te ontmoedigen.

1.2. In het Europees defensieactieplan en de integrale strategie op het gebied van veiligheid en defensie wordt benadrukt hoe belangrijk het is dat de defensie-industrie van de EU een strategische autonomie bereikt, zodat de EU een belangrijke en geloofwaardige speler in de defensiesector kan worden. Het Europees Defensiefonds (EDF) heeft een duidelijke doelstelling, namelijk om de samenwerking tussen de lidstaten te stimuleren op het gebied van onderzoek en technologie (O&T), ontwikkeling en de strategische aanschaf van militaire vermogens. Bijzondere aandacht moet worden geschonken aan het overbruggen van O&T en ontwikkeling van vermogen.

1.3. De defensie-industrie speelt een belangrijke rol in de Europese economie: 1,4 miljoen banen zijn van de sector afhankelijk. Het gebrek aan coördinatie kost ons tussen de 25 en 100 miljard EUR per jaar, wat onaanvaardbaar is in een mondiale concurrentiecontext.

1.4. Het EESC dringt er met klem op aan dat de lidstaten en de Europese Commissie het EDF gebruiken om belangrijke industriële vermogens op Europese bodem te houden en ervoor te zorgen dat Europese middelen worden besteed aan Europees O&O en de aanschaf van Europese wapensystemen.

1.5. Het EESC steunt de concurrentiegestuurde benadering van het EDF, dat toegankelijk is voor alle lidstaten en projecten financiert die toegevoegde waarde en geavanceerde technologieën zullen opleveren.

1.6. Het EESC is van mening dat de Europese Commissie naast het verstrekken van financiering voor de industrie ook een kader tot stand moet brengen voor een betere communicatie tussen industriële spelers van alle grootten en uit alle lidstaten.

1.7. Het EESC is ingenomen met de bijzondere aandacht die in het huidige voorstel uitgaat naar kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), ongeacht uit welk land zij afkomstig zijn. Kmo's zijn vaak een bron van innovatie op speerpuntgebieden zoals informatietechnologie en communicatie (IT&C) en cyberveiligheid. Voorts zou het EESC graag zien dat mechanismen worden ingevoerd voor de betrokkenheid van kmo's, zoals een bonussysteem, dat de grensoverschrijdende samenwerking tussen kmo's zou bevorderen.

1.8. Het EESC is er stellig van overtuigd dat het noodzakelijk is om sterke defensievermogens op te bouwen die de Europese belangen ondersteunen. Deze vermogens moeten worden vastgesteld door de lidstaten, overeenkomstig hun nationale defensiebeleid, de Europese doelstellingen en de verplichtingen die voortvloeien uit het NAVO-partnerschap.

1.9. Het EESC is van mening dat de aandacht in de eerste plaats moet uitgaan naar technologieën die mogelijk essentieel zijn voor de EU om een technologische voorsprong te verwerven. Dit kan worden bereikt door de gemeenschappelijke defensieplanning te verbeteren en een plan voor cruciale vermogens op te zetten.

1.10. Het EESC beveelt aan dat bij de toekenningsprocedure naar aanleiding van oproepen tot het indienen van voorstellen rekening wordt gehouden met dwingende en hoge sociale én milieunormen.

1.11. Gezien de specifieke kenmerken van de defensiesector alsook de achterdocht van bedrijven en lidstaten en hun angst om kennis te delen, kunnen niet dezelfde financieringsregelingen als in andere sectoren gehanteerd worden.

1.12. Het EESC vindt dat het beheersmodel van het EDF zo snel mogelijk moet worden vastgesteld en dat de Europese Unie, het Europees Defensieagentschap, de lidstaten en de industrie hierbij betrokken moeten worden. De Commissie moet nieuwe mogelijkheden onderzoeken om de bureaucratische rompslomp in verband met de uitvoering van het EDF terug te dringen. Ook beveelt het EESC aan dat het Europees Parlement op gezette tijden toegang dient te hebben tot de verslaglegging, zodat het de werking van het fonds kan beoordelen.

1.13. Het EESC beveelt aan na te gaan of het minimum aantal landen dat deelneemt aan een in aanmerking komend project kan worden verhoogd tot drie, naarmate het EDF-programma verder wordt ontwikkeld.

1.14. Maximalisering van het aantal bij het EDF betrokken lidstaten zal volgens het EESC leiden tot minder ontslagen, en zal de standaardisering van logistieke systemen en subsystemen bevorderen. Ook zal dit overlappings met de huidige NAVO-normen en versnippering van wapensystemen tegengaan. Daarom zouden het EDA en het gekozen industriële consortium voor elk toegekend project in een vroeg stadium nauw met elkaar moeten samenwerken om gemeenschappelijke normen en standaarden vast te stellen.

1.15. Het EESC zet vraagtekens bij de „redelijke verwachting [...] dat de ontwikkeling tot aanbestedingen zal leiden”, aangezien het in militair onderzoek wemelt van voorbeelden van projecten die zijn ontwikkeld maar later niet door de lidstaten zijn aanbesteed. Er zouden duidelijke regels moeten komen met betrekking tot de toezegging om met succes ontwikkelde vermogens aan te kopen.

1.16. Het EESC beveelt aan dat het mogelijk zou moeten zijn om in een vroeg stadium van de ontwikkeling van projecten die worden gefinancierd in het kader van het vermogensonderdeel, gebruik te maken van opleidingsprogramma's die door de Europese Unie worden medegefinancierd. Goed opgeleide arbeidskrachten zijn van cruciaal belang voor de ontwikkeling van geavanceerde technologieën op het gebied van defensie.

1.17. Voorts is het EESC, als vertegenwoordigend orgaan van de maatschappelijke organisaties, bereid om expertise en advies te bieden in alle aangelegenheden die verband houden met de economische en sociale aspecten van het EDF.

2. Wat aan het advies is voorafgegaan, met inbegrip van het wetgevingsvoorstel in kwestie

2.1. Europa wordt geconfronteerd met buitengewone omstandigheden wat de geopolitieke omgeving betreft. De toenemende instabiliteit in de wereld heeft geleid tot een veranderlijke veiligheidsomgeving die talrijke bedreigingen met zich meebrengt, zowel conventionele als niet-conventionele. De Europese burgers eisen dat gebruik wordt gemaakt van alle middelen die ons ter beschikking staan om deze uitdagingen aan te gaan.

2.2. Om haar rol op het internationale toneel te bevestigen, moet de EU in staat zijn om externe bedreigingen doeltreffend en onafhankelijk te bestrijden. In de huidige geopolitieke context is het projecteren van macht in het Midden-Oosten en in Afrika cruciaal voor de veiligheid en het welzijn van de Europese burgers.

2.3. In 2014 heeft de EU27 circa 2 miljard EUR besteed aan O&T op defensiegebied, na een gestage daling met 27 % sinds 2006, en de O&T-uitgaven in het kader van samenwerkingsprojecten zijn met meer dan 30 % gedaald. In dezelfde periode hebben de VS 9 miljard EUR per jaar aan defensiegerelateerd R&T besteed, zijn de Russische uitgaven voor O&O tussen 2012 en 2014 verdubbeld, en blijkt uit recente gegevens dat ook China meer is gaan investeren in O&O op defensiegebied⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Studie van het Europees Parlement, „The Future of EU defence research”, 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU\(2016\)535003_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU(2016)535003_EN.pdf)

2.4. De rol van het EDF, dat deel uitmaakt van het Europees defensieactieplan⁽²⁾, is de lidstaten te helpen bij het coördineren en beter gebruikmaken van het geld dat zij bereid zijn te besteden aan defensie, waarbij dubbel werk — van onderzoek en ontwikkeling tot de aanschaf van defensievermogens — wordt vermeden. Het EESC heeft reeds zijn steun uitgesproken voor de totstandbrenging van de Europese defensie-unie en was ingenomen met de oprichting van het Europees Defensiefonds⁽³⁾.

2.5. Het Europees Defensiefonds bestaat uit twee verschillende maar complementaire onderdelen: een onderzoeksonderdeel en een vermogensonderdeel, die beide worden gecoördineerd door een coördinatieraad. Het onderzoeksonderdeel zal volledig worden gefinancierd uit de EU-begroting en zal samenwerkingsprojecten bevorderen voor de ontwikkeling van defensievermogens waarover de lidstaten overeenstemming hebben bereikt. Het vermogensonderdeel wordt voornamelijk gefinancierd uit bijdragen van de lidstaten.

2.6. Het EESC is zich ervan bewust dat het in de huidige veiligheidssituatie, die wordt gedomineerd door terroristische aanslagen op Europese bodem, hybride oorlogvoering en cyberaanvallen, steeds moeilijker wordt om een onderscheid te maken tussen interne en externe veiligheid, die steeds meer met elkaar verweven zijn.

3. Relatie tussen het EDF en de Europese defensie-industrie; bijzonderheden

3.1. De defensievermogens en het vermogen om onze buitengrenzen te verdedigen hangen nauw samen met een sterke industriële basis. Daarom beveelt het EESC aan dat maatregelen op Europees niveau ter ondersteuning van de collectieve defensie de sector in staat moeten stellen op Europese bodem te blijven. Bedrijfsstrategieën kunnen defensiebedrijven ertoe nopen om met onderaannemers buiten de EU in zee te gaan, en dus om een deel van hun toeleveringsketen naar het buitenland te verleggen. Volgens het EESC moet het gebruik van Europees geld ter ondersteuning van buitenlandse contractanten zo veel mogelijk worden beperkt en mogen bedrijfskeuzes niet ten koste gaan van de strategische autonomie.

3.2. Het EDF moet in de eerste plaats een groter concurrentievermogen van de Europese industrie nastreven, en de technologieën ontwikkelen die van cruciaal belang zijn voor het bestaan en de zelfvoorziening van de Europese defensiesector.

3.3. De defensiesector verandert zeer ingrijpend door kunstmatige intelligentie, big data- en cloudtechnologieën, cyberaanvallen, onbemande voertuigen, hybride en transnationale bedreigingen enz. De nieuwe soorten technologieën en bedreigingen vereisen nieuwe soorten tegenmaatregelen. Eén ding staat vast: we kunnen deze uitdagingen beter aanpakken en voorkomen door samen te werken. Geboden is systematischer samenwerking, evenals gezamenlijke inspanningen voor de ontwikkeling van technologieën en gecoördineerd optreden voor aankopen.

3.4. Het EESC wil wijzen op de sterke economische stimulans voor nauwere samenwerking. Meer dan 1,4 miljoen hoogopgeleide mensen zijn direct of indirect werkzaam in de defensiesector en elke geïnvesteerde euro levert een rendement op van 1,6. De gebrekkige coördinatie op dit gebied kost Europa jaarlijks tussen de 25 en 100 miljard EUR per jaar⁽⁴⁾.

3.5. Dit gebrek aan samenwerking komt tot uiting in een groot aantal overbodige wapensystemen, een gebrek aan schaalvoordelen voor de defensie-industrie en een verminderde inzetbaarheid van onze strijdkrachten. In de EU bestaan 178 verschillende wapensystemen, in de VS 30. In de EU bestaan 17 verschillende types gevechtstank, in de VS één. Het getuigt van duidelijke inefficiëntie bij de besteding van defensiebudgetten en een gebrek aan interoperabiliteit van defensiematerieel.

3.6. Het EESC wijst erop dat een efficiënte R&T voor defensie gebaseerd is op geschoolde arbeidskrachten. Ambitieuze en gedegen opleiding en beroepsonderwijs in de defensie-industrie is essentieel voor succesvolle projecten die technologische grenzen willen bereiken.

3.7. Het EESC merkt op dat er precedents zijn voor gezamenlijke militaire samenwerking op het gebied van onderzoek en verwerving die succesvol zijn gebleken. De Eurofighter Typhoon, de Meteor-raket, de torpedobootjager van de Horizonklasse en het FREMM-fregat zijn slechts enkele voorbeelden van dit soort projecten.

⁽²⁾ COM(2016) 950 final
https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf

⁽³⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 62.

⁽⁴⁾ *Defending Europe. The case for greater EU cooperation on security and defence*; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf

3.8. Het is het EESC onduidelijk hoe de lidstaten die zich aan een ontwikkelingsproject verbinden, kunnen aantonen dat er een „redelijke verwachting is dat de ontwikkeling tot aanbestedingen zal leiden”, aangezien het in militair onderzoek wemelt van voorbeelden van projecten die zijn ontwikkeld maar later niet door de lidstaten zijn aanbesteed⁽⁵⁾. De mogelijkheid tot medefinanciering in de vroege ontwikkelingsfase van nieuwe vermogens uit de EU-begroting is bedoeld om de industriële risico's te verminderen, maar dit kan alleen worden bereikt als de klanten zich ertoe verbinden met succes ontwikkelde vermogens aan te schaffen.

3.9. Samen staan de 28 lidstaten wereldwijd op de tweede plaats qua militaire uitgaven. Maar terwijl de grote mogendheden hun defensie-uitgaven hebben verhoogd, zijn de defensie-uitgaven van de EU27 tussen 2005 en 2015 met bijna 11 % gedaald⁽⁶⁾. Slechts vier van de 28 lidstaten voldoen aan het NAVO-streefcijfer van 2 % van het bbp. De uitgaven voor onderzoek en technologie (O&T) op defensiegebied zijn in de nationale begrotingen drastisch beperkt. Tussen 2006 en 2013 zijn de O&T-uitgaven op defensiegebied in de 27 lidstaten die aan het Europees Defensieagentschap deelnemen, met 27 % gedaald⁽⁷⁾.

3.10. Volgens het EESC moet het probleem van in het VK gevestigde defensiebedrijven vroegtijdig worden aangepakt, in het licht van hun belangstelling voor Europese ontwikkelingsprogramma's en de prominente rol van het VK op defensiegebied. De EU wil de Britse knowhow op dit gebied behouden.

3.11. Hoewel de Europese Commissie het onderzoek financiert, zijn het de lidstaten die besluiten over en investeren in de aankoop van vermogens. In deze hele opzet is het in feite het bedrijfsleven dat zich bezighoudt met de O&O, alsmede met de ontwikkeling van de defensievermogens. Het EESC is van mening dat de Europese Commissie naast het verstrekken van financiering voor de industrie ook een kader tot stand moet brengen voor een betere communicatie tussen alle industriële actoren die bij de defensiesector van de EU betrokken zijn.

4. Begunstigden: grote spelers en kmo's (mkb)

4.1. Het EESC meent dat de lidstaten van cruciaal belang blijven voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid, en dat geen van de huidige initiatieven op Europees niveau hier verandering in zal brengen.

4.2. Volgens het EESC moet het EDF alleen een concurrentiegestuurd programma zijn dat de meest relevante en concurrerende projecten financiert, ongeacht geografische of sociale overwegingen. Er moet echter gezorgd worden voor een billijke toegang voor alle lidstaten en het aanmoedigen van kleinere defensiebedrijven om grensoverschrijdend samen te werken.

4.3. Het EESC is van mening dat kmo's in onze economie een cruciale rol spelen. Het is een goede zaak dat kmo's en midcap-ondernemingen in de defensie-industrie worden gestimuleerd. Bovendien zijn start-ups en kleine ondernemingen vaak een bron van innovatie in speerpuntgebieden als IT&C en cyberveiligheid. Het EESC is hier een groot voorstander van deze en acht het van het grootste belang dat gelijke kansen voor alle kmo's, ongeacht uit welk land zij afkomstig zijn, de voornaamste doelstelling moet zijn.

4.4. In de optiek van het EESC is het Europees Defensiefonds opgezet ter ondersteuning van het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie. Terwijl de Europese Commissie een inclusieve aanpak in de werking van het fonds moet bevorderen, mag het niet worden gebruikt als een fonds voor regionale ontwikkeling. Dit zou kunnen leiden tot een te geringe spreiding van de middelen en zou zijn doel voorbijschieten, namelijk de bestrijding van de fragmentering van de Europese defensiesystemen.

4.5. Ter wille van de inclusiviteit mag het fonds niet uitsluitend bestemd zijn voor grote spelers. Een fors deel van het fonds zou bestemd moeten worden voor kmo's, bijvoorbeeld door kleinere projecten te selecteren. Voorts zou het EESC graag zien dat mechanismen worden ingevoerd voor de betrokkenheid van kmo's, zoals een bonussysteem, dat de grensoverschrijdende samenwerking tussen kmo's zou bevorderen.

4.6. Het EESC begrijpt de gedachte achter de volledige EU-financiering van R&T op het gebied van defensie, in tegenstelling tot de gebruikelijke medefinanciering van civiele activiteiten door de EU. Het zeer beperkte aantal klanten (voornamelijk nationale ministeries van defensie) maakt het voor bedrijven moeilijk om risico's die samenhangen met de

⁽⁵⁾ Hierbij valt te denken aan de voor de Amerikaanse marine ontwikkelde Northrop Grumman X-47B. Ondanks aanvankelijk succes en testvluchten vond de Amerikaanse marine het programma te duur en niet onopvallend genoeg en werd het uiteindelijk stopgezet, terwijl de totale kosten van het programma 813 miljoen USD beliepen.

⁽⁶⁾ Stockholm International Peace Research Institute Military Spending Database 2005-2015; <https://www.sipri.org/databases/milex>

⁽⁷⁾ COM(2016) 950 final

https://eas.europa.eu/sites/eas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf

ontwikkeling van een nieuw product in een beter voorspelbare markt af te schrijven. Of het toekomstige fonds nu al dan niet onder dezelfde paraplu valt als andere onderzoeksfondsen in het volgende MFK, is een van de kwesties die nader moeten worden onderzocht.

4.7. Het EESC is ervan overtuigd dat het Europese Defensiefonds een sterke stimulans zal zijn voor de lidstaten om „Europees te kopen” in geval van toekomstige opdrachten op het gebied van defensie en zo zal zorgen voor economische ontwikkeling, de bescherming van de knowhow en de industriële basis die nodig is voor het in stand houden van een mondiaal militair vermogen. De lidstaten zouden zich ertoe moeten verplichten om de technologie en knowhow aan te kopen die voortvloeit uit succesvolle O&T-projecten van het EDF.

5. Gemeenschappelijke defensieplanning en plan voor cruciale vermogens

5.1. Het EESC beveelt aan dat de lidstaten samen met de Commissie en het EDA, een gemeenschappelijke defensieplanning en een plan voor cruciale vermogens opzetten, om de prioriteiten op het gebied van O&T en de noodzakelijke militaire vermogens vast te stellen, zowel voor de lidstaten als voor de Europese defensie.

5.2. Met zeer weinig ervaring met dit soort programma's (in feite slechts het proefproject en de start van de voorbereidende actie) heeft de Europese Unie haar voorstel niet op basis van duidelijke indicatoren geformuleerd en beschikt zij niet over een duidelijk plan voor cruciale vermogens. Dit plan wordt in 2018 uitgewerkt.

5.3. Het plan voor cruciale vermogens moet ervoor zorgen dat de EU op strategische autonomie afkoerst, en dat de technieken worden ontwikkeld die garanderen dat de Europese Unie haar leidende positie behoudt op terreinen van belangrijke vaardigheden en minder afhankelijk wordt van externe spelers. De ontwikkeling van technologieën en vermogens die boven de afzonderlijke behoeften van de lidstaten uitstijgen is volgens het EESC cruciaal voor het welslagen van het EDF.

5.4. Het EESC is sterk voorstander van een op vermogens gebaseerde onderzoeksaanpak. Daarom zijn wij van mening dat al het onderzoek dat in het kader van het EDF wordt verricht, gericht moet zijn op cruciale vermogens die Europa nodig heeft om in vrijheid te kunnen handelen en beslissen.

5.5. Technologische superioriteit is in de huidige veiligheidscontext doorslaggevend. Het EESC meent derhalve dat het EDF, en met name het EDRP, moet garanderen dat Europa wat het militair onderzoek betreft toonaangevend blijft. De besteding van middelen aan technologische demonstratiemodellen ter ondersteuning van toekomstige programma's zou hierbij van nut kunnen zijn.

5.6. Bij de vaststelling van het plan voor cruciale vermogens moet volgens het EESC de gehele levenscyclus van de technologie worden gepland en dient hier rekening mee te worden gehouden. Voorts moeten de O&O en vermogensontwikkeling gezamenlijk worden gepland en gecoördineerd tussen de EU en de lidstaten en met inachtneming van de uit het NAVO-partnerschap voortvloeiende verplichtingen.

6. Investeringsgebieden en financieringsregelingen

6.1. De financiering die de Europese Commissie voor de twee onderdelen van het Europees Defensiefonds voorstelt, is ambitieus:

- 90 miljoen EUR tussen 2017 en 2020 voor de „voorbereidende actie”;
- 500 miljoen EUR per jaar voor het programma voor defensieonderzoek;
- 500 miljoen EUR in 2019 en 2020 voor het industrieel ontwikkelingsprogramma voor Europese defensie;
- 1 miljard EUR per jaar vanaf 2021, uit hoofde van het volgende meerjarig financieel kader.

6.2. Het EESC is van mening dat er geïnvesteerd moet worden in technologieën die voor de defensie van de EU van cruciaal belang zijn, terwijl we nu afhankelijk zijn of dreigen te worden van externe leveranciers. Daarnaast moet de aandacht in de eerste plaats uitgaan naar technologieën die mogelijk essentieel zijn voor de EU om op verschillende gebieden een technologische voorsprong te verwerven.

6.3. Het EESC pleit ervoor de twee onderdelen los van elkaar te financieren: het onderzoeksonderdeel zou door de EU gefinancierd moeten worden en het vermogensonderdeel zou uit de begrotingen van de lidstaten gefinancierd moeten worden. Het heeft zich hierover al eerder als volgt uitgesproken: „Zolang de Unie niet over een eigen variabele inkomstenbron beschikt, blijft het tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten behoren om de strijdkrachten te voorzien

van militaire vermogens. [...] Overeenkomstig artikel 41 VEU mag de EU-begroting niet worden gebruikt om militaire operaties te financieren. Het zou ook tegen het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten (artikel 42, lid 1, VEU) indruisen als er van dit beginsel werd afgeweken⁽⁸⁾.”

6.4. Het EESC beveelt aan dat het EDF gebruikt wordt als financieel instrument om de ontwikkeling van vermogens te ondersteunen op gebieden waar de Europese defensie-industrie momenteel afhankelijk is van externe bronnen. Het ontwikkelen van deze vermogens in Europa zal meer strategische opties opleveren, alsook waardevolle kennis, technologie en banen in de sector.

6.5. Het EESC is van mening dat het voorgestelde financieringsniveau voor het onderzoeksonderdeel van het Europees Defensiefonds voldoende stimulansen voor innovatief onderzoek zal bieden. Hierdoor zal de EU de op drie na grootste financier van defensieonderzoek in Europa worden; het fonds mag echter niet ten koste gaan van andere cruciale Europese ontwikkelingsprojecten.

6.6. Het is uitermate belangrijk dat de financieringsregelingen voor het EDF dusdanig zijn opgezet dat de volledige inzet van de sector wordt gewaarborgd en de oprichting van productieve consortia waarbij zo veel mogelijk lidstaten betrokken zijn, wordt bevorderd. Gezien de specifieke kenmerken van de defensiesector alsook de achterdocht van bedrijven en lidstaten en hun angst om kennis te delen, kunnen niet dezelfde financieringsregelingen als in andere sectoren gehanteerd worden.

7. Beheer

7.1. Uit het voorstel van de Europese Commissie blijkt niet duidelijk in welke vorm het beheer van het EDF gegoten zal worden. Het EESC vindt dat het beheersmodel zo snel mogelijk moet worden vastgesteld en dat de Europese Unie, het Europees Defensieagentschap, de lidstaten en de industrie hierbij betrokken moeten worden.

7.2. De lidstaten moeten intensiever overleg voeren om tot overeenstemming over het beheersmodel voor het EDF te komen, zowel wat de twee onderdelen van het EDF betreft als met betrekking tot het volgende meerjarig financieel kader. Hoewel het EDF als een gewoon onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma wordt gepresenteerd, wijst het EESC erop dat de defensiesector uniek is en een aantal specifieke kenmerken heeft, die verschillende, maar duidelijke regels vergen. Deze regels moeten zo spoedig mogelijk overeengekomen worden.

7.3. Het EESC vestigt tevens de aandacht op het feit dat de twee onderdelen van het EDF nauw moeten worden afgestemd op andere nationale en internationale programma's waaraan lidstaten deelnemen.

7.4. Het criterium dat de projecten drie bedrijven uit twee lidstaten moeten omvatten lijkt vooralsnog toereikend, maar zodra het programma in een rijpere fase is beland, zou de minimumeis opgetrokken moeten worden tot drie landen om de synergie tussen de lidstaten te bevorderen.

7.5. Bij projecten die door het Europees Defensiefonds worden gefinancierd, hetzij in het kader van het onderzoeksonderdeel, hetzij in het kader van het vermogensonderdeel, zijn overheidsmiddelen betrokken. De Commissie dient te waarborgen dat de aanbestedingsprocedure alleen de meer concurrerende projecten selecteert en hoge sociale en milieunormen in acht neemt, aan de hand van objectieve criteria.

7.6. Het EESC vreest dat het EDF in de praktijk zal stuiten op bureaucratische rompslomp en beveelt aan om op dit vlak nadere opties te verkennen naarmate het fonds zich ontplooit.

7.7. Als orgaan dat het maatschappelijk middenveld op Europees niveau vertegenwoordigt wijst het EESC erop dat het over de implementatie van het EDF en alle kwesties rond de economische, sociale en onderzoeksaspecten van het nieuwe Europese defensiebeleid geraadpleegd kan worden.

8. Normalisering

8.1. Het EESC is van mening dat gezamenlijke programma's die op wederzijds erkende behoeften gericht zijn, niet alleen tot vermindering van het aantal overbodige systemen zullen leiden, maar ook de normalisering op het gebied van subsystemen en logistiek zullen bevorderen.

⁽⁸⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 62.

8.2. Wat benchmarks betreft, is het belangrijk om naar het wereldwijde beeld te kijken, d.w.z. niet alleen naar de nationale onderzoeksprogramma's van de lidstaten, maar ook naar de ontwikkelingen die onze NAVO-partners op alle gebieden realiseren.

8.3. Het EESC dringt erop aan dat de Commissie samen met het Europees Defensieagentschap en de lidstaten vaststelt welke gebieden prioritair in aanmerking komen voor gezamenlijke ontwikkeling. Dit is alleen haalbaar door overeenstemming te bereiken over een gemeenschappelijke definitie van de behoeften en meer normalisering.

8.4. Het fonds is bedoeld om de efficiëntie en rationaliteit van de nationale defensie-uitgaven te vergroten, niet om deze uitgaven te vervangen. Dit is alleen mogelijk als het EDF zijn meerwaarde bewijst door projecten op te zetten die door de lidstaten zelf niet beter en tegen lagere kosten gerealiseerd kunnen worden. Het fonds moet een impuls geven om beter samen te werken. Alleen dan zal het kunnen voorkomen dat er allerlei verschillende wapensystemen worden ontwikkeld.

8.5. Het EESC spreekt zich uit voor ontwikkeling van gemeenschappelijke normen⁽⁹⁾, waarbij duplicatie van bestaande normen, met name NAVO-normen, wordt voorkomen. Aangezien Europa 178 verschillende wapensystemen telt, zou het vaststellen van gemeenschappelijke Europese normen en interfaces om de bestaande wapensystemen zo veel mogelijk aan elkaar te koppelen en voorbereidingen te treffen voor de toekomstige systemen, tot onderzoeksprioriteit gemaakt kunnen worden. Door dergelijke normen in acht te nemen zouden de lidstaten het zich kunnen veroorloven systemen te ontwikkelen die in heel Europa compatibel zijn.

8.6. Het vaststellen van normen is met name belangrijk bij subsystemen. Voor nieuw ontwikkelde producten zal zeker een norm op Europees niveau worden vastgesteld, maar ook bestaande subsystemen die mogelijk in deze producten verwerkt worden, zouden tot op zekere hoogte op gemeenschappelijke normen gebaseerd moeten zijn. Dit zou de interoperabiliteit ten goede komen, waardoor versnippering van wapensystemen wordt tegengegaan.

Brussel, 7 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 62.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie van 28 april 2017 — Mededeling van de Commissie betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

(C(2017) 2616 final)

(2018/C 129/10)

Rapporteur: **Cillian LOHAN**

Corapporteur: **Brian CURTIS**

Raadpleging	Europese Commissie, 31.5.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 VWEU
Besluit van de voltallige vergadering	25.4.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	21.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	7.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	171/5/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met deze interpretatieve mededeling die een waardevol en geactualiseerd overzicht bevat van de jurisprudentie van het Hof van Justitie (HvJ) met betrekking tot de toegang tot de nationale rechter in milieuzaken. Het document zal bijdragen tot meer zekerheid en duidelijkheid voor besluitvormers binnen de nationale rechterlijke en administratieve structuren en voor bedrijven en burgers op voorwaarde dat het goed verspreid wordt.

1.2. Het EESC ziet in dat consistentie betreffende de toegang tot de rechter in de hele EU een essentiële factor is voor de interne markt en de consistente toepassing van aan het EU-recht ontleende rechten in de hele Unie. Ook biedt die samenhang de noodzakelijke duidelijkheid en zekerheid voor markten en voor beleggers.

1.3. Het Comité pleit voor overkoepelende en bindende EU-wetgeving, die nodig is om te komen tot consistentie en volledigheid betreffende de toegang tot de rechter in de hele Unie. Zulks om deze prijzenswaardige mededeling te vervolledigen en aan te vullen. In het werkdocument van de diensten van de Commissie ⁽¹⁾ wordt bindende EU-wetgeving als de ideale aanpak aangemerkt. Het EESC onderschrijft in dit verband ook de analyse en de aanbevelingen van het Darpö-rapport ⁽²⁾, opgesteld in opdracht van de Commissie. De lidstaten moeten hier ondersteunend en niet belemmerend te werk gaan.

1.4. Wil men dat de mededeling daadwerkelijk effect sorteert, dan dient ze aangevuld te worden met opleiding en onderwijs in de lidstaten. Zulks voor een breed publiek en met name voor de rechterlijke macht, de administratieve beroepsorganen en de burgers.

1.5. De Commissie moet voorrang geven aan voldoende middelen en geld voor effectieve ondersteuning van deze plannen, net zoals de lidstaten dit moeten doen.

1.6. De mededeling laat nationaal recht onverlet, maar bevat slechts uitspraken en verduidelijkingen aangaande de jurisprudentie van het HvJ die als minimumnorm gelden. Dat, samen met een vereiste dat er geen sprake mag zijn van afwijkingen of terugval, zou duidelijk vermeld moeten worden in toekomstige versies van de mededeling.

⁽¹⁾ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>

1.7. De mededeling zal actueel moeten worden gehouden. Het document zal regelmatig moeten worden bijgewerkt om de juistheid en het actualiteitsgehalte ervan te handhaven, de doelgroep „op te frissen” en om de relevante ontwikkelingen in de jurisprudentie van het HvJ weer te geven. Ook moet worden nagedacht over een dynamisch en geactualiseerd instrument voor het maatschappelijk middenveld, overheden en gerechtelijke instanties.

1.8. Feedback van deskundigen en lacunes en tekortkomingen in de mededeling voor de lidstaten moeten voorrang krijgen respectievelijk worden aangepakt, met inbegrip van manieren om te handelen op gebieden waar er lacunes zijn in de huidige rechtspraak van het HvJ.

1.9. Er moet een onafhankelijk, objectief, uitvoerig en actueel basisscenario worden ontwikkeld **en worden gehandhaafd**, waarbij rekening wordt gehouden met positieve ontwikkelingen en problemen met de toegang tot de rechter in de lidstaten alsook met alle elementen van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.

1.10. De prejudiciële procedure is van groot belang voor de samenhang van het EU-recht op dit gebied ⁽³⁾. Daarom moet de Commissie gebruik en naleving van dit artikel in alle lidstaten zorgvuldig onderzoeken en daarover rapporteren. Ook moet zij kijken naar alle belemmeringen voor deze procedure en daar het nodige aan doen.

1.11. In een mondiale context van intimidatie en vervolging van milieuactivisten, zou de EU het voortouw moeten nemen bij de vergemakkelijking van de toegang tot de rechter.

1.12. Het EESC wijst op de beperkte werkingssfeer van de mededeling. Zo ontbreken met name de bevindingen van het onafhankelijk Comité voor toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus (ACCC). De belangrijke en nuttige werkzaamheden van dit orgaan kunnen een aanvulling vormen op de mededeling, en ook kunnen zij besluitvormers en burgers op het gebied van toegang tot de rechter ondersteunen. Dus moet naar die werkzaamheden worden verwezen.

1.13. Het EESC staat achter het Verdrag van Aarhus en de volledige uitvoering ervan door en binnen de EU. Het is daarom wezenlijk dat de bevindingen van het door de aangesloten partijen aangewezen ACCC de volledige steun van de verdragspartners genieten.

1.14. Het Comité is zich bewust van de gevoeligheden in verband met de recente bevindingen van het ACCC betreffende niet-naleving door EU-instellingen en dringt aan op urgente, snelle en constructieve maatregelen van de Unie vóór de volgende vergadering van de verdragspartijen. Met name is het zaak om voorrang te geven aan een met milieu-ngo's en het maatschappelijk middenveld af te spreken brede en ambitieuze aanpak van de wijzen en gebieden waarop de EU verbetering kan aanbrengen in de uitvoering van het Verdrag van Aarhus en de toegang tot de rechter, en zulks door en binnen de EU-instellingen. Ook moet worden nagedacht over een parallelle en complementaire aanpak van de toegang tot de rechter door en binnen de EU-instellingen en over een bijbehorende gids.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het document van de Commissie is een interpretatieve mededeling. Het geeft een overzicht van de jurisprudentie van het HvJ met betrekking tot toegang tot de nationale rechter in milieuzaken. Het heeft de vorm van een grondige juridische analyse ter verduidelijking van bepaalde juridische en procedurele eisen en normen met betrekking tot die zaken. Onderwerpen zoals rechtsmiddelen, kosten, tijdlijnen, termijnen, werkingssfeer, integriteit en efficiëntie worden erin behandeld.

2.2. Het doel van de mededeling is om „duidelijkheid en een referentietekst” te bieden aan nationale overheidsdiensten, rechters, natuurlijke personen en ngo's die het openbaar belang behartigen, en aan „marktdelnemers die gezamenlijk belang hebben bij een voorspelbare rechtstoepassing” (paragraaf A9). In paragraaf A8 wordt de achtergrond van deze doelstelling geschetst in termen van door de doelgroep ondervonden problemen. Tot die groep behoren onder meer grote bedrijven, het midden- en kleinbedrijf, natuurlijke personen, ngo's en het brede publiek met problemen betreffende de toegang tot de rechter in de lidstaten.

2.3. De Commissie wijst tevens op het belang van het milieu als „ons leefsysteem” en hoe behoud, bescherming en verbetering van het milieu „een gedeelde Europese waarde” is.

⁽³⁾ Artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

2.4. Zij schetst de globale context in de EU voor toegang tot de rechter op basis van de Verdragen en het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Verdrag betreffende *toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden* („het Verdrag van Aarhus”). De EU en haar 28 lidstaten behoren tot de 47 partijen bij dat verdrag, waaronder landen van Europa en Centraal-Azië.

2.5. In 2003 heeft de EU twee wetgevingsvoorstellen goedgekeurd: één over „Toegang tot informatie” ⁽⁴⁾ en het andere over „Inspraak van het publiek” ⁽⁵⁾, waarbij de toegang tot de rechter in beperkte mate in een aantal specifieke richtlijnen werd voorzien. In 2006 werd een verordening aangenomen over de uitvoering van het Verdrag van Aarhus in de EU (de „Aarhus-verordening” ⁽⁶⁾). De Commissie heeft in 2003 een wetgevingsvoorstel inzake de toegang tot de rechter goedgekeurd ⁽⁷⁾, maar de uiteenlopende standpunten van de lidstaten en het ontbreken van politieke wil om het goed te keuren hebben geleid tot de intrekking daarvan in 2014 ⁽⁸⁾. Het ontbreken van een richtlijn inzake toegang tot de rechter blijft een probleem vormen dat moet worden opgelost. Het Comité pleit voor overkoepelende en bindende EU-wetgeving ter zake.

2.6. De EU en de lidstaten zijn partij bij het Verdrag van Aarhus en hebben het geratificeerd. Tijdens de eerste vergadering van de Verdragspartijen (MoP-Meeting of the Parties) (2002) werd een mechanisme voor naleving van het Verdrag goedgekeurd, inclusief het ACCC. Het ACCC onderzoekt meldingen van niet-naleving door een partij en stelt desbetreffend bevindingen en aanbevelingen op. Deze worden voorgelegd aan de MoP en werden tot de 6e MoP (in 2017) steeds volledig onderschreven door de partijen.

2.7. De Commissie **erkent** dat er belangrijke hindernissen blijven bestaan in een aantal lidstaten. Sommige landen blokkeren de toegang vrijwel volledig, terwijl andere de werkingssfeer beperken, in weer andere landen de kosten een belangrijke kwestie vormen, en nog andere landen geen daadwerkelijke rechtsmiddelen kennen. Een goed onderhouden en onafhankelijk situatierapport moet worden opgesteld om duidelijkheid te verschaffen over specifieke kwesties in de lidstaten en de aandacht te vestigen op bestaande beste praktijken.

2.8. De Commissie presenteert uitspraken en verduidelijkingen aangaande de jurisprudentie van het HvJ die als minimumnorm gelden. Dat, samen met een vereiste dat er geen sprake mag zijn van afwijkingen of terugval, zou duidelijk moeten worden opgenomen in toekomstige versies van de mededeling.

2.9. De Commissie publiceert haar mededeling in een periode waarin er een aanzienlijke controverse speelt over de vraag of de EU volledig voldoet aan haar verplichtingen ex artikel 9 van het Verdrag van Aarhus. Zulks naar aanleiding van een melding bij het ACCC van niet-naleving door de EU: het ACCC constateerde ⁽⁹⁾ een schending in verband met de uitvoering door de EU van de nalevingsvereisten aangaande de toegang tot de rechter, en formuleerde aanbevelingen.

2.10. In juli 2017 heeft de Raad van de EU met eenparigheid van stemmen besloten deze bevindingen onder voorbehoud van wijzigingen te accepteren (een door de Commissie voorgesteld standpunt) en heeft hij opnieuw zijn steun aan het Verdrag van Aarhus betuigd ⁽¹⁰⁾. In de voorgestelde wijzigingen van het MoP-besluit over de bevindingen van het ACCC staat onder meer dat de EU akte neemt van de bevindingen in plaats van deze te steunen. Het EESC onderstreept hier een tegenstrijdigheid: de bevindingen worden niet aanvaard maar de steun voor het Verdrag van Aarhus wordt andermaal uitgesproken. Gaan andere partijen ook deze lijn volgen, dan kan dat ernstig afbreuk doen aan het onafhankelijke nalevingsmechanisme en daarmee aan de kracht en de effectiviteit van het Verdrag.

2.11. Tijdens de in september 2017 (Montenegro) gehouden 6e MoP werd besloten om een besluit over de conclusie van het ACCC dat de EU zich aan niet-naleving schuldig had gemaakt, uit te stellen. Dit kwam er na krachtige uitingen van alternatieve standpunten en discussies binnen de MoP. Er werd echter geen overeenstemming gevonden, terwijl de MoP altijd bij consensus te werk is gegaan, en na een coördinatievergadering van de EU-lidstaten werd daarom overeengekomen het besluit uit te stellen tot de volgende MoP in 2021.

⁽⁴⁾ Richtlijn 2003/4/EG.

⁽⁵⁾ Richtlijn 2003/35/EG.

⁽⁶⁾ Verordening (EG) nr. 1367/2006.

⁽⁷⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52003PC0624>

⁽⁸⁾ Zie de intrekking van verouderde voorstellen van de Commissie, PB C 153 van 21.5.2014, blz. 3.

⁽⁹⁾ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf

⁽¹⁰⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11150-2017-INIT/nl/pdf>.

2.12. Het Comité is zich bewust van de gevoeligheden in verband met de recente bevindingen van het ACCC betreffende niet-naleving door EU-instellingen en dringt aan op urgente, snelle en constructieve maatregelen van de Unie vóór de volgende MoP. Met name is het zaak om voorrang te geven aan een met milieu-ngo's en het maatschappelijk middenveld in ruime zin af te spreken brede en ambitieuze aanpak van de wijzen en gebieden waarop de EU verbetering kan aanbrengen in de uitvoering van het Verdrag van Aarhus en de toegang tot de rechter, en zulks door en binnen de EU-instellingen. Ook moet worden nagedacht over een parallelle en complementaire aanpak van de toegang tot de rechter door en binnen de EU-instellingen en over een bijbehorende gids.

2.13. De interpretatieve mededeling van de Commissie komt na een lang en mislukt proces om op EU-niveau specifieke maatregelen te nemen inzake de toegang tot de rechter. Daarbij ging het om:

- de intrekking van het voorstel voor een richtlijn inzake die toegang;
- mislukte pogingen om alle relevante richtlijnen te voorzien van toegangsbepalingen. Zo zijn bijv. ook de in milieuplicht belangrijke Habitat- en de vogelrichtlijnen niet gewijzigd om deze duidelijk en volledig met de toegangsbepalingen in overeenstemming te brengen.
- mislukte pogingen om specifieke richtlijnen te voorzien van toegangsbepalingen ⁽¹¹⁾.

2.14. De wijzen waarop de rechters van de lidstaten met milieuzaken omgaan, moeten worden geharmoniseerd: de juridische normen van de Unie lijken niet specifiek genoeg en dat heeft geresulteerd in een groot aantal prejudiciële vragen. De mededeling van de Commissie strekt tot verduidelijking van regels en normen die voortvloeien uit de jurisprudentie van het HvJ, en dus ook tot meer rechtszekerheid voor de belanghebbenden.

2.15. De Commissie heeft haar eigen standpunten aan de juridische analyse toegevoegd.

2.16. De mededeling en de onderliggende verduidelijking sluiten aan bij de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid en beogen de versterking ervan. Het EESC heeft in een recent advies ⁽¹²⁾ zijn steun aan het EIR-proces (Environmental Implementation Review) betuigd en opgeroepen tot kordate actie om volledig uitvoering te geven aan het acquis op milieugebied en de mogelijkheden op dat terrein aan te grijpen.

2.17. Het gebrek aan een richtlijn inzake toegang tot de rechter laat een leemte in de top van de wetgevingshiërarchie. Dat staat in de weg aan het verduidelijken van veel zaken die hebben geleid tot verwarring en inconsistenties tussen de lidstaten en de daarmee gepaard gaande problemen voor het bedrijfsleven en voor de burger.

2.18. Sommige lidstaten hebben het Verdrag van Aarhus geratificeerd, maar niet gepreciseerd hoe de toegang tot de rechter in specifieke gevallen in elkaar steekt. Ook zijn ze soms onduidelijk of gebrekkig in de uitvoering.

3. Standpunt van het EESC

3.1. Het EESC staat achter het Verdrag van Aarhus en de volledige uitvoering ervan door en binnen de EU. Het is wezenlijk voor de gelding en integriteit van dat Verdrag dat de bevindingen van het ACCC de volledige steun van de verdragspartners genieten.

3.2. Dat Verdrag behoort tot het internationale recht op het gebied van mensenrechten en is volledig verenigbaar met de fundamentele beginselen van de EU, de Verdragen en het Europese Handvest voor de rechten van de mens. De EU moet opkomen voor de mensenrechten en dient in dit verband een mondiaal leider te zijn.

3.3. Het EESC verzoekt de lidstaten sneller effectief uitvoering te geven aan het Verdrag van Aarhus en met name ervoor te zorgen dat de toegang tot administratieve beroepsorganen en de nationale rechter voldoet aan de vereisten van dat Verdrag en de wezenlijke eisen voor die toegang van artikel 9, lid 4, ervan. Het begrijpt ook hoe belangrijk de onderlinge afhankelijkheid van de drie pijlers van het Verdrag is, en dat ze moeten worden uitgevoerd als een complementair geheel om een reëel effect hebben.

⁽¹¹⁾ Richtlijn nationale emissieplafonds

⁽¹²⁾ EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid 2016, PB C 345 van 13.10.2017, blz. 114.

3.4. Het document van de Commissie is welkom en een zeer nuttige en belangrijke mededeling. Het EESC ziet in dat consistentie bij de toegang tot de rechter in de hele EU een essentiële factor is voor homogene marktvoorwaarden en als zodanig fundamenteel is voor het welslagen van de interne markt en de consequente toepassing van fundamentele aan het EU-recht ontleende rechten in de hele Unie. Deze mededeling draagt daartoe bij.

3.5. De volgende opmerking van de Commissie verdient bijval: „Als de bestaande wettelijke verplichtingen op grond van het EU-acquis niet worden nagekomen, zal de Commissie tevens gebruik blijven maken van inbreukprocedures om naleving af te dwingen.” (paragraaf A13). Krachtens de EU-Verdragen heeft de Commissie in dit verband een noodzakelijke en doelbewuste rol. De daadwerkelijke uitvoering van die rol is onontbeerlijk om ervoor te zorgen dat de lidstaten aan hun verplichtingen voldoen en dat lidstaten die aan de criteria beantwoorden niet onredelijk benadeeld worden en dat er homogeniteit in marktomstandigheden en rechten heerst.

3.6. Daadwerkelijk ten uitvoer gelegde milieuwetgeving biedt duidelijkheid en zekerheid voor investeerders en markten en bevordert duurzame ontwikkeling in het proces. Het doel van deze gids van de Commissie, meer zekerheid en duidelijkheid omtrent milieuwetgeving, wordt toegejuicht, ondanks het beperkte toepassingsgebied.

3.7. Het EESC onderschrijft in dit verband de analyse en aanbevelingen van bijv. het Darpö-rapport⁽¹³⁾, opgesteld in opdracht van de Commissie. Dit verslag en andere onafhankelijke analyses leveren belangrijke evaluaties over de uitvoering waarop de lidstaten attent moeten zijn.

3.8. Het EESC begrijpt dat de definitie van „overheidsinstantie” in artikel 2 inhoudt dat het Verdrag geldt voor partijen zoals de EU door specifiek de werkingssfeer ervan uit te breiden tot „de instellingen van elke regionale organisatie voor economische integratie bedoeld in artikel 17 die partij is bij dit Verdrag”, en uiteraard door middel van artikel 17 zelf. De EU heeft zelf het Verdrag ondertekend en geratificeerd⁽¹⁴⁾. De nederlegging van de ratificatie-instrumenten door de EU ontslaat de EU-instellingen dus niet van hun verplichtingen met betrekking tot de toegang tot de rechter.

4. Volgende stappen

4.1. Andere mededelingen of richtsnoeren zijn nodig. Die moeten de bevindingen en aanbevelingen van het ACCC bevatten. Zulks om de duidelijkheid en de uitvoering van het Verdrag te vergemakkelijken. Een richtlijn inzake toegang tot de rechter zou hier zeer van pas komen.

4.2. Met een *meer consistente uitvoering* kan worden gezorgd voor meer homogeniteit van de voorwaarden in alle lidstaten voor het bedrijfsleven en kan ontwikkeling worden vergemakkelijkt. Onzekerheid leidt momenteel tot vertragingen en extra kosten en vormt een belemmering voor duurzame ontwikkeling.

4.3. Er is dringend behoefte aan een *EU-brede raadpleging* om een *basisevaluatie* van toegang tot de rechter in de lidstaten *te ontwikkelen en vast te houden*. Daarbij moet worden gekeken naar het niveau van de bewustmaking van het maatschappelijk middenveld en wat er gebeurt in gerechten en bij administratieve beroepen. Goed moet daarbij worden gekeken welke zaken niet in behandeling worden genomen of daartoe belemmerd worden vanwege toegangssperikelen. Het EESC kan een belangrijke rol spelen via zijn netwerk van maatschappelijke organisaties om een breed publiek te bereiken en is tevens bereid om een follow-up te verzorgen bij de verspreiding van de resultaten van een dergelijke evaluatie. De evaluatie moet onafhankelijk en objectief geschieden.

4.4. Het niveau van de basisevaluatie moet hoger liggen dan het EIR-niveau, dat qua reikwijdte en bij gebrek aan publieke deelname beperkt is en ook moet het hoger liggen dan dat van het EU-scorebord voor justitie. De basisevaluatie dient alle aspecten van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus te omvatten, met name alle vereisten voor herzieningen van lid 4 van dat artikel en het waarborgmechanisme van lid 5. Om de twee jaar moeten de gegevens over deze evaluatie worden geactualiseerd.

4.5. De Commissie en het EESC erkennen de essentiële rol van burgers en ngo's bij de benadrukking van verantwoordingsplicht in het kader van het Verdrag van Aarhus. Opleiding en onderwijs op nationaal niveau zijn cruciaal, zowel voor de burgers als voor het gerechtelijk apparaat. De Commissie moet:

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>

⁽¹⁴⁾ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec

- specifieke plannen maken voor daadwerkelijke handhaving en verspreiding van de mededeling, tijdige berichtgeving over de relevante ontwikkelingen in de jurisprudentie van het HvJ, en samenwerking met het maatschappelijk middenveld ter zake;
- prioriteit geven aan de middelen en financiering van dergelijke plannen;
- eventueel nadenken over een dynamisch en geactualiseerd instrument voor het maatschappelijk middenveld, overheden en gerechtelijke instanties om te zorgen voor samenhang en nauwkeurigheid in het licht van de relevante ontwikkelingen in de jurisprudentie van het HvJ;
- halfjaarlijks met voortgangsverslagen komen;
- leemtes in de communicatie met de lidstaten in kaart brengen en bij voorrang opvullen. Daarbij dient zij ook te kijken naar verschillen met de uitspraken van het HvJ tot op heden en feedback van deskundigen.

4.6. De hoge kosten van gerechtelijke procedures in bepaalde rechtsgebieden kunnen een aanzienlijke toegangsbelemmering vormen. Dus kan die kostendreiging op zich de toegang tot de rechter belemmeren. In een mondiale context van intimidatie en vervolging van milieuactivisten moet de EU het voortouw nemen bij de vergemakkelijking van de toegang tot de rechter en moet zij bijzonder proactief optreden in zaken waarin sprake is van intimidatie of waarin de kosten worden gebruikt om potentiële eisers af te schrikken.

4.7. Er is behoefte aan een mechanisme waarbij de bevindingen van het ACCC kunnen worden gebruikt als aanvulling op de communicatie met de lidstaten en om meer duidelijkheid te scheppen over verplichtingen.

4.8. Deze interpretatieve mededeling moet regelmatig worden bijgewerkt met ook opfrissingen voor de doelgroep. Voldoende financiële en andere middelen moeten door de Commissie en op nationaal niveau ter beschikking worden gesteld voor doeltreffende plannen.

4.9. De prejudiciële procedure⁽¹⁵⁾ is van groot belang voor de samenhangende toepassing van het EU-recht in deze. Daarom moet de Commissie gebruik en naleving van dit artikel in alle lidstaten zorgvuldig onderzoeken en daarover rapporteren. Ook moet zij kijken naar alle belemmeringen voor deze procedure en daar het nodige aan doen.

Brussel, 7 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁵⁾ Artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/1/EG betreffende het gebruik van gehuurde voertuigen zonder bestuurder voor het vervoer van goederen over de weg

(COM(2017) 282 *final* — 2017/0113 (COD))

(2018/C 129/11)

Rapporteur: **Brian CURTIS**

Raadpleging	Europees Parlement, 15.6.2017
	Raad van de Europese Unie, 12.6.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 91, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	22.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	121/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met deze nieuwe maatregel om een aantal nog resterende belemmeringen voor een goed functionerende en eerlijke interne markt voor het Europese goederenvervoer uit de weg te ruimen. De wijzigingsrichtlijn, die een ondergrens van liberalisering garandeert, moet ervoor zorgen dat in heel Europa zo goed mogelijk gebruik kan worden gemaakt van wagenparken, vooral tijdens seizoensgebonden pieken. Het is een goede zaak dat regels die het gebruik van vrachtwagens voor eigen rekening beperken worden afgeschaft.

1.2. Het EESC blijft van mening dat bij vervoerswetgeving een verordening de voorkeur verdient boven een richtlijn, omdat er in het geval van richtlijnen qua interpretatie en striktheid van toepassing grotere verschillen mogelijk zijn tussen de lidstaten. Niettemin slaagt deze korte richtlijn in haar opzet en zou omzetting in een verordening in dit geval te veel van het goede zijn geweest.

Aanbevelingen

1.3. Om de toename van brievenbusmaatschappijen tegen te gaan zouden de voorgestelde maatregelen om Verordening (EG) nr. 1071/2009 en Verordening (EG) nr. 1072/2009 aan te scherpen en aldus oneerlijk opererende brievenbusmaatschappijen aan te pakken door alle lidstaten omarmd en uitgevoerd moeten worden. Dit laatste zou op de voet gevolgd moeten worden, en in het verslag over de effectiviteit van de wijzigingsrichtlijn zou erover gerapporteerd moeten worden.

1.4. Om exploitanten ervan te weerhouden misbruik te maken van het feit dat de voertuigregistratiebelasting niet in alle lidstaten even hoog is, zouden extra maatregelen moeten worden genomen als uit een analyse in de evaluatieperiode blijkt dat deze noodzakelijk zijn. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden besloten dat een exploitant tijdelijk niet meer dan een bepaald gedeelte van zijn wagenpark mag verplaatsen naar een partner in een andere lidstaat.

1.5. Hoewel er steeds effectievere opsporingsmethoden worden toegepast, blijft illegale cabotage een groot probleem in de vervoerssector. Opsporing ervan zou eventueel bemoeilijkt kunnen worden door de tenuitvoerlegging van maatregelen in deze richtlijn. Daarom zouden aanvullende eisen kunnen worden geformuleerd om een traceerbaar verband tussen onderneming en voertuig te waarborgen.

2. Inleiding

2.1. Deze wijzigingsrichtlijn maakt deel uit van het *Europa in beweging*-pakket, een breed scala van initiatieven om het verkeer veiliger te maken, naar slimme tolsystemen toe te werken, CO₂-emissies, luchtvervuiling en opstoppingen terug te dringen, administratieve rompslomp voor bedrijven te verminderen, illegale werkgelegenheid te bestrijden en te zorgen voor goede arbeidsomstandigheden en rusttijden voor werknemers.

2.2. De richtlijn is bedoeld om een aantal losse eindjes in de liberalisering van het gebruik van gehuurde vrachtoertuigen op de interne markt af te hechten. Het — nog altijd bestaande — probleem dat er wat regels en regelingen betreft verschillen tussen de lidstaten zijn is voor het eerst aangepakt in 1984 ⁽¹⁾. In 2006 is vervolgens door middel van een richtlijn tot homogenisering overgegaan ⁽²⁾. Maar ook na de omzetting van deze wijzigingsrichtlijn zal een groot aantal lidstaten een reeks beperkingen blijven toepassen.

2.3. Deze richtlijn speelt vooral in op de wens van exploitanten om hun wagenpark in de EU daarheen te kunnen verplaatsen waar er vraag naar is. Door restricties in de nationale wetgeving, bepaalde regelingen en operationele vereisten (niet-wetgevende maatregelen) is hun armslag wat dat betreft momenteel beperkt.

2.4. Exploitanten voeren aan dat er in de huidige situatie niet efficiënt gebruik kan worden gemaakt van Europese wagenparken. Vakbonden vrezen daarentegen dat de voorgestelde richtlijn de onmisbare link tussen een exploitant en zijn activa verder zal verzwakken en ertoe zal leiden dat de lidstaten minder goed in staat zullen zijn om toezicht te houden op de ware aard van de werkzaamheden van de op hun grondgebied geregistreerde exploitanten en daarbij de regels te handhaven. De lidstaten denken hier niet hetzelfde over; volgens een kleine minderheid zou de status quo gehandhaafd moeten blijven.

2.5. Verder zijn sommige lidstaten bang voor inkomstenderving als voertuigen in het ene land staan ingeschreven maar in het andere land worden ingezet. Zo varieert de belasting op vrachtwagens van 500 euro per voertuig in Letland tot bijna 5 000 EUR in Ierland ⁽³⁾.

2.6. In eerdere adviezen over vervoer ⁽⁴⁾ heeft het EESC gepleit voor de vervanging van de richtlijn door een verordening, zodat de lidstaten wat interpretatie en strengheid van toepassing betreft meer één lijn zullen trekken. Het EESC is in principe nog steeds dezelfde mening toegedaan, maar ziet ook in dat een volledige herschikking van de richtlijn veel te ver zou gaan. Een richtlijn geeft de lidstaten weliswaar meer armslag als het op omzetting en handhaving aankomt, maar tegelijkertijd is bij dit rechtsinstrument de kans groter dat de lidstaten er onderling tegenstrijdige of afwijkende interpretaties op blijven nahouden.

3. Inhoud van de mededeling van de Commissie

3.1. Aan dit richtlijnvoorstel, met wijzigingen ten opzichte van de richtlijn uit 2006, zijn uitgebreide studie, raadpleging en analyses door de Commissie voorafgegaan. Die richtlijn stond de lidstaten toe om het gebruik voor eigen rekening van gehuurde vrachtoertuigen met een brutogewicht van meer dan zes ton te beperken. Het was volgens de richtlijn ook toegestaan het gebruik te beperken van een voertuig dat is gehuurd in een andere lidstaat dan die waar de onderneming die het voertuig huurt is gevestigd.

3.2. Met de voorgestelde wijzigingen, die tot een sterkere interne markt zullen leiden, wordt het onmogelijk om het gebruik van gehuurde voertuigen voor eigen rekening te beperken. Bovendien wordt het gebruik van een voertuig dat is gehuurd in een andere lidstaat toegestaan voor ten minste vier maanden, zodat ondernemingen tijdelijke en seizoensgebonden pieken in de vraag kunnen beantwoorden en/of defecte of beschadigde voertuigen kunnen vervangen. Lidstaten met relatief soepele regelingen (zoals België, de Tsjechië, Estland en Zweden) zouden de mogelijkheid moeten hebben om die te handhaven.

3.3. Er is gekozen voor een periode van vier maanden om eventuele verstoringen in inkomsten te voorkomen, aangezien er aanmerkelijke verschillen tussen de lidstaten bestaan op het vlak van de belastingheffing op wegvoertuigen.

⁽¹⁾ Richtlijn 84/647/EEG.

⁽²⁾ Richtlijn 90/398/EEG; Richtlijn 2006/1/EG.

⁽³⁾ Ex-postevaluatie van Richtlijn 2006/1/EG, eindverslag, januari 2016.

⁽⁴⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 176.

3.4. Het voorstel moet vervoerders in de hele EU gelijke toegang tot de markt voor gehuurde voertuigen opleveren en zorgen voor een eensluidend regelgevingskader, zodat zij efficiënter kunnen opereren. Ook de veiligheid en de luchtkwaliteit zouden erop vooruit kunnen gaan, aangezien gehuurde voertuigen doorgaans nieuwer zijn.

3.5. Binnen vijf jaar zal de Commissie over de uitvoering van deze wijzigingen een verslag uitbrengen, op basis waarvan eventueel tot aanvullende maatregelen kan worden besloten.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC is ingenomen met de bedoeling van de wijzigingsrichtlijn, die weer een nieuwe stap is om een aantal resterende belemmeringen voor een goed functionerende en eerlijke interne markt voor het Europese goederenvervoer uit de weg te ruimen. De wijzigingsrichtlijn, die een ondergrens van liberalisering garandeert, moet ervoor zorgen dat in heel Europa zo goed mogelijk gebruik kan worden gemaakt van wagenparken, vooral tijdens seizoensgebonden pieken. Het is een goede zaak dat regels die het gebruik van vrachtwagens voor eigen rekening beperken worden afgeschaft.

4.2. Het EESC blijft van mening dat bij vervoerswetgeving een verordening de voorkeur verdient boven een richtlijn, omdat er in het geval van richtlijnen qua interpretatie en striktheid van toepassing grotere verschillen mogelijk zijn tussen de lidstaten. Niettemin slaagt deze korte richtlijn in haar opzet en zou omzetting in een verordening in dit geval te veel van het goede zijn geweest.

4.3. Het EESC is echter niet helemaal gerust op de gevolgen die deze richtlijn kan hebben. Deze vallen uiteen in twee categorieën. Ten eerste zou het aantal brievenbusmaatschappijen kunnen toenemen, ten tweede zou een exploitant ongemerkt illegale cabotageactiviteiten kunnen gaan verrichten. Op een en ander wordt hieronder nader ingegaan.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Alle verschillende commerciële voertuigen zijn kostbare activa en worden steeds vaker geleased. Voor zo efficiënt mogelijke vervoersoperaties moet het aantal beschikbare voertuigen zijn afgestemd op de vraag. Deze vraag verschilt niet alleen per seizoen, maar ook per regio, bijvoorbeeld onder invloed van de landbouwproductie en het toerisme. Om efficiënt en veilig te kunnen opereren, met goede arbeidsomstandigheden voor bestuurders, moeten exploitanten dan ook kunnen beschikken over activa en specifieke ondersteunende infrastructuur in het land waar zij actief zijn.

5.2. Brievenbusmaatschappijen zijn gevestigd in een EU-land waar zij geen (of vrijwel geen) economische activiteiten ontplooiën, omdat de belastingen, lonen en dergelijke daar lager zijn. Zij beschikken daar niet of nauwelijks over enige ondersteunende infrastructuur, trekken er de concurrentie scheef en buiten soms ook hun werknemers uit.

5.3. In het mobiliteitspakket wordt het probleem van deze maatschappijen onderkend, en er zijn maatregelen geformuleerd om het op te lossen⁽⁵⁾. De wijzigingsrichtlijn is weliswaar niet direct bedoeld om brievenbusmaatschappijen aan te pakken, maar zij zou wel tot gevolg kunnen hebben dat deze in aantal toenemen en gemakkelijker opereren. Daarom zouden de voorgestelde maatregelen om Verordening (EG) nr. 1071/2009 en Verordening (EG) nr. 1072/2009 aan te scherpen en aldus oneerlijk opererende brievenbusmaatschappijen aan te pakken door alle lidstaten omarmd en uitgevoerd moeten worden. Dit laatste zou op de voet gevolgd moeten worden, en in het verslag over de effectiviteit van de wijzigingsrichtlijn zou erover gerapporteerd moeten worden.

5.4. De maatregelen zouden echter geen betrekking hebben op exploitanten die misbruik maken van het feit dat de voertuigregistratiebelasting in sommige lidstaten lager is dan elders. Als exploitanten in een andere lidstaat vier maanden actief mogen zijn, zouden zij hun voertuigen steeds van het ene land naar het andere land kunnen verplaatsen.

5.5. Die zorgen lijken wel enige theoretische grond te hebben, ook al zou het voor exploitanten uit logistiek oogpunt geen sinecure zijn om iets dergelijks op touw te zetten. In de evaluatieperiode zal blijken of misbruik wordt gemaakt van deze mogelijke maas in de wetgeving. In dat geval zou de „vier maanden”-regel met andere maatregelen moeten worden aangevuld. Zo zou kunnen worden besloten dat een exploitant niet meer dan een bepaald gedeelte van zijn wagenpark mag verplaatsen naar een partner in een andere lidstaat.

⁽⁵⁾ COM(2017) 281 final houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1071/2009 en Verordening (EG) nr. 1072/2009 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de sector.

5.6. Het baart het EESC ook zorgen dat illegale cabotage gemakkelijker zou kunnen worden. Cabotage is het vervoer van goederen voor rekening van derden in de ene lidstaat met een voertuig van een niet-ingezeten vervoerder dat in een andere lidstaat staat ingeschreven. (Een vrachtwagenexploitant met een standaard internationale vergunning mag binnen de EU in een gastlidstaat in zeven dagen niet meer dan drie cabotageritten verrichten. Deze ritten moeten aansluiten op een rit waarbij goederen zijn vervoerd van een andere lidstaat naar de gastlidstaat.) Op een interne markt waar de concurrentie zonder problemen functioneert, zouden beperkende regels uiteraard overbodig zijn, maar dat blijft vooralsnog een ideaal. Met het opheffen van de restricties voor het gebruik van huurvoertuigen zou een vervoerder veel gemakkelijker permanente cabotage kunnen verrichten (illegale cabotage), namelijk door eenvoudigweg voertuigen te huren die zijn geregistreerd in de lidstaat waar hij deze activiteit wil ontplooiën.

5.7. Om dit te voorkomen zouden in de richtlijn een aantal eisen in kunnen worden opgenomen die waarborgen dat er altijd een traceerbaar verband is tussen onderneming en voertuig. Hierbij moet worden gedacht aan het volgende:

- verplichte inschrijving in de nationale elektronische registers van de kentekenplaten van alle door een vervoerder gebruikte voertuigen;
- directe toegang tot deze registers voor weginspecteurs bij weg- en bedrijfscontroles;
- opname van inbreuken in verband met de richtlijn inzake huurvoertuigen in de lijst van categorieën van „inbreuken die tot verlies van de betrouwbaarheidsstatus” leiden.

Brussel, 6 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de statistieken van het spoorvervoer*(COM(2017) 353 final — 2017/0146 (COD))**(2018/C 129/12)*Afdelingsrapporteur: **Raymond HENCKS**

Raadpleging	Europese Commissie, 4.8.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 91 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	22.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	158/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Samenvatting en conclusies

1.1. De Commissie gebruikt de statistieken van het spoorvervoer om het effect na te gaan van de communautaire maatregelen die voor het spoor ten uitvoer zijn gelegd, en eventueel argumenten te leveren voor de voorbereiding van nieuwe maatregelen.

1.2. Dergelijke statistieken zijn, eerst gedeeltelijk en weinig gedetailleerd, sinds 1980 opgemaakt ⁽¹⁾. In 2003 werden met een nieuw wetsmiddel, nl. Verordening (EG) nr. 91/2003 (hierna te noemen de oorspronkelijke verordening) wijzigingen en inhoudelijke aanvullingen ingevoerd. Sindsdien moeten de lidstaten jaar-, kwartaal- of vijfjaarlijkse statistieken verzamelen en doorsturen over de prestaties van het goederen- en personenvervoer op basis van vastgestelde indicatoren.

1.3. Ondertussen werd de oorspronkelijke handeling bij de Verordeningen (EG) nr. 1192/2003, (EG) nr. 219/2009 en (EU) 2016/2032 dermate gewijzigd en aangevuld dat een groot aantal bepalingen deels over de oorspronkelijke handeling en deels over latere wijzigingshandelingen verspreid is.

1.4. De Commissie heeft genoegen genomen met een eenvoudige „codificatie”, waarbij zij de inhoud van de verschillende eerdere verordeningen in een harmonisch en samenhangend geheel heeft ondergebracht. De enige inhoudelijke wijziging die zij daarbij heeft aangebracht, betreft de schrapping van artikel 4, lid 5, van Verordening (EG) nr. 91/2003 waarbij aan de Commissie het recht wordt toegekend om naar eigen goeddunken de bijlagen bij voornoemde verordening met betrekking tot niet-essentiële elementen aan te passen.

1.5. In overeenstemming met de doelstelling van resultaatgerichte regelgeving (Refit) kan het EESC het initiatief van de Commissie alleen maar goedkeuren. Wel vraagt het zich af of de bedoelde statistieken niet beter kunnen worden behandeld en deel kunnen uitmaken van de ter zake door Eurostat verzamelde gegevens.

Brussel, 6 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Richtlijn 80/1177/EEG.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een hernieuwd partnerschap met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan*(JOIN(2016) 52 final)*

(2018/C 129/13)

Rapporteur: **Brenda KING**

Raadpleging	Europese Commissie, 27.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen (REX)
Goedkeuring door de afdeling	7.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	7.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	165/1/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De in Cotonou gesloten partnerschapsovereenkomst (Cotonou Partnership Agreement, CPA) tussen de Europese Unie (EU) en de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) loopt in 2020 af. De CPA ligt ten grondslag aan samenwerking en overleg op het gebied van politiek, economie, handel en ontwikkelingshulp.

1.2. De EU en de ACS hebben afzonderlijk discussies op gang gebracht om een raamwerk en een basis voor de toekomstige relaties te schetsen. Waarschijnlijk zal hierin prioritaire aandacht uitgaan naar armoedevermindering, handelsbetrekkingen, het beheer van migratiestromen en de strijd tegen de opwarming van de aarde. De discussies tussen de EU en de ACS zullen formeel niet later dan augustus 2018 van start gaan.

1.3. De Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de Europese Commissie hebben in 2015 een openbare raadpleging op touw gezet om het samenwerkingskader voor de periode na het verstrijken van de CPA voor te bereiden. Ze hebben in november 2016 een gezamenlijke mededeling uitgebracht ter ondersteuning van een overkoepelend kader waarin gemeenschappelijke waarden en belangen worden vastgesteld, binnen drie verschillende partnerschappen met elk van de drie regio's.

1.4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) kan zich vinden in de gezamenlijke mededeling en in de optie die de voorkeur van de Commissie heeft, nl. een juridisch bindende, overkoepelende overeenkomst met specifieke regionale prioriteiten. Volgens het EESC is er behoefte aan een nieuwe, geactualiseerde overeenkomst die rekening houdt met nieuwe omstandigheden zoals de zorgen van het Europese publiek over het toegenomen risico van terroristische aanslagen, het gevoel dat de migratiestromen onbeheersbaar zijn, het gevaar van klimaatvluchtelingen als gevolg van de sterke bevolkingsgroei in Afrika, de toenemende invloed van andere regionale grootmachten, en het onvoorspelbare optreden van de huidige president van de VS.

1.5. Het EESC dringt er ook op aan dat het maatschappelijk middenveld meer bij het nieuwe kader wordt betrokken en dat het een grotere rol krijgt, die meer zou moeten behelzen dan louter raadpleging. Dit is belangrijk om te zorgen voor samenhang in het ontwikkelingsbeleid (inachtname van het beginsel van Policy Coherence for Development, PCD).

1.6. Het voornemen om verder werk te maken van de Agenda 2030 van de VN en de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's), incl. specifieke aspecten van de Europese Ontwikkelingsfondsen, wordt door het EESC toegejuicht. Dit vormt een aanvulling op de „Europese consensus voor ontwikkeling”, die als hoofddoel heeft om armoede uit te bannen en daarbij ook de economische, sociale en milieudimensie van duurzame ontwikkeling in acht te nemen. Het EESC vindt het jammer dat de Agenda 2030 niet centraal wordt gesteld in de toekomstige overeenkomst. Dat zou immers nuttig zijn om belangrijke beginselen als universaliteit, goed bestuur en de onderlinge verwevenheid en de ondeelbaarheid van de SDG's kracht bij te zetten.

1.7. Naar het oordeel van het EESC moet een toekomstig partnerschap niet gebaseerd zijn op een donor-ontvangerrelatie, maar op politieke dialoog. Het EESC stelt vast dat de mededeling goed aansluit bij de integrale EU-strategie, maar beveelt aan om het toekomstige kader voor samenwerking tussen ACS en EU ook af te stemmen op de strategieën en doelstellingen van de ACS-partners.

1.8. Verder zou het volgens het EESC goed zijn om de politieke dimensie te versterken en om te voorzien in een robuust monitoringmechanisme, waarin ook voor het maatschappelijk middenveld een rol moet zijn weggelegd. Het EU-acquis op het vlak van de participatie van maatschappelijke organisaties, ook uit de particuliere sector, in alle stadia van het toekomstige partnerschap zou behouden en versterkt moeten worden, waarbij maatschappelijke organisaties opgenomen worden in een geïnstitutionaliseerd kader binnen de politieke dialoog.

1.9. Uit een enquête van het EESC onder sociaal-economische actoren in ACS-landen blijkt dat 82 % van hen voorstander is van deelname van niet-overheidsactoren aan parlementaire vergaderingen en dat 78 % voorstander is van deelname aan intergouvernementele vergaderingen, waar ze ook de mogelijkheid zouden moeten hebben om rapporten in te dienen en aanbevelingen te doen.

1.10. Het EESC betreurt het dat de gezamenlijke mededeling geen recht doet aan het belang van maatschappelijke organisaties, noch op het niveau van de overkoepelende overeenkomst, noch op dat van de partnerschappen met de drie regio's. Het toekomstige partnerschap zou een formeel mechanisme moeten omvatten om maatschappelijke organisaties te betrekken bij de opzet, implementatie, monitoring en evaluatie, alsook bij de aanstaande onderhandelingsfase. Het EESC staat klaar om daarbij een centrale rol te spelen.

1.11. Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) wordt nergens genoemd. Het EESC gaat ervan uit dat hierin verandering zal komen na de vaststelling van het meerjarig financieel kader (MFK) en het besluit over de budgettering van het EOF. Het EESC herhaalt zijn aanbeveling uit advies REX/455 dat alle vormen van ontwikkelingshulp van de EU aan derde landen onder hetzelfde wettelijke kader en dezelfde democratische controle van het Europees Parlement zouden moeten vallen, zonder dat wordt geraakt aan de positieve aspecten van het EOF. Verder is het EESC van mening dat de Vredesfaciliteit voor Afrika en de nieuwe projecten die met migratie samenhangen, buiten het EOF gefinancierd zouden moeten worden.

1.12. Het EESC vindt het een goede zaak dat als specifieke prioriteit van het toekomstige partnerschap de nadruk wordt gelegd op menselijke ontwikkeling en vindt dat dit voor alle drie regio's een prioriteit zou moeten zijn die gekoppeld wordt aan de SDG's.

1.13. Terecht wordt er in de mededeling op gewezen dat het zaak is om gendergelijkheid en de versterking van de positie van vrouwen en meisjes ten volle te beschermen, te bevorderen en te bewerkstelligen, en om te erkennen dat vrouwen en meisjes in belangrijke mate bijdragen aan vredes- en staatsopbouw, economische groei, technologische ontwikkeling, armoedevermindering, gezondheidszorg en welzijn, cultuur en menselijke ontwikkeling. Tot teleurstelling van het EESC wordt in de mededeling echter niet nader aangegeven hoe dit zal worden gefaciliteerd.

1.14. Het EESC is ermee ingenomen dat handel en de economische partnerschapsovereenkomsten (EPO's) volledig in het nieuwe partnerschap zullen worden geïntegreerd. Het is van mening dat handelsakkoorden, ook de EPO's, zouden moeten uitgaan van de Agenda 2030 van de VN en de Klimaatovereenkomst van Parijs.

1.15. EPO-onderhandelingen tussen de ACS en de EU zouden op transparante wijze gevoerd moeten worden, met betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld. De EPO's zouden een uitvoerbaar hoofdstuk over duurzame ontwikkeling moeten bevatten. Bij de implementatie, monitoring en evaluatie daarvan zou het maatschappelijk middenveld een actieve rol moeten krijgen.

1.16. Het EESC juicht het toe dat klimaat als een van de topprioriteiten wordt aangemerkt, maar is wel bezorgd dat de klimaat- en milieuprioriteiten in de drie regio's verschillen. Een punt van zorg voor het EESC is ook dat de nadruk ligt op maatregelen die door ACS-landen moeten worden genomen, waarbij is verzuimd te vermelden dat de EU eveneens een verantwoordelijkheid heeft waar het gaat om haar voetafdruk of impact op de natuurlijke hulpbronnen en ecosystemen in deze ontwikkelingslanden.

2. Achtergrond

2.1. De Europese Unie (EU) en de 79 landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) hebben een alomvattende en juridisch bindende internationale overeenkomst waarbij meer dan de helft van de natiestaten in de wereld zijn betrokken. Het gaat om de partnerschapsovereenkomst van Cotonou (CPA), die in 2000 in Benin is ondertekend en gericht is op de versterking van de al lang bestaande samenwerking op het gebied van politiek, handel en ontwikkeling tussen de EU en de ACS-landen. Deze overeenkomst heeft geleid tot de oprichting van een breed scala aan instellingen ter bevordering van de ACS-EU-samenwerking tussen regeringen, ambtenaren, parlementsleden, plaatselijke autoriteiten en het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van de particuliere sector. De CPA vloeit voort uit de historische betrekkingen tussen de EU en haar voormalige kolonies, waaruit een hele reeks overeenkomsten is ontstaan, van de associatieover-

eenkomsten Yaoundé I en II tussen de Europese Economische Gemeenschap en voormalige Franse kolonies in Afrika (1963-1975) tot de overeenkomsten van Lomé tussen de ACS en de EU (1975-2000) en de meest recente partnerschaps-overeenkomst die in Cotonou werd ondertekend (2000).

2.2. Met de overeenkomsten van Lomé hebben de ACS-landen rechtsstatus gekregen, waardoor ze een ontwikkelingsmodel konden creëren en aanspraak konden maken op bevoorrechte toegang tot de gemeenschappelijke markt. Dit kader gaf meer gewicht aan landen in het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, die in bilaterale overeenkomsten anders weinig hadden kunnen profiteren van een dergelijk ontwikkelingsmodel. Hoewel de armoede afnam, daalde het aandeel van de ACS-landen in de interne markt van 6,7 % in 1976 naar 3 % in 1998.

2.3. De Overeenkomst van Cotonou, bedoeld om het partnerschap te versterken, berust op drie pijlers, nl. voor politiek, handel en duurzame ontwikkeling. Het initiële oogmerk van deze alomvattende overeenkomst was om de ontwikkeling in de ACS-landen te bevorderen en hun economieën te helpen diversifiëren door een gunstig klimaat voor ondernemerschap en investeringen te scheppen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De CPA verstrijkt in 2020, reden waarom de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid op 22 november 2016 een gezamenlijke mededeling hebben uitgebracht. Op basis van de uitkomsten van de op 6 oktober 2015 gelanceerde openbare raadpleging worden in deze mededeling drie opties gepresenteerd. De eerste optie is om de CPA met de ACS-landen te verlengen. Voordeel hiervan zou zijn dat aan de huidige ACS-formule wordt vastgehouden. Er zou dan echter geen overeenkomst uit de bus komen waarin de door de betrokken partijen vastgestelde specifieke prioriteiten centraal staan. Bovendien zou in dit scenario geen rekening worden gehouden met de belangrijke veranderingen die zich sinds 2000 hebben voorgedaan, zoals de uitbreiding van de EU, het uiteenlopen van de prioriteiten in de ACS-landen en het toenemende belang van regionale organisaties, bijv. de Afrikaanse Unie.

3.2. De tweede optie betreft een volledige regionalisering van de betrekkingen tussen de EU en de ACS-landen. Hiermee zouden de verschillen tussen de drie regio's wel in aanmerking worden genomen, maar zou worden voorbijgegaan aan de wens van de ACS-landen om verenigd te blijven, alsook aan het wederzijdse verlangen om de EU-ACS-formule te gebruiken om invloed uit te oefenen binnen internationale instellingen.

3.3. De voorkeur wordt gegeven aan de derde optie, die op instemming van alle kanten lijkt te kunnen rekenen. Bij deze optie behelst de herziening dat er een gemeenschappelijke kaderovereenkomst wordt gesloten die op drie regionale pijlers stoelt. Het gaat hierbij om een overeenkomst tussen de partnerlanden die bestaat uit drie afzonderlijke regionale partnerschappen met Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, met de mogelijkheid om nauw met andere landen samen te werken binnen een overkoepelend kader. In dit kader worden gemeenschappelijke waarden, beginselen, essentiële elementen en belangen opgenomen die ten grondslag liggen aan de samenwerking tussen de partijen, voortbouwend op de resultaten die er sinds jaar en dag met het partnerschap zijn geboekt. Dit kader zou ook specifieke mechanismen voor samenwerking op het wereldtoneel bevatten. De drie regionale partners zouden de bestaande partnerschappen (bv. de gemeenschappelijke strategie van Afrika en de EU) gebruiken en integreren, en zouden prioriteiten en acties vaststellen die gericht zijn op de specifieke elementen in het partnerschapsprogramma in elk van de drie regio's. Met deze door de Commissie voorgestelde institutionele regeling, bestaande uit drie aparte regionale partnerschappen met Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, in het kader van een overkoepelende overeenkomst, blijven de verwezenlijkingen en voordelen van de EU-ACS-formule behouden, terwijl het tegelijkertijd mogelijk wordt om gedifferentieerde ontwikkelingsinitiatieven te ontplooiën naargelang van de regio. Bovendien kan er bij deze voorkeursoptie voorzien worden in toekomstige participatie van landen die niet tot de ACS-landen behoren, zoals andere minst ontwikkelde landen (MOL's), of de landen in Noord-Afrika.

3.4. Het EESC steunt het streven van de Europese Commissie om het partnerschap juridisch bindend te maken maar tegelijkertijd flexibel te houden, zodat het kan worden aangepast aan een voortdurend veranderende omgeving. Het EESC raadt aan om in de post-Cotonou-overeenkomst duidelijk te definiëren wat „juridisch bindend” inhoudt en ook procedures op te nemen voor raadpleging en sancties in geval van schendingen van mensenrechten, democratische beginselen en met name de rechtsstaat. Het EESC stelt vast dat de ACS-landen de bindende aard van de toekomstige overeenkomsten onderschrijven⁽¹⁾ en is van mening dat dit de voorspelbaarheid, transparantie en wederzijdse verantwoordelijkheid zal waarborgen.

3.5. Recent overeengekomen kaders voor internationale samenwerking — de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, de klimaatveranderingsovereenkomst van Parijs, het actieplan van Addis Abeba, het kader van Sendai en de Stedelijke agenda van de VN — bieden de mogelijkheid om deze in een nieuwe overeenkomst op te nemen, teneinde te

⁽¹⁾ Verklaring van Sipopo: „De toekomst van de ACS-landen in een veranderende wereld” 7e top van staatshoofden en regeringsleiders van ACS-landen: uitdagingen en kansen, 13-14 december 2012.

bewerkstelligen dat de partners bij de overeenkomst de weg inslaan naar duurzaamheid ter wille van de mensen, de welvaart en de planeet. Het toekomstige partnerschap zou moeten worden gebaseerd op deze internationale kaders en afspraken, die op geïntegreerde, inclusieve en duurzame wijze geïmplementeerd dienen te worden.

3.6. Met het oog op de gevolgen die ACS-landen zullen ondervinden van de exponentiële bevolkingsgroei en de verstoring van het klimaat, zou met de toekomstige overeenkomst vooral moeten worden ingezet op menselijke ontwikkeling. Hierbij is het zaak om uitdagingen op het gebied van voeding, voedselzekerheid en milieubescherming het hoofd te bieden en te streven naar welvaart voor iedereen.

3.7. Het PCD-beginsel, d.w.z. dat het ontwikkelingsbeleid samenhangend dient te zijn, zou in het toekomstige partnerschap een cruciale plaats moeten innemen, zodat alle interne en externe EU-beleidsmaatregelen de duurzame ontwikkeling in de EU en wereldwijd ten goede komen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het toekomstige partnerschap tussen ACS en EU.

4.1.1. Het EESC is ingenomen met het feit dat in artikel 6 van de CPA de betrokkenheid van niet-overheidsactoren wordt gesteund met de erkenning dat zij essentiële schakels in het partnerschap zijn. Het is echter teleurgesteld dat de samenwerking zo overheidsgericht is gebleven, ondanks de erkenning dat politieke dialoog belangrijk is voor de bevordering van de participatie van het maatschappelijk middenveld in het ontwikkelingsproces. Uitzonderingen zijn er wel, men denke maar aan de Paritaire Parlementaire Vergadering ACS-EU en de Parlementaire Vergadering Cariforum-EU, het Raadgevend Comité Cariforum-EU en het Handels- en ontwikkelingscomité Cariforum-EU. Deze zouden werkende weg verder versterkt kunnen worden.

4.1.2. Het EESC wijst nog eens op de cruciale rol die niet-overheidsactoren in de ACS-EU-betrekkingen spelen bij het hele proces van duurzame ontwikkeling en bij het toezicht op de EPO's. De rol van het maatschappelijk middenveld wordt in de Agenda 2030 van de VN erkend. Hierin staat namelijk dat de omvang en ambitie van de nieuwe Agenda een vernieuwd wereldwijd partnerschap vergt om de uitvoering ervan te waarborgen, en dat deze Agenda een grote mondiale inzet ter ondersteuning van de verwezenlijking van alle doelstellingen zal bevorderen, waarbij overheden, de particuliere sector, het maatschappelijk middenveld, het VN-systeem en andere actoren worden samengebracht en alle beschikbare middelen worden vrijgemaakt.

4.1.3. Het EESC betreurt het dat een aantal ACS- en recent ook EU-landen restrictieve wetgeving invoeren die de werkzaamheden van niet-overheidsactoren aan banden legt, hetgeen in sommige gevallen schadelijke gevolgen heeft gehad voor de actieve deelname van maatschappelijke organisaties. Uit de duurzaamheidsindex voor maatschappelijke organisaties 2016 ⁽²⁾ blijkt dat vooral organisaties die zich bezighouden met belangenbehartiging en mensenrechten in veel landen in Afrika bezuiden de Sahara, in toenemende mate aan banden worden gelegd of dreigementen in die zin ontvangen.

4.1.4. Belangrijk volgens het EESC is dat het nieuwe kader de legitimiteit van maatschappelijke organisaties in het bijzonder en niet-overheidsactoren in het algemeen versterkt, want zij zijn als stakeholders broodnodig in beleidsprocessen. Hiertoe moeten maatschappelijke organisaties uit zowel de ACS-landen als de EU bij de juridisch bindende beginselen van de overeenkomst worden betrokken. Dit zou ook een gestructureerd kader tussen maatschappelijke organisaties en alle gezamenlijke ACS-EU-instellingen moeten behelzen. Het EESC dringt daarom aan op verdergaande technische en financiële toezeggingen om de actieve deelname van maatschappelijke organisaties te stimuleren.

4.2. Handel en duurzame ontwikkeling

4.2.1. Onder Lomé IV genoten ACS-landen niet-wederzijdse, eenzijdig door de EU verleende preferenties bij de uitvoer van hun producten naar de gemeenschappelijke markt. Ook was er een systeem om hen te compenseren voor verlies van exportopbrengsten als gevolg van wisselkoersschommelingen of natuurrampen. Deze regeling bleek strijdig met het beginsel van de „meest begunstigde natie” van de Wereldhandelsorganisatie. Om de nieuwe overeenkomst van Cotonou in overeenstemming te brengen met de WTO-regels zijn er economische partnerschapsovereenkomsten (EPO's) opgezet, teneinde de ACS-landen in staat te stellen om te integreren in de wereldeconomie.

4.2.2. Europa heeft onderhandeld over EPO's met de zes regio's die samen de 79 ACS-landen vormen, bedoeld om gezamenlijke partnerschappen te creëren op het gebied van handel en ontwikkeling, geschraagd door ontwikkelingshulp.

⁽²⁾ <https://www.usaid.gov/africa-civil-society>

Tussen 2000 en 2008 werd voor toegang tot de Europese markt gezorgd via niet-wederzijdse nationale preferentie, waarbij er ook een systeem van afwijkingen van de WTO-regels bestond. Sinds 2008 zijn er vrijhandelsovereenkomsten gesloten in het kader van de EPO's, maar de vereiste handtekeningen en de daaropvolgende implementatie bleken tot nu toe een lastige klip. Er zijn dan wel zes EPO's tot stand gebracht, het ratificatieproces voor de meeste daarvan is een stok in de wielen gestoken. In 2007 heeft Europa met 15 Caribische staten de eerste van deze overeenkomsten gesloten, die in december 2008 voorlopig in werking is getreden. Wat Afrika betreft zien we een meer gemengd beeld. In 2014 hebben 16 West-Afrikaanse landen en twee regionale organisaties, Ecowas en WAEMU, en de Oost-Afrikaanse Gemeenschap (EAC) een overeenkomst bereikt, maar het ondertekeningsproces is nog steeds bezig. De landen van de Ontwikkelingsgemeenschap van zuidelijk Afrika (SADC) hebben in 2016 een EPO ondertekend. Tot slot hebben Papoea-Nieuw-Guinea en Fiji, die het grootste deel van de handel tussen Europa en het gebied van de Stille Oceaan voor hun rekening nemen, in 2009 de tussentijdse EPO tussen Europa en de landen van de Stille Oceaan ondertekend.

4.2.3. De Overeenkomst van Cotonou bevat dan ook een belangrijke handelsdimensie. In 2012 was de EU de op één na grootste handelspartner van de ACS, na de VS. De EU komt daarmee vóór Venezuela, China, Brazilië, Canada en India. De EU is goed voor 12,1 % van de handel van de ACS-landen, wat minder is dan de VS (35,7 %), maar meer dan China (6,9 %) ⁽³⁾.

4.2.4. Volgens het International Trade Centre is het marktaandeel van de ACS-landen in de wereldeconomie tussen 2003 en 2012 gestegen van 1,4 % naar 1,7 %, terwijl het marktaandeel van de EU-28 in de ACS-markt in dezelfde periode gestegen is van 10,9 % naar 11,5 %. Sinds 2010 hebben de ACS-landen echter te maken gehad met de gevolgen van de economische crisis van 2008, waardoor de totale waarde van hun goederenhandel is afgenomen. In 2015 werd er voor 320,7 miljard USD uitgevoerd (tegen 495,1 miljard USD in 2011) en voor 439,6 miljard USD ingevoerd (tegen 500,2 miljard in 2014).

4.2.5. Doel van de herziening van de Overeenkomst van Cotonou zou volgens het EESC moeten zijn dat de handel van de ACS-landen wordt uitgebreid, gezien het feit dat nog steeds 80 % van de minst ontwikkelde landen tot de ACS-groep behoort. Het EESC stelt ook vast dat de landbouw 90 % van de ACS-uitvoer vertegenwoordigt en dat de meerderheid van de beroepsbevolking daarin werkzaam is. Landbouwinkomsten dragen voor gemiddeld 20 % bij aan de nationale welvaart, maar er bestaan op dit vlak grote verschillen tussen de ACS-landen. Zo komt de helft van het bbp van Tsjad voor rekening van de landbouwproductie, die in het Caribisch gebied slechts een aandeel van gemiddeld 1 % heeft ⁽⁴⁾.

4.2.6. **Handel en regionale integratie:** De EPO is gericht op de bevordering van regionale integratie en gaat uit van de overtuiging dat sterkere regionale integratie een stimulans is voor de handel, en daarmee ook voor groei, werkgelegenheid en economische ontwikkeling. Om de handel tussen ACS-landen te bevorderen moet er geïnvesteerd worden in infrastructuur — ook in schone energie — zodat de ACS-landen zich meer kunnen gaan toeleggen op de productie en export van halffabricaten en eindproducten en zodoende hogerop komen in de mondiale waardeketen. Dit vereist ook een efficiënte scheepvaartsector. Het EESC raadt dan ook aan om de scheepvaart op te nemen in de EU-agenda voor het handels- en ontwikkelingsbeleid.

4.2.7. **Handel en duurzame ontwikkeling:** Met het toekomstige partnerschap zouden handel en de EPO's een plaats moeten krijgen binnen het kader van de Agenda 2030 en de Overeenkomst van Parijs. De EPO's zouden een uitvoerbaar hoofdstuk over duurzame ontwikkeling moeten bevatten, met een formeel en gestructureerd kader voor inschakeling van maatschappelijke organisaties. Toekomstige onderhandelingen tussen de ACS en de EU zouden op transparante wijze hun beslag moeten krijgen. Bij het toezicht op de onderhandelingen en de implementatie en monitoring van de overeenkomst zouden maatschappelijke organisaties moeten worden betrokken.

4.3. Ontwikkelingssamenwerking

4.3.1. De instrumenten en methoden voor samenwerking zijn bedoeld om de CPA-beginselen concreet toe te passen door de nadruk te leggen op resultaten, partnerschap en ownership. Bij de programmering en tenuitvoerlegging van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) is daarom uitgegaan van gezamenlijke verantwoordelijkheid.

4.3.2. Het EOF wordt rechtstreeks gefinancierd door vrijwillige bijdragen van EU-lidstaten buiten de EU-begroting, maar met het oog op de samenhang wordt erover onderhandeld in combinatie met andere EU-instrumenten voor externe financiering. Het beheer is in handen van de Europese Commissie en de Europese Investeringsbank (EIB). De EIB beheert de investeringsfaciliteit en verstrekt leningen, garanties en fondsen uit zowel het EOF als haar eigen middelen aan particuliere ondernemingen in de ACS-landen voor kort- en langlopende particuliere en overheidsprojecten.

⁽³⁾ <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0440-post-cotonou-the-modernisation-of-the-acp-partnership>

⁽⁴⁾ Persbericht van het ACS-secretariaat van 15 juni 2017: The new ACP policy highlights the transformation of the products from the agricultural sector.

4.3.3. De **totale middelen van het EOF zijn toegenomen, maar zullen waarschijnlijk afnemen na de brexit**, terwijl het fonds zijn intergouvernementele karakter en governancestructuur heeft behouden, waardoor het een sleutelement in de ontwikkelingssamenwerking van de EU buiten het meerjarig financieel kader (MFK) is geworden. Vanwege de unieke geschiedenis en juridische status en het intergouvernementele karakter van het EOF heeft het Europees Parlement (EP) er geen medebeslissingsbevoegdheid over. De EP-Commissie ontwikkelingssamenwerking neemt deel aan de algemene beleidsbesprekingen en is een belangrijke CPA-stakeholder. De Paritaire Parlementaire Vergadering kan parlementaire controle uitoefenen over EOF-toewijzingen voor de nationale indicatieve programma's (NIP's) en de regionale indicatieve programma's (RIP's).

4.3.4. Het **EOF en budgettering**: Via de bijzondere kwijtingsprocedure verleent het EP kwijting aan de Europese Commissie voor het beheer en de uitvoering van het EOF. Budgettering — de opname van het EOF in de EU-begroting — blijft een bron van wrijving tussen het EP en de Raad, hoewel de Commissie al herhaaldelijk heeft gesuggereerd dat het EOF in de EU-begroting moet worden opgenomen.

4.3.5. Het EESC meent dat alle vormen van ontwikkelingshulp van de EU aan derde landen onder hetzelfde wettelijke kader en onder dezelfde democratische controle van het EP moeten vallen. Het dringt er daarom op aan dat het EOF wordt opgenomen in de EU-begroting, zonder dat wordt geraakt aan de positieve aspecten ervan (bijv. wederkerigheid en wederzijdse verantwoordelijkheid). Dit zou de samenhang in het ontwikkelingsbeleid van de EU ten goede komen.

Brussel, 7 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Initiatief voor de duurzame ontwikkeling van de blauwe economie in het westelijke Middellandse Zeegebied

(COM(2017) 183)

(2018/C 129/14)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Raadpleging	Commissie, 31.5.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	REX
Goedkeuring door de afdeling	7.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	159/1/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De sociaal en ecologisch duurzame ontwikkeling van zeebekkens en kustgebieden is van cruciaal belang om de bestaande ongelijkheden tegen te gaan en om het behoud van culturele diversiteit en biodiversiteit te garanderen. Bovendien kunnen met name op dit vlak uitstekend regelingen voor transnationale samenwerking worden opgezet, zowel binnen als buiten de EU. In die zin staat het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) volledig achter het specifieke initiatief voor de duurzame ontwikkeling van de blauwe economie in het westelijke Middellandse Zeegebied en verzoekt het de Europese instellingen om de raadplegingscyclus af te ronden en een relevante taskforce op te richten.

1.2. Het welslagen van dit initiatief vereist volgens het EESC goede communicatie en een adequaat samenwerkingsklimaat tussen de betrokken staten onderling en tussen deze landen en de Europese instellingen. De Unie voor het Middellandse Zeegebied (UMZ) wordt verzocht om een belangrijke rol te spelen bij het efficiënt samenbrengen van alle betrokken partijen.

1.3. Het EESC erkent de noodzaak om het initiatief op de volgende drie manieren uit te breiden:

1.3.1. Naast de geselecteerde actiegebieden in het specifieke initiatief — (1) een veiliger en meer beveiligde maritieme ruimte, (2) een slimme en veerkrachtige blauwe economie en de focus op vaardigheidsontwikkeling, onderzoek en innovatie, (3) beter bestuur van de zee — stelt het EESC een verdere thematische verbreding van het initiatief voor met betrekking tot biodiversiteit, instandhouding en interculturele communicatie, alsmede een concretere strategie voor het ondersteunen van productieactiviteiten op kleine en zeer kleine schaal.

1.3.2. Het EESC meent daarnaast dat het van groot belang is om de geleidelijke evolutie van, en de transnationale samenwerking tussen beroeps- en academisch onderwijs als een horizontaal actiegebied op te nemen om de doeltreffendheid van de andere gebieden van de blauwe economie te verbeteren. In die zin moet een macroregionale strategie worden toegepast.

1.3.3. De veiligheid van de zeevaart en het zeevervoer, veiligheidskwesties, duurzame economische groei, de instandhouding van het culturele erfgoed en milieubescherming dreigen op de lange termijn op inefficiënte wijze te worden aangepakt, als we voorbijgaan aan het feit dat het Middellandse Zeegebied een historische, economische en ecologische eenheid vormt ⁽¹⁾. Hoewel de toegenomen geopolitieke spanningen en de verergering van de conflicten in het oostelijk deel

⁽¹⁾ In het recente WWF-verslag „Reviving the Economy of the Mediterranean Sea — Actions for a sustainable future” houden de auteurs niet alleen een pleidooi voor een holistische aanpak, maar wijzen zij er ook op dat de Middellandse Zee een belangrijke bijdrage levert aan het regionale bbp en dat haar natuurlijke hulpbronnen een enorme troef zijn voor de blauwe economie, zowel op regionaal niveau als wereldwijd.
(zie blz. 76 van het verslag, http://www.wwf.gr/images/pdfs/Reviving_Mediterranean_Sea_Economy_Full%20rep_Lowres.pdf).

van het zeebekken verklaren waarom het initiatief van start zal gaan in het westelijke Middellandse Zeegebied, moet dit worden beschouwd als een proefproject dat nuttige ervaringen en beste praktijken kan verschaffen en dat moet worden uitgebreid tot een brede mediterrane benadering (zie ook de paragrafen 3.3, 3.4 en 3.5).

1.4. Het welslagen van dit initiatief zal naar verwachting een hoge mate van transnationale en transversale coördinatie vereisen. De beleidsmaatregelen en programma's voor het Middellandse Zeegebied die de laatste twintig jaar ten uitvoer zijn gelegd, hebben slechte resultaten opgeleverd en een enorme hoeveelheid middelen is ongebruikt gebleven, als gevolg van de verschillende houdingen en het gebrek aan effectieve coördinatie tussen de communautaire instellingen en de overheidsinstanties in de mediterrane landen die niet tot de EU behoren, en omdat in sommige gevallen de bureaucratie, onder het voorwendsel van transparantie, grote hinderpalen heeft opgeworpen voor het gebruik van de bestaande middelen. Hieruit blijkt de behoefte aan een deelproject voor technische bijstand met betrekking tot de volgende kwesties.

1.4.1. Een grondige vergelijkende analyse om de overlappende gebieden vast te stellen in de talrijke initiatieven over soortgelijke (zo niet identieke) kwesties (zie de paragrafen 3.9 en 3.10), om middelen te besparen en om het eindresultaat te verbeteren. Het EESC wijst op het risico dat de tenuitvoerlegging van het initiatief wordt vertraagd of zelfs geannuleerd indien er geen duidelijke definitie komt van de doelen op middellange en lange termijn en/of geen specifieke definitie van de bevoegdheden van de deelnemende organen en instellingen.

1.4.2. Een operationeel masterplan, waarin naast de bevoegdheden van de taskforce voor de blauwe economie, de specifieke organisatorische/administratieve instrumenten, en de verschillende rollen van de betrokken regionale, nationale en internationale instellingen, ook een duidelijk tijdschema wordt vastgelegd (zie ook de paragrafen 4.5 en 4.6). Aangezien de onderzoeksinstellingen een belangrijke rol zullen spelen, zouden de indieners van dit masterplan ook rekening moeten houden met de regionale heterogeniteit met betrekking tot het bestaan van een zeer deskundige en competente O & O-sector, evenals met bestaande voorbeelden van succesvolle O & O-samenwerking tussen beide zijden van de Middellandse Zee.

1.4.3. De planning en uitvoering van een voldoende ingrijpende communicatiestrategie die de inhoud van het initiatief voor de blauwe economie en de daaruit voortvloeiende mogelijkheden en perspectieven bekendmaakt, om (i) alle instellingen en belanghebbenden te registreren die kunnen worden opgenomen en/of beïnvloed, met name op regionaal en lokaal niveau, en (ii) om de relevante informatie onder hen te verspreiden.

1.5. In aansluiting op bovenstaande algemene aanbevelingen, luiden de gedetailleerde conclusies en relevante voorstellen als volgt.

1.5.1. Het EESC is het er mee eens dat, om succesvol te zijn in de strijd tegen criminaliteit en terrorisme, er behoefte is aan effectievere netwerken tussen de land- en zee-grensautoriteiten aan beide zijden, alsmede een systematische uitwisseling en analyse van gegevens, in nauwe samenwerking met Frontex en andere internationale instellingen zoals de Internationale Maritieme Organisatie (IMO).

1.5.2. Wel wil het er in verband met deze netwerken op wijzen dat extra aandacht moet worden besteed aan de regels van „deugdelijk bestuur” en dat terdege rekening moet worden gehouden met de mensenrechten, zowel individueel als collectief (zie ook paragraaf 4.1).

1.5.3. Om te verzekeren dat de ruimtelijke planning en het kustbeheer doeltreffend zijn, moet de quadruple helix-benadering worden toegepast op transnationaal en met name op regionaal/lokaal niveau. Er is een sterkere betrokkenheid vereist van de lokale autoriteiten (gemeenten en regio's), evenals van de sociale partners en maatschappelijke organisaties binnen hun respectieve activiteitengebieden. Daartoe dient de Commissie belanghebbenden uit de lokale publieke en particuliere sector uit te nodigen voor de raadpleging over de mededeling en de specifieke actiegebieden — veiligheid en beveiliging van het vervoer, visserij, toerisme en energie, sociale cohesie en ecologische duurzaamheid (zie ook de paragrafen 4.2.1 en 4.3).

1.5.4. „Blauwe groei”⁽²⁾ is een van de belangrijkste langetermijnstrategieën voor het verwezenlijken van de Europa 2020-doelstellingen van slimme, duurzame en inclusieve groei: visserij en aquacultuur, kusttoerisme en ecotoerisme, maritieme logistiek (steeds belangrijker voor het Middellandse Zeegebied in verband met de huidige geopolitieke en economische ontwikkelingen), mariene biotechnologie, oceaانnergie en diepzeemijnbouw bieden nieuwe veelzijdige mogelijkheden voor het bedrijfsleven.

(²) https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth_nl

1.5.5. Kleine en zeer kleine bedrijven, ambachtelijke bedrijven en familiebedrijven met traditionele organisatiestructuren, uitvoeringsplannen en activiteiten vormen de ruggengraat van de lokale economieën aan beide zijden van het Middellandse Zeebekken. In die zin kunnen netwerk- en samenwerkingsprogramma's voor kleine en microproducenten ook de veerkracht en het kostenconcurrentievermogen verbeteren door tegelijkertijd de noodzakelijke differentiatie van de goederen en diensten die zij leveren te behouden. Het EESC is daarom van mening dat, afgezien van innovatief en technologisch geavanceerd ondernemerschap, het minstens even belangrijk is om specifieke, goed aangepaste programma's te bevorderen voor traditionele economische activiteiten, rekening houdend met de lokale bijzonderheden (zie de paragrafen 3.6, 3.7, 4.2.2, 4.2.3 en 4.2.4).

1.5.6. Aangezien de armoede en jeugdwerkloosheid de komende jaren kunnen toenemen, met name in de zuidelijke mediterrane landen, kan een betere afstemming op de arbeidsmarkt van belang zijn. Dit zal echter beslist niet voldoende zijn om de problemen op het gebied van werkloosheid, maatschappelijke samenhang en duurzaamheid aan te pakken. De in paragraaf 1.5.5 vermelde ontwikkelingsacties zijn zodoende noodzakelijk om nieuwe, duurzame banen te creëren en de levensstandaard in bepaalde gebieden te verbeteren, en moeten zorgvuldig worden gepland in samenwerking met de lokale instellingen en autoriteiten. Deze op het lokale niveau toegespitste beleidsmaatregelen zijn bovendien de meest efficiënte manier om de factoren die migratie stimuleren, aan te pakken — ze moeten daarom worden begrepen als een belangrijk instrument voor het omgaan met de groeiende migratiestromen en de daaruit voortvloeiende sociaaleconomische problemen aan beide zijden, alsmede met de gerelateerde veiligheids- en beveiligingskwesties en de strijd tegen criminaliteit en terrorisme (paragraaf 1.5.1).

1.5.7. Met betrekking tot de visserij is het EESC van mening dat: (i) de flexibiliteit van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) moet worden vergroot om de barrières tussen de diverse overheidsniveaus weg te nemen, en (ii) de rol van de Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee (GFCM) moet worden versterkt, om de nog steeds slechte situatie van tal van visbestanden te verbeteren, in nauwe samenwerking en coördinatie met de mediterrane landen die niet tot de EU behoren (zie ook de paragrafen 4.3.4 en 4.3.5).

2. Achtergrond van de mededeling

2.1. In november 2015 heeft de ministeriële conferentie over de blauwe economie⁽³⁾ van de UMZ een *verklaring* aangenomen voor de verdere ontwikkeling van de blauwe economie⁽⁴⁾ door de investeringen in relevante technologie, innovatie, kennis en vaardigheden alsmede maritiem bestuur te verhogen.

2.2. In oktober 2016 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken van de „Dialogo 5+5” — Algerije, Libië, Mauritanië, Marokko en Tunesië plus Frankrijk, Italië, Malta, Portugal en Spanje — verdere werkzaamheden inzake een initiatief voor de duurzame ontwikkeling van de blauwe economie aangemoedigd, in het kader van de Unie voor het Middellandse Zeegebied⁽⁵⁾.

2.3. Dat verzoek heeft geleid tot deze mededeling⁽⁶⁾ en het bijbehorende actiekader (SWD(2017) 130)⁽⁷⁾. Ze zijn gericht op het benutten van de mogelijkheden en het aanpakken van de uitdagingen in een regio die multilaterale coördinatie vereist alsmede internationale samenwerking die verder gaat dan de grenzen van de Europese Unie (EU).

2.4. Het EC-initiatief dat aan deze mededeling ten grondslag ligt, bouwt bovendien voort op de langdurige ervaring met zeebekkenstrategieën en macroregionale strategieën — zie bijvoorbeeld de Atlantische strategie, de EU-strategie voor het Oostzeegebied en de EU-strategie voor de Adriatische en Ionische regio⁽⁸⁾. Het profiteert daarnaast van de regionale dialoog die wordt gevoerd over de blauwe economie in het kader van de UMZ (hierboven beschreven), de Algemene

⁽³⁾ Voor de agenda van de ministeriële conferentie over de blauwe economie van de UMZ op 17 november 2015, zie http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2015/10/Agenda_UfM_Ministerial-on-Blue-Economy_MARE-D1.pdf

⁽⁴⁾ Zie http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-11-17-declaration-on-blue-economy_en.pdf

⁽⁵⁾ Voor een kort overzicht van de genomen beslissingen tijdens de vergadering van de Commissie buitenlandse zaken op 28 oktober 2016, zie <http://ufmsecretariat.org/foreign-affairs-ministers-of-the-5-5-dialogue-discuss-pressing-regional-challenges-and-highlight-the-positive-contribution-of-ufm-activities-to-the-enhancement-of-regional-cooperation/>. Voor de geschiedenis van de „Dialogo 5+5” uit 2003, zie http://westmediterraneanforum.org/wp-content/uploads/2013/09/131017_chronology5+51.pdf

⁽⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0183&qid=1506491928796&from=NL>

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/swd-2017-130_en.pdf

⁽⁸⁾ Voor de drie regionale strategieën van de EU, zie de volgende websites: <http://www.atlanticstrategy.eu/> voor de Atlantische strategie, <https://www.balticsea-region-strategy.eu/> voor de EU-strategie voor het Oostzeegebied (EUSBSR) en <http://www.adriatic-ionic.eu/> voor de Adriatische en Ionische regio (Eusair).

Visserijcommissie voor de Middellandse Zee⁽⁹⁾, het Verdrag van Barcelona inzake de bescherming van het mariene milieu en de kustgebieden van de Middellandse Zee⁽¹⁰⁾, alsmede de duurzame ontwikkelingsagenda voor 2030 van de VN⁽¹¹⁾ en de inspanningen om de Mediterrane Strategie voor Duurzame Ontwikkeling ten uitvoer te leggen⁽¹²⁾.

2.5. Voorts ligt deze mededeling in de lijn van het wereldwijde wetenschappelijke en sociaalpolitieke debat. De blauwe economie is nu al een van de belangrijkste actuele kwesties: ten eerste vanwege de enorme pluspunten van zeeën en oceanen en de mogelijkheden die zij bieden voor economische groei, en ten tweede vanwege het feit dat de duurzaamheid van zeeën en oceanen de belangrijkste parameter is voor milieubehoud wereldwijd⁽¹³⁾.

2.6. In de mededeling wordt de noodzaak erkend van verhoogde veiligheid en beveiliging, duurzame economische groei en werkgelegenheid, alsmede het behoud van ecosystemen en biodiversiteit in het westelijke Middellandse Zeegebied. De Commissie wil met andere woorden bijdragen aan de bevordering van de sociaal en ecologisch duurzame economische ontwikkeling in het zeebekken, de noordelijke en zuidelijke kustgebieden, de havens en de steden die een geïntegreerd systeem vormen voor de mobiliteit van de mensen en grondstoffen, en zo het bestaande administratieve en politieke gebrek aan samenhang ver achter zich laten. Daartoe worden drie gebieden beschreven die een uitdaging vormen.

2.6.1. *Veiligheid en beveiliging van maritieme activiteiten*: volgens de mededeling wordt het westelijke Middellandse Zeegebied gekenmerkt door gebieden waar een grote verkeersdrukte heerst die met toegenomen risico's zullen worden geconfronteerd (in termen van verkeersongevallen) als gevolg van de toekomstige geopolitieke en economische ontwikkelingen, zoals de uitbreiding van het Suezkanaal. Anderzijds zijn er reeds aanzienlijke problemen op veiligheidsgebied — illegale migratie is hier een teken van — terwijl verwacht wordt dat de huidige sociaaleconomische en demografische trends samen met de gevolgen van de klimaatverandering de strijd om hulpbronnen en de geopolitieke instabiliteit zullen verergeren.

2.6.2. *Hoge werkloosheid onder jongeren versus een vergrijzende beroepsbevolking in de maritieme sector*: in de mededeling wordt de beruchte „werkgelegenheidsparadox” erkend, namelijk een onbenut arbeidspotentieel enerzijds en openstaande vacatures anderzijds, vooral geconcentreerd in de sectoren en industrieën van de blauwe economie. De Commissie is van mening dat de huidige situatie voornamelijk (zo niet uitsluitend) het resultaat is van een wanverhouding. Zij richt zich daarom op het gebrek aan dialoog en samenwerking tussen de industrie en het onderwijssysteem.

2.6.3. *Uiteenlopende en tegenstrijdige belangen op zee*: uit de in de mededeling gepresenteerde gegevens blijkt dat het westelijke Middellandse Zeegebied de grootste biodiversiteit heeft van het hele bekken. Tegelijkertijd gaat het om ongeveer de helft van het bbp van de mediterrane landen met voornamelijk maritieme activiteiten — toerisme, aquacultuur, visserij en vervoer — hetgeen leidt tot een toenemende verstedelijking van kustgebieden, overbevissing, vervuiling van de zee en bredere instandhoudingskwesties. Gezien de transnationale aard van de betrokken belangen en de grote sociaaleconomische ongelijkheden, rechtvaardigen deze factoren ten volle de mededeling dat het gebied „wat economische, demografische en ecologische druk betreft, een kritieke zone is”.

2.7. De Commissie erkent dat het bestaande kader van samenwerkingsprogramma's aan beide zijden van de Middellandse Zee niet efficiënt genoeg is gebleken. Het initiatief komt derhalve tegemoet aan een bestaande behoefte. Succes op dit gebied is echter afhankelijk van vele algemene en specifieke wijzigingen en aanpassingen, waarvan we een groot deel willen presenteren in de volgende paragrafen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC steunt de inspanningen van de Commissie om een ecologisch duurzame productie- en consumptieketen te consolideren en te ontwikkelen, bijvoorbeeld door het gebruik van schone energievormen voor ontzilting, de bevordering van energie-efficiëntie en schone energie meer in het algemeen, en de bevordering en versterking van groen vrachtvervoer en groene scheepvaart. Dit is van bijzonder groot belang gezien het enorme potentieel voor ondernemingsactiviteiten in het betreffende gebied.

⁽⁹⁾ <http://www.fao.org/gfcm/en/>

⁽¹⁰⁾ Het Verdrag inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging (Verdrag van Barcelona) werd op 16 februari 1976 te Barcelona goedgekeurd door de conferentie van gevolmachtigden van de kuststaten in het Middellandse Zeegebied over de bescherming van de Middellandse Zee. De oorspronkelijke overeenkomst is gewijzigd door de op 10 juni 1995 aangenomen amendementen (UNEP(OCA)/MED IG.6/7). Het is op 9 juli 2004 in werking getreden.

⁽¹¹⁾ https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf

⁽¹²⁾ https://planbleu.org/sites/default/files/upload/files/smdd_uk.pdf

⁽¹³⁾ Zie „Reviving the Economy of the Mediterranean Sea — Actions for a sustainable future”, WWF-verslag met steun van de Boston Consulting Group, 2017, http://www.wwf.gr/images/pdfs/Reviving_Mediterranean_Sea_Economy_Full%20rep_Lowres.pdf

3.2. De term „blauwe economie” verwijst naar de sociaal en ecologisch duurzame ontwikkeling van zeebekkens en kustregio's, om de bestaande ongelijkheden tegen te gaan en om het behoud van culturele diversiteit en biodiversiteit te garanderen, hetgeen van cruciaal belang is in het licht van de geschiedenis, en met oog op de toekomst, van het Middellandse Zeegebied. De gekozen actiegebieden in de mededeling — (1) maritieme veiligheid en beveiliging, (2) een slimme en veerkrachtige economie, (3) beter bestuur van de zee — kunnen daarom, alhoewel ze belangrijk zijn, te beperkend zijn met betrekking tot de behoeften van het bekken. Het EESC stelt een verdere verbreding van het initiatief voor op het gebied van biodiversiteit en instandhouding, interculturele communicatie, alsmede een meer concrete strategie voor het ondersteunen van productieactiviteiten op kleine en zeer kleine schaal, bijvoorbeeld in de visserij.

3.3. De veiligheid van de zeevaart en het zeevervoer maar vooral veiligheidskwesties kunnen, hoewel ze van groot belang zijn, niet worden beperkt tot het westelijke Middellandse Zeegebied. Integendeel, de geopolitieke geschiedenis en de huidige verslechtering, samen met de exploderende vluchtelingencrisis in het oostelijk deel van het zeebekken, wijzen op de noodzaak van een brede mediterrane benadering om deze problemen aan te pakken.

3.4. Dit geldt ook voor de rest van de afgebakende interessegebieden — duurzame economische groei, culturele en milieubeschermingskwesties enz. Het Middellandse Zeegebied moet niet worden verdeeld in een westelijk en een oostelijk deel. Zelfs als dit nodig is om administratieve redenen en om tactische redenen op de korte termijn, moet de strategische planning op de lange termijn het bekken als geheel aanpakken.

3.5. Het EESC heeft er alle begrip voor dat, gezien de toegenomen geopolitieke spanningen en de verergering van de conflicten in het oostelijke Middellandse Zeegebied, het eenvoudiger, realistischer en sneller uitvoerbaar is om het initiatief te starten voor het westelijke Middellandse Zeegebied. Wanneer dit echter niet wordt gevolgd door een soortgelijk initiatief voor het oostelijke Middellandse Zeegebied, is het risico groot dat de gestelde doelen niet worden bereikt. Dezelfde problemen, maar met grotere spanningen vanwege de geopolitieke omstandigheden, worden ondervonden door het oostelijke Middellandse Zeegebied, waarvoor vergelijkbare regels en beleidsmaatregelen moeten worden opgesteld en toegepast.

3.6. Hoewel het gebrek aan „dialogo” tussen de industrie enerzijds en de academische wereld en de O & O-sector anderzijds een belangrijk aandachtspunt kan zijn voor het aanpakken van de werkloosheid (met name op lange termijn en in tijden van economische groei), zou het te eenzijdig zijn om alleen te focussen op deze kwestie. Integendeel, de bestaande economische onevenwichtigheden (waarvan het gebrek aan nieuwe vacatures en de hoge werkloosheid een belangrijk aspect vormen) en de groeiende sociaaleconomische ongelijkheden in het westelijke deel van de Middellandse Zee moeten worden aangepakt in het licht van de aanhoudende systemische crisis in het noordelijke deel van de regio en een algemeen gebrek aan bereidheid om productieve investeringen te doen.

3.7. Wanneer economische activiteit sterk interageert met instandhoudingskwesties, er (vraag- of aanbodgedreven) (macro)economische externaliteiten zijn, en de som van vrije individuele keuzes sociaaleconomische en ecologische duurzaamheidskwesties genereert, is er behoefte aan doeltreffende beleidsinterventie, die in tijden van geïntensiverde internationalisering grensoverschrijdend moet zijn. In het geval van overbevissing, vervuiling van de zee, verstedelijking en inefficiënt groeiende agglomeraties, aanhoudende economische/financiële crisissen en toenemende transregionale en sociale ongelijkheden binnen en buiten de EU, is de doctrine van „vrije marktwerking” niet genoeg.

3.8. In die zin vormen de erkende tekortkomingen van het bestaande beleidsvormingskader voor dit gebied, die voornamelijk het gevolg zijn van het gebrek aan samenwerking tussen de verschillende landen — de mededeling verwijst hiernaar bij het bespreken van de derde groep uitdagingen en lacunes voor de uiteenlopende en tegenstrijdige belangen — een extreem belangrijke factor met betrekking tot de ecologische en sociaaleconomische geschillen in de regio. De bestaande en toekomstige bilaterale overeenkomsten tussen EU-buurlanden en zuidelijke mediterrane landen moeten daadwerkelijk worden geëerbiedigd. Het ontbreken van een eensgezinde en sterke stem van de EU met betrekking tot kwesties van het buitenlands beleid, maakt het wat dat betreft niet makkelijker. Anderzijds zouden de landen in het zuidelijke Middellandse Zeegebied mogen verwachten dat de EU hun belangrijkste (zo niet enige) partner is, met een sterke en oprechte wens om de gemeenschappelijke vooruitzichten voor duurzame ontwikkeling en welvaart in de regio te bevorderen.

3.9. Afgezien van het bestaande gebrek aan grensoverschrijdende samenwerking, is er behoefte aan beleidscoördinatie in verband met het verwarrend grote aantal initiatieven en platforms over soortgelijke (zo niet identieke) kwesties. De mededeling die we becommentariëren, verwijst bijvoorbeeld naar de EU-strategie voor blauwe groei en het maritiem

beleid⁽¹⁴⁾, de Europese strategie voor meer groei en werkgelegenheid in kust- en maritiem toerisme⁽¹⁵⁾, het Bluemed-initiatief⁽¹⁶⁾ en het „Blauwe groei”-initiatief van het FAO⁽¹⁷⁾. Er zijn daarnaast andere activiteiten die betrekking hebben op beide zijden van de Middellandse Zee, zoals het actieplan voor duurzame consumptie en productie en het regionaal vervoersactieplan voor het Middellandse Zeegebied⁽¹⁸⁾.

3.10. Gezien de vele bestaande initiatieven over soortgelijke kwesties verzoekt het EESC om een grondige vergelijkende analyse teneinde de overlappende gebieden vast te stellen, waardoor het mogelijk wordt om de initiatieven zo te gebruiken dat middelen worden bespaard en het eindresultaat wordt verbeterd. Beste praktijken die worden toegepast in andere macroregionale strategieën (ook in de Oostzee) en initiatieven (zoals het initiatief voor slimme eilanden)⁽¹⁹⁾, moeten nader worden bestudeerd en in overweging worden genomen.

3.11. De onrealistische vereisten waardoor de doeltreffendheid van de Europese programma's in het Middellandse Zeegebied wordt belemmerd enerzijds, en de bureaucratie als gevolg van een extreme angst om de EU-middelen te verspillen anderzijds, evenals de corruptie en de inefficiëntie waarbij in sommige gevallen de overheidsadministratie aan beide zijden van het bekken (gedeeltelijk) betrokken is, hebben geleid tot grote tekortkomingen met betrekking tot het gebruik van de bestaande Europese middelen voor het Middellandse Zeegebied.

3.12. Daarnaast is de UMZ er tot dusver niet in geslaagd om de rol te spelen die het zou moeten spelen, ondanks de verschillende projecten die zijn aangekondigd. Daarom moet haar optreden in de regio verder worden versterkt. Initiatieven inzake blauwe economie kunnen van groot belang zijn voor de algemene welvaart, maar dienen op doeltreffende wijze te worden gekoppeld aan de bestaande structuren en kaders.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Een veiliger en meer beveiligde maritieme ruimte

4.1.1. De mededeling concentreert zich op twee specifieke interventiegebieden: (1) samenwerking tussen de kustwachten en (2) gegevensuitwisseling en administratieve samenwerking voor het versterken van de capaciteiten voor de respons op en de voorkoming van accidentele vervuiling van de zee.

4.1.2. Het EESC is van mening dat de versterking van de netwerken en de samenwerking tussen de land- en zee grenswachten en controleautoriteiten aan beide zijden van de Middellandse Zee, met bijstand van Frontex, van essentieel belang is. Systematische uitwisseling en analyse van informatie door een supranationaal data-analysecentrum is ook noodzakelijk, om succesvol te zijn in de strijd tegen criminaliteit en terrorisme. De regels van „deugdelijk bestuur” alsmede de mensenrechten, zowel individueel als collectief, dienen desalniettemin zorgvuldig te worden overwogen, in het bijzonder gezien de negatieve ervaring met specifieke regelingen.

4.1.3. Het EESC is van mening dat deze twee welomschreven benaderingen een doeltreffende manier zijn om de kwestie van een veiliger en meer beveiligde maritieme ruimte aan te pakken. De analyse van de onderliggende kwantitatieve doelstellingen moet echter worden verbeterd voor de voortdurende controle en evaluatie van deze prioriteit, en er dienen inspanningen te worden geleverd met het oog op de coördinatie en samenwerking met globale, transnationale instellingen zoals de IMO⁽²⁰⁾.

4.2. Een slimme en veerkrachtige blauwe economie

4.2.1. Het EESC vindt het jammer dat de sociale partners en maatschappelijke organisaties ondervertegenwoordigd zijn (zo niet volledig ontbreken) in de mededeling, terwijl deze instellingen zeer nuttig kunnen zijn bij de planning, alsook bij de tenuitvoerlegging van specifieke beleidsmaatregelen en programma's, dankzij hun ervaring met kritieke situaties en hun bewezen vermogen om direct op te treden in het geval van sociaaleconomische problemen en om dergelijke problemen op te lossen.

⁽¹⁴⁾ Zie bijvoorbeeld het laatste verslag over de strategie van de blauwe groei — SWD(2017) 128 final — op https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/swd-2017-128_en.pdf

⁽¹⁵⁾ COM/2014/086 final.

⁽¹⁶⁾ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/content/bluemed-initiative-blue-growth-and-jobs-mediterranean_en

⁽¹⁷⁾ Voor meer informatie over het initiatief inzake blauwe groei van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties, zie <http://www.fao.org/3/a-mk541e/mk541e02.pdf>

⁽¹⁸⁾ Zie <http://www.unep.org/ourplanet/june-2017/unep-publications/regional-action-plan-sustainable-consumption-and-production> en https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/international/european_neighbourhood_policy/mediterranean_partnership/docs/rtap2014_2020_en.pdf

⁽¹⁹⁾ <http://www.smartislandsinitiative.eu/en/index.php>

⁽²⁰⁾ <http://www.imo.org/en/Pages/Default.aspx>

4.2.2. De armoede en jeugdwerkloosheid kunnen de komende jaren toenemen als gevolg van de klimaatverandering, hetgeen met name gevolgen zal hebben voor de omstandigheden in de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied. De Commissie moet in samenwerking met de lokale autoriteiten en sociale partners ontwikkelingsacties op lokaal niveau uitvoeren — bijv. stimulering van het mkb, steun voor ambachtelijke bedrijven, bijzondere acties om de primaire sector te steunen en om lokale landbouw- en visserijproducten op Europese markten te bevorderen enz. — samen met de nodige verbeteringen op het gebied van lokaal onderwijs en beroepsopleiding, teneinde de levensstandaard van de bewoners te verbeteren en om migratie te voorkomen. De blauwe economie kan duizenden gezinnen een redelijk inkomen bezorgen via moderne, kleinschalige en hoogwaardige benaderingen voor de visserij, het behoud en de voorziening van visserijproducten.

4.2.3. Familiebedrijven, kleine en zeer kleine bedrijven met traditionele organisatiestructuren, uitvoeringsplannen en activiteiten vormen de ruggengraat van de lokale economieën aan beide zijden van het Middellandse Zeebekken, met name in de sectoren en industrieën die deel uitmaken van de blauwe economie. Het EESC is daarom van mening dat, afgezien van de initiatieven om innovatief en technologisch geavanceerd ondernemerschap te steunen, het minstens even belangrijk is om programma's voor traditionele economische activiteiten te bevorderen.

4.2.4. In die zin stelt het EESC dat de tweede groep acties in het kader van deze prioriteit, die betrekking heeft op maritieme clusters, moet worden versterkt. Netwerk- en samenwerkingsprogramma's voor kleine en microproducenten kunnen de veerkracht en het kostenconcurrentievermogen verbeteren door tegelijkertijd de noodzakelijke differentiatie van de goederen en diensten die zij leveren te behouden. Anderzijds kan clustering doeltreffend zijn in specifieke sectoren waar kapitaalconcentratie essentieel is — zoals in de sector hernieuwbare energie en de goederenvervoersector. Het EESC beschouwt de ideeën van clustering, de ontwikkeling van incubators en de bevordering van bedrijfsplannen via business angel-diensten echter als voorbarig, zelfs voor de meer geavanceerde economieën in de EU, wat wijst op de noodzaak van welomschreven ondersteunende diensten, met name voor de kleine producenten, ambachtslieden en handelaren in het zuidelijke Middellandse Zeegebied.

4.2.5. Bovendien kan en moet de publieke en particuliere financiering worden gericht op het ontsluiten van het potentieel aan natuurlijke rijkdommen in het gebied, conform de vierde strategische prioriteit van het eerder genoemde recente verslag van het WWF over de economische heropleving van het Middellandse Zeegebied. Via CO₂-financieringsmechanismen, zoals de betalingen voor ecosysteemdiensten, kunnen inkomsten worden gegenereerd, rekening houdend met sociale en ecologische duurzaamheid⁽²¹⁾. Zo behoren de mediterrane zeegrasvelden bijvoorbeeld tot de meest efficiënte systemen voor koolstofvastlegging: publieke en private investeringen op dit gebied kunnen dus niet alleen de lokale economische groei versterken maar ook een bijdrage leveren aan de mondiale klimaatstrategie.

4.3. Beter bestuur van de zee

4.3.1. Om de eerste groep acties te doen slagen — ruimtelijke planning en kustbeheer — moet de quadruple helix-benadering worden toegepast⁽²²⁾. Er is een sterkere betrokkenheid vereist van de lokale autoriteiten (gemeenten en regio's), de academische wereld en O & O, sociale partners, alsmede maatschappelijke organisaties, binnen hun respectieve activiteitengebieden, in verband met hun kennis van de lokale sociaaleconomische en ecologische omstandigheden en ook vanwege hun administratieve flexibiliteit.

4.3.2. In die zin kunnen en moeten georganiseerde economische en sociale belangen een doorslaggevende rol spelen bij de sociaaleconomische ontwikkeling van het Middellandse Zeegebied. De Commissie moet in samenwerking met de UMZ belanghebbenden uit de particuliere sector uitnodigen voor de raadpleging over de mededeling, teneinde hun aanzienlijke bijdrage aan de planning te garanderen en hun betrokkenheid bij de implementatie van relevante programma's en activiteiten. Met betrekking tot de visserij dienen maatregelen te worden genomen om de gemeenschappelijke beheersystemen te versterken, door ervoor te zorgen dat de belanghebbenden op doeltreffende wijze worden betrokken bij het besluitvormingsproces.

4.3.3. De nadruk moet komen te liggen op het gebrek aan samenwerking tussen de Europese en niet-Europese landen in het westelijke Middellandse Zeegebied, met name in verband met vraagstukken op het gebied van immigratie en veiligheid die gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling.

⁽²¹⁾ Bij betalingen voor ecosysteemdiensten verricht de begunstigde of gebruiker van een ecosysteemdienst een directe of indirecte betaling aan de verlener van die dienst. In het geval van het Middellandse Zeegebied kunnen betalingen voor ecosysteemdiensten ook worden beschouwd als een milieutechnische rechtvaardiging van de overdracht van middelen van het noordelijke naar het zuidelijke Middellandse Zeegebied.

⁽²²⁾ Zie <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/quadruple-helix.pdf>

4.3.4. De visserij speelt een belangrijke rol in de economische activiteit van het Middellandse Zeegebied en vormt de tweede belangrijkste bron van welvaart, na het toerisme. Het EESC is het ermee eens dat er specifieke acties moeten worden voorgesteld voor deze industrie — van de in de vierde groep acties in deze prioriteit bedoelde soort. De programma's moeten erop gericht zijn de overbevissing te reduceren en moeten ondersteunende diensten en financiering ontwikkelen om het voortbestaan van de kleinschalige visserij en de parallelle ontwikkeling van kustgemeenschappen te verzekeren. De flexibiliteit van het EFMZV⁽²³⁾ moet worden vergroot om de barrières tussen de diverse overheidsniveaus weg te nemen bij het bepalen van doeltreffende initiatieven.

4.3.5. Het EESC is van mening dat de rol van de Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee (GFCM) moet worden versterkt, om ervoor te zorgen dat noodzakelijke, consistente en compatibele administratieve maatregelen worden toegepast, gericht op het verbeteren van de slechte situatie van de visbestanden, in nauwe samenwerking en coördinatie met de mediterrane landen die niet tot de EU behoren.

4.4. Het EESC heeft er herhaaldelijk op gewezen dat de beleidsmaatregelen en programma's voor het Middellandse Zeegebied die de laatste twintig jaar ten uitvoer zijn gelegd, slechte resultaten hebben opgeleverd en dat een enorme hoeveelheid middelen ongebruikt is gebleven, als gevolg van de verschillende houdingen en het gebrek aan doeltreffende coördinatie tussen de verantwoordelijke communautaire instellingen en de nationale regeringen en de overheidsinstanties in de mediterrane landen die niet tot de EU behoren. Om ervoor te zorgen dat de niet-EU-instellingen beter beantwoorden aan de eisen van de Europese fondsen, zijn in dit opzicht dringend krachtige ondersteuning en technische bijstand nodig, alsmede een groter aanpassingsvermogen van de Commissie.

4.5. De doeltreffende tenuitvoerlegging van de acties zoals uiteengezet in de mededeling wordt in het bijzonder bedreigd door de belastende bureaucratie, zoals duidelijk blijkt uit het hoofdstuk inzake „governance en uitvoering”, maar ook door de betrokkenheid van compleet verschillende instellingen met verschillende structuren en houdingen, zoals de ministeriële vergaderingen, de Commissie, de UMZ enz. Er is een operationeel plan vereist met specifieke organisatorische/administratieve instrumenten en verschillende rollen.

4.6. Het EESC is van mening dat er onmiddellijk een taskforce voor de blauwe economie moet worden opgericht en een duidelijk omschreven actie- en competentieplan moet worden opgesteld, gekoppeld aan de werkgroepen van de UMZ. De taskforce moet over de nodige flexibiliteit beschikken om snel te kunnen reageren op noodgevallen — natuur- en milieurampen enz. — maar ook om specifieke taken en verantwoordelijkheden te vervullen. Het EESC is voorzichtig in zijn beoordeling van de doeltreffendheid van de taskforce, die zal afhangen van de leden en de directe betrokkenheid van de Europese instellingen en de nationale regeringen die niet tot de EU behoren. Het EESC is daarom van mening dat de taskforce vanaf het begin met zorg moet worden samengesteld met een duidelijk omschreven organisatieschema en een efficiënt systeem van processen en procedures, alsook een vakkundig ontworpen, specifiek bedrijfsplan.

Brussel, 6 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽²³⁾ Zie https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en voor meer informatie.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — „Een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie”

(COM(2017) 198 final)

(2018/C 129/15)

Rapporteur: **Lutz RIBBE**

Raadpleging	Europese Commissie, 31.5.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	25.4.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	21.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	157/5/6

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het EESC

1.1. Het EESC is in de eerste plaats verheugd over de conclusies van de geschiktheidscontrole van de natuurrichtlijnen. Daaruit blijkt dat de richtlijnen geschikt zijn als grondslag voor een breder biodiversiteitsbeleid, maar dat de omzetting ervan aanzienlijk moet worden verbeterd.

1.2. Hoewel elk van de 15 voorgestelde afzonderlijke maatregelen van het nieuwe actieplan zinvol is, zorgt de indiening ervan voor verwarring omdat onduidelijk blijft hoe het plan verband houdt met de bestaande biodiversiteitsstrategie, temeer daar er veel inhoudelijke overlappingsen maar slechts marginale vernieuwingen zijn. Het Comité had een evaluatie van en, waar nodig, aanvulling op de bestaande biodiversiteitsstrategie zinvoller geacht.

1.3. Het grootste probleem voor een succesvol biodiversiteitsbeleid is dat biodiversiteit bevorderende of behoudende maatregelen voor grondeigenaren en -gebruikers grotendeels geen inkomstenbron maar een kostenpost vormen. Biodiversiteitsmaatregelen — ongeacht of ze binnen of buiten Natura 2000-gebieden worden uitgevoerd — moeten echt rendabel zijn voor degenen die ze moeten verwezenlijken. Zij mogen en kunnen niet ten koste van hen worden uitgevoerd. Alle tot dusver door de EU en de lidstaten gelanceerde programma's hebben dit fundamentele probleem niet werkelijk kunnen wegnemen. Ook het actieplan, waarin veel over „win-winsituaties” wordt gesproken, biedt hiervoor jammer genoeg geen effectieve aanknopingspunten.

1.4. Het gebrek aan financiële middelen is niet alleen een kernprobleem voor het bereiken van de overeengekomen biodiversiteitsdoelstellingen, maar symptomatisch voor de tekortkomingen in de Europese politiek. Er worden wetten aangenomen die kosten veroorzaken, maar afspraken over wie de kosten moet betalen of hoe ze gedekt zijn, worden niet gemaakt.

1.5. Het EESC verzoekt de Europese Commissie andermaal met een bijgewerkte raming van de kosten voor het Natura 2000-netwerk te komen. Volgens het EESC is het herhaaldelijk genoemde bedrag van 6,1 miljard EUR geen adequate weergave van de voor het netwerk benodigde financiële middelen, die veeleer het dubbele of het drievoudige van dat bedrag zouden kunnen bedragen.

1.6. Het EESC acht het daarom absoluut noodzakelijk een langetermijnstrategie voor de dekking van de financiële behoeften van het biodiversiteitsbeleid te publiceren⁽¹⁾. De discussie over de financiële vooruitzichten na 2021 zou daarvoor een geschikt kader bieden, maar noch het actieplan, noch de huidige initiatieven die in de discussienota over de toekomst van de EU-financiën⁽²⁾ zijn te vinden, wijzen erop dat de situatie fundamenteel zou kunnen verbeteren.

1.7. Het EESC is vooral ingenomen met het feit dat de Europese Commissie in het kader van het actieplan de strategie voor de groene infrastructuur verder wil ontwikkelen. Mede gelet op dit baanbrekende concept wijst het Comité er echter op dat een concept zonder financiering niet tot veranderingen zal leiden.

2. Achtergrond van het advies

2.1. Al in 1998 kwam de EU een eerste biodiversiteitsstrategie⁽³⁾ overeen om het verlies aan wilde flora en fauna en hun natuurlijke habitats een halt toe te roepen. In de in 2001 vastgestelde duurzaamheidsstrategie („de strategie van Göteborg”) werden duidelijke doelstellingen geformuleerd op het vlak van biodiversiteit, namelijk het beperken van het biodiversiteitsverlies tegen 2010 en zorgen voor herstel van habitats en natuurlijke ecosystemen.

2.2. Er volgden verdere maatregelen, o.a. een biodiversiteitsactieplan⁽⁴⁾ in 2001 en nog een biodiversiteitsactieplan in mei 2006⁽⁵⁾, dat inhoudelijk nauwelijks van het eerste plan verschilt.

2.3. Toen werd ingezien dat de afgesproken en beloofde doelstelling niet kon worden verwezenlijkt, werd een nieuwe „EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020”⁽⁶⁾ gelanceerd op basis van de mededeling van de Commissie „Opties voor een EU-visie en een EU-doel voor biodiversiteit na 2010”⁽⁷⁾. In wezen werden hierin de oude eisen en instrumenten van de eerdere actieplannen overgenomen en werd het oorspronkelijk voor 2010 omschreven doel naar 2020 verschoven.

2.4. De tussentijdse evaluatie van deze biodiversiteitstrategie, die zes duidelijk gedefinieerde concrete doelstellingen met in totaal twintig maatregelen omvatte, leverde zeer ontvullende resultaten op en leidde tot de conclusie dat de inspanningen om het natuurlijke milieu te beschermen drastisch moeten worden uitgebreid wil men de nieuw geformuleerde doelstelling om het verlies aan soorten tegen 2020 te stoppen en voor herstel van de verloren gegane habitats te zorgen, kunnen bereiken.

2.5. Het EESC heeft ten aanzien van al deze documenten in essentie altijd hetzelfde standpunt ingenomen en kritisch opgemerkt dat

- er in de EU „legio wetten, richtlijnen, programma’s, proefprojecten, politieke uitspraken en instrumenten [zijn] ten gunste van de instandhouding van biodiversiteit: wat ontbreekt zijn maatregelen om daaraan uitvoering te geven alsmede gecoördineerde acties op alle bestuursniveaus”;
- dat „de werkelijkheid is dat het de politici ontbreekt aan mogelijkheden resp. de wil om al die maatregelen te nemen waarvan de noodzaak al jaren bekend is, ook al stelt de Commissie in onderhavige mededeling opnieuw onomwonden vast dat zowel de samenleving als de economie baat hebben bij een stringent biodiversiteitsbeleid”⁽⁸⁾;
- en dat het biodiversiteitsbeleid van de EU daarom een klassiek voorbeeld is van een beleid van niet ingeloste beloften op Europees en nationaal niveau, hoewel de politiek zowel de problemen alsook de vereiste instrumenten geheel juist in kaart gebracht en geformuleerd heeft. Het EESC achtte het niet nodig om het bestaande juridische kader te wijzigen.

2.6. De Commissie-Juncker heeft desondanks de natuurrichtlijnen herzien in het kader van haar Refit-programma. Het resultaat bevestigde het oordeel van het EESC, dat ook door de Raad Milieu wordt onderschreven, dat „de natuurrichtlijnen, als hoeksteen van het bredere biodiversiteitsbeleid van de EU, geschikt zijn voor het beoogde doel, maar dat de doelstellingen ervan alleen kunnen worden gehaald en het volledige potentieel ervan alleen kan worden benut indien de uitvoering ervan aanzienlijk wordt verbeterd”⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies over het biodiversiteitsbeleid van de EU (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 14) en over de tussentijdse evaluatie van het LIFE-programma (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 7).

⁽²⁾ COM(2017) 358 van 28 juni 2017.

⁽³⁾ COM(1998) 42 def.

⁽⁴⁾ COM(2001) 162 final.

⁽⁵⁾ COM(2006) 216 definitief.

⁽⁶⁾ COM(2011) 244 definitief.

⁽⁷⁾ COM(2010) 4 definitief.

⁽⁸⁾ Zie het EESC-advies „Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020” (PB C 24 van 28.1.2012, blz. 111).

⁽⁹⁾ Zie de conclusies van de Raad Milieu van 19 juni 2017.

2.7. Naar aanleiding van de resultaten van het Refit-proces werd door de Commissie een „actieplan voor de natuur, de mensen en de economie”⁽¹⁰⁾ ingediend, dat het onderwerp is van dit advies.

3. Algemene opmerkingen omtrent het actieplan

3.1. Het actieplan omvat allereerst een hernieuwde beschrijving van de dramatisch slechte staat van instandhouding van soorten en habitats, die eigenlijk al lang zouden moeten worden beschermd krachtens de in 1979 en 1992 vastgestelde natuurrichtlijnen: „Enkele belangrijke redenen voor de gebrekkige uitvoering zijn de beperkte middelen, een zwakke handhaving, weinig integratie van natuurdoelstellingen in andere beleidsgebieden, ontoereikende kennis van en toegang tot gegevens, slechte communicatie en weinig betrokkenheid van belanghebbenden. Bovendien hebben degenen die de richtlijnen uitvoeren, in het bijzonder op regionaal en lokaal niveau, soms onvoldoende kennis van de verplichtingen van de richtlijnen en van de flexibiliteit en kansen die deze bieden. Dit kan tot spanningen tussen natuurbescherming en economische activiteit leiden.”

3.2. Het actieplan heeft tot doel de uitvoering van de richtlijnen, de samenhang ervan met sociaaleconomische doelstellingen, en het contact met nationale, regionale en lokale autoriteiten, belanghebbenden en burgers te verbeteren.

3.3. Gezien het belangrijke territoriale aspect van de richtlijnen en de centrale rol die regionale en lokale autoriteiten bij de uitvoering ervan spelen, was het Europees Comité van de Regio's nauw betrokken bij het opstellen van het actieplan en zal het in de toekomst een centrale rol spelen bij het contact met en de voorlichting aan regionale en lokale autoriteiten.

3.4. In het actieplan is een strak tijdschema opgenomen: nog vóór het einde van haar huidige mandaat in 2019 wil de Commissie berichten over de resultaten. Dit is naar het oordeel van het Comité zeer ambitieus, alleen al omdat er bij de Commissie geen extra personeel beschikbaar komt voor de uitvoering van het actieplan.

3.5. Het actieplan is opgesplitst in vier prioriteitsgroepen en omvat 15 concrete maatregelen:

- prioriteit A: de richtsnoeren, kennis en samenhang met brede sociaaleconomische doelstellingen verbeteren;
- prioriteit B: politieke betrokkenheid opbouwen en de naleving verbeteren;
- prioriteit C: meer investeringen in Natura 2000 en betere synergieën met de financieringsinstrumenten van de EU;
- prioriteit D: betere communicatie en voorlichting en grotere betrokkenheid van burgers, belanghebbenden en gemeenschappen.

4. Specifieke opmerkingen van het EESC over het actieplan

4.1. Het EESC is allereerst verheugd over de conclusies van de geschiktheidscontrole en voelt zich gesteund in zijn oorspronkelijke standpunt. Opmerkelijk veel belanghebbenden hebben aan de geschiktheidscontrole meegedaan. Dit toont aan dat het biodiversiteitsbeleid van de EU een onderwerp is dat de belangstelling geniet van grote delen van de bevolking, hen deels ook rechtstreeks raakt, en waarover intensief wordt gediscussieerd.

4.2. Hoewel elk van de 15 afzonderlijke maatregelen van het actieplan op zichzelf kan bijdragen tot een betere uitvoering van de bestaande natuurbeschermingswetgeving, stoort het EESC zich er enigszins aan dat de Commissie alweer een nieuw plan heeft ingediend. Het was volgens het EESC effectiever geweest om de bestaande biodiversiteitsstrategie met de zes specifieke doelstellingen en twintig concrete maatregelen te evalueren, de zwakke punten nauwkeurig te analyseren en bekend te maken, en naar aanleiding daarvan eventueel aanvullende maatregelen in de bestaande strategie op te nemen. De indiening van dit nieuwe actieplan schept verwarring omdat volledig onduidelijk blijft hoe het plan verband houdt met de bestaande biodiversiteitsstrategie, temeer omdat enkele maatregelen van het actieplan (bijvoorbeeld bij prioriteiten B en C) al jaren in de biodiversiteitsprogramma's van de EU en op de politieke agenda staan en nog niet ten uitvoer zijn gelegd.

⁽¹⁰⁾ COM(2017) 198 final van 27 april 2017.

4.3. Het EESC heeft al een keer geklaagd dat het grote aantal programma's en strategieën nogal verwarrend is en dat de indruk kan ontstaan dat met het telkens indienen van nieuwe programma's, plannen of strategieën een overdreven bedrijvigheid wordt voorgewend die in de praktijk slechts weinig verbeteringen oplevert.

4.4. Al in de kop van het persbericht over het actieplan stelt de Europese Commissie dat het plan de regio's moet helpen „om de biodiversiteit te beschermen en van de economische voordelen van natuurbehoud te profiteren”. Het Comité waardeert het feit dat het actieplan niet „alleen” over de natuur en biodiversiteit spreekt, maar ook over de interactie tussen mens, natuur en economische activiteiten. Dit maakt duidelijk dat het biodiversiteitsbeleid verder reikt dan de ethische en morele verplichting om soorten en habitats te beschermen. Dit strookt ook met de verklaringen van het EESC van de afgelopen jaren.

4.5. In veel Europese regio's zijn allang concepten ontwikkeld die laten zien hoe mensen kunnen profiteren van natuurlijk kapitaal. Zo is er een duidelijk verband tussen toerisme en gevarieerde en afwisselende landschappen met een hoge biodiversiteit. Ook is er een toenemend besef dat ecosysteemdiensten — die niet alleen in Natura 2000-gebieden worden geleverd — het gemeenschappelijk belang dienen.

4.6. Het belangrijkste probleem is echter dat biodiversiteit bevorderende of behoudende maatregelen voor de grondeigenaren en -gebruikers grotendeels geen inkomstenbron maar een kostenpost vormen. Waar natuurlijke variëteit vroeger bijna een bijproduct was van extensieve economische activiteit, is nu een klassiek conflict over landgebruik ontstaan — onder meer als gevolg van de moeilijke economische situatie waarin de boeren en bosbouwers zich bevinden.

4.7. Biodiversiteitsmaatregelen — ongeacht of ze binnen of buiten Natura 2000-gebieden worden uitgevoerd — moeten echt rendabel zijn voor degenen die ze moeten verwezenlijken. Zij mogen en kunnen niet ten koste van hen worden uitgevoerd. De tot dusver door de EU en de lidstaten gelanceerde programma's hebben dit fundamentele probleem niet kunnen wegnemen. Ook het actieplan, waarin veel over „win-winsituaties” wordt gesproken, biedt hiervoor jammer genoeg geen effectieve aanknopingspunten.

4.8. Hieraan zullen ook de maatregelen die tot dusver ontbraken in de biodiversiteitsstrategieën en nieuw zijn opgenomen in het actieplan — zoals een goede bewustmakingscampagne, een geavanceerde inspraakprocedure, verbeterde richtsnoeren en het uitroepen van 21 mei tot „Europese Dag van Natura 2000” — niets veranderen. De maatregelen hebben pas effect als de economische en financiële randvoorwaarden kloppen. Naar het oordeel van het EESC moeten hier dringend verbeteringen worden doorgevoerd en in het kader van de nieuwe begrotingsplanning op middellange termijn vanaf 2021 moet worden voorzien in toereikende specifieke financiering voor het Natura 2000-netwerk. Ook moet zowel op EU-niveau als op het niveau van de lidstaten aan de met tenuitvoerlegging belaste overheden worden gegarandeerd dat zij over voldoende personeel kunnen beschikken.

5. Het dilemma van het gebrek aan financiële middelen

5.1. Al vanaf de oprichting van het Natura 2000-netwerk werd de grondeigenaren en -gebruikers bijvoorbeeld beloofd dat zij in ieder geval een toereikende financiële vergoeding zouden krijgen als zij economisch schade zouden ondervinden van de maatregelen of verplichtingen in Natura 2000-gebieden. In haar „Evaluatie (2010) van de uitvoering van het biodiversiteitsactieplan van de EU”⁽¹¹⁾ concludeert de Commissie dat het zorgen voor een toereikende financiering een van de vier belangrijkste ondersteuningsmaatregelen is. De Commissie stelt echter ook zelf vast dat „slechts in 20 % van de totale financieringsbehoeften voor het beheer van beschermde gebieden wordt voorzien, met inbegrip van het Europese Natura 2000-netwerk. Een raming uit 2004 geeft aan dat het beheer van Natura 2000 van de EU-25 wellicht een jaarlijkse investering van 6,1 miljard EUR vereist”. Bijgevolg is er een jaarlijks financieel tekort van ten minste 5 miljard EUR!

5.2. Bijgewerkte kostenramingen voor het beheer van de Natura 2000-gebieden laten duidelijk hogere financiële behoeften zien. Volgens de Duitse deelstaten belopen de jaarlijks benodigde middelen voor het terrestrische Natura 2000-netwerk in Duitsland 1,417 miljard EUR, d.i. gemiddeld 175 EUR per hectare. Als deze kosten per hectare worden toegepast op het terrestrische Natura 2000-netwerk in de hele EU, dan komen de jaarlijks benodigde middelen voor de EU-28 op ongeveer 21 miljard EUR te liggen. Daarbovenop komen nog de kosten voor de mariene Natura 2000-gebieden. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie op aan met een bijgewerkte en betrouwbare berekening van de kosten voor het hele Natura 2000-netwerk te komen.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 548 definitief, blz. 13.

5.3. Het gebrek aan financiële middelen voor het beheer van het Natura 2000-netwerk is niet alleen een kernprobleem voor het bereiken van overeengekomen biodiversiteitsdoelstellingen, maar symptomatisch voor de tekortkomingen in de Europese politiek. Er worden wetten aangenomen die kosten met zich meebrengen, maar afspraken over wie de kosten moet betalen of hoe ze worden gedekt, worden niet gemaakt. Het gebrek aan samenhang tussen EU-wetgeving en de EU-begroting is de belangrijkste oorzaak van de problemen bij de bescherming van de biodiversiteit in Europa.

5.4. Ook het actieplan wordt in de huidige EU-begroting als aangenomen beschouwd. Dit valt tot op zekere hoogte te verklaren door het feit dat we ons halverwege de huidige financieringsperiode 2014-2020 bevinden. De problemen betreffende het behoud van biodiversiteit kunnen zo echter niet door het actieplan worden opgelost.

5.5. De enige financiële maatregel die in het nieuwe actieplan wordt aangekondigd, is een verhoging van 10 % binnen het LIFE-budget voor projecten ter bevordering van de bescherming van de natuur en de biodiversiteit. Dit moet budgettair neutraal plaatsvinden, oftewel door handhaving van de algehele LIFE-begroting op hetzelfde niveau, en gaat dus ten koste van andere maatregelen van het LIFE-programma. In de LIFE-begroting was in de jaren 2014-2017 circa 610 miljoen EUR beschikbaar voor het prioritair gebied „Natuur en biodiversiteit”. 10 % meer betekent dus 15 miljoen EUR per jaar.

5.6. Het is dan ook terecht dat de Commissie het bij prioriteit C van het actieplan („Meer investeringen [...]”) ook heeft over synergieën met financieringsmogelijkheden in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, wijst op het bewustmaken van de financieringsmogelijkheden in het kader van het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid, en aankondigt dat richtsnoeren worden ontwikkeld voor het bevorderen van een groene infrastructuur. Dit zijn allemaal echter geen nieuwe maatregelen of voorstellen, maar zaken die reeds lange tijd op de politieke agenda staan en waarop al geruime tijd wordt aangedrongen. Ze waren onderdeel van eerdere biodiversiteitsprogramma's en -acties, maar hebben in de afgelopen jaren niet tot positieve veranderingen geleid.

5.7. Daarom zou de Commissie een langetermijnstrategie voor de dekking van de financieringsbehoefte moeten indienen⁽¹²⁾. De discussie over de financiële vooruitzichten die nu begint, is naar het oordeel van het EESC het kader waarin desbetreffende overwegingen moeten worden ingebracht. De ervaring leert dat samenwerkingsprojecten tussen regio's, natuurbeschermingsorganisaties en land- en bosbouwers ter uitvoering van Natura 2000-maatregelen zeer succesvol kunnen verlopen als ze economisch gezien voldoende aantrekkelijk worden gemaakt. Noch het actieplan, noch de huidige initiatieven die in de discussienota over de toekomst van de EU-financiën⁽¹³⁾ te vinden zijn, wijzen er echter op dat de situatie fundamenteel zou kunnen verbeteren.

5.8. Het EESC is vooral ingenomen met het feit dat de Europese Commissie in het kader van het actieplan de strategie voor de groene infrastructuur verder wil ontwikkelen. Mede gelet op dit baanbrekende concept wijst het Comité er echter op dat een concept zonder financiering niet tot veranderingen zal leiden. In dit verband verwijst het EESC ook naar de conclusies van de Raad (Milieu), die tijdens zijn zitting van 19 juni 2017 de Europese Commissie heeft opgeroepen om het voorstel voor een trans-Europees netwerk van groene infrastructuur (TEN-G) verder te ontwikkelen.

5.9. Het Comité herinnert daarom aan zijn recente advies over de tussentijdse evaluatie van het LIFE-programma⁽¹⁴⁾, waarin het heeft voorgesteld om het LIFE-programma „tot het belangrijkste instrument voor de financiering van het Natura 2000-netwerk [te laten uitgroeien]. Het oude uitgangspunt, nl. de financiering van het Natura 2000-netwerk in de eerste plaats via het EU-fonds voor regionale ontwikkeling en via de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te laten verlopen, moet als ontoereikend worden beschouwd. Het Comité verwijst in dit verband naar zijn advies⁽¹⁵⁾ en pleit voor een dienovereenkomstige gerichte verhoging van het LIFE-programma. Daarbij moet gelet worden op de samenhang tussen alle steunmaatregelen. Subsidies die met elkaar in tegenspraak zijn of dubbele subsidies uit andere EU-fondsen moeten achterwege blijven”.

5.10. Met het actieplan wordt een betere communicatie met en bewustmaking en grotere betrokkenheid van burgers, belanghebbenden en gemeenschappen en van lokale en regionale overheden beoogd. Daartoe dient onder meer een platform met het Comité van de Regio's te worden opgezet. Het EESC is hier voorstander van en is er vast van overtuigd dat een sterkere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de uitvoering alleen maar positief kan zijn.

⁽¹²⁾ Zie de EESC-adviezen over het biodiversiteitsbeleid van de EU (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 14) en over de tussentijdse evaluatie van het LIFE-programma (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 7).

⁽¹³⁾ COM(2017) 358 final van 28 juni 2017.

⁽¹⁴⁾ Zie het EESC-advies over de tussentijdse evaluatie van het LIFE-programma (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 7).

⁽¹⁵⁾ Zie het EESC-advies over het biodiversiteitsbeleid van de EU (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 14).

5.11. Het EESC stelt met genoeg vast dat de Commissie het actieplan in nauwe samenwerking met het CvdR heeft ontwikkeld en wil implementeren. Het Comité biedt zijn ondersteuning aan, omdat het van oordeel is dat ook de lokale en regionale autoriteiten zonder maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak slechts een beperkte kans van slagen hebben.

Brussel, 6 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen

(COM(2017) 481 final — 2017/0219 (COD))

(2018/C 129/16)

Rapporteur: **Graham WATSON**

Corapporteurs: **Anne DEMELENNE**

Stéphane BUFFETAUT

Raadpleging	Raad van ministers, 11.10.2017
Rechtgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau	Redactiegroep, 17.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	7.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	141/0/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) onderschrijft het standpunt van de Commissie dat democratie een van de fundamentele waarden van de Europese Unie is en dat politieke partijen en politieke stichtingen in een representatieve democratie een wezenlijke rol vervullen, zoals wordt erkend in de artikelen 10 en 12, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
2. Het Comité erkent dat Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen een rol heeft gespeeld in het streven om de zichtbaarheid, de erkenning, de effectiviteit en de transparantie van Europese politieke partijen en de ermee verbonden politieke stichtingen te vergroten en hun verantwoordingsplicht te versterken, maar is het met de Commissie eens dat er meer moet worden gedaan om de deelname van de burgers en de inclusiviteit van verkiezingen te bevorderen, de Europese dimensie van het politieke debat te versterken, de banden tussen nationale en Europese partijen te verduidelijken en de politieke verantwoording te stimuleren.
3. Ook staat het Comité achter de vaststelling van de Commissie dat er nog te dichten mazen zijn in de huidige regels, hoewel de situatie door Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 is verbeterd, en neemt het kennis van de oproep van het Europees Parlement (2017/2733 (RSP)) om de regels te verbeteren en aan te passen.
4. Het Comité is ingenomen met de door de Commissie voorgestelde wijzigingen betreffende de personen die de registratie van een politieke partij kunnen steunen, de evenredigheid van de EU-financiering, de drempel voor toegang tot dergelijke financiering, de naleving van de registratiecriteria en de terugvordering van verkeerd bestede middelen.
5. Voorts is het Comité tevreden over het voornemen van de Commissie om de verkiezingsprogramma's van Europese politieke partijen vlotter toegankelijk te maken voor burgers. Wel wil het een aantal kanttekeningen plaatsen bij het voorgestelde nieuwe lid 3 bis van artikel 18 van de verordening. Hierin wordt bepaald dat een Europese politieke partij aan haar verzoek om financiering bewijsstukken moet toevoegen waaruit blijkt dat de bij haar aangesloten partijen, gedurende de twaalf maanden die aan de indiening van het verzoek voorafgaan, op hun website ononderbroken het politieke programma en het logo van de Europese politieke partij hebben geplaatst, en ten aanzien van elke bij haar aangesloten partij informatie moet verstrekken betreffende de genderverdeling van haar kandidaten bij de meest recente verkiezingen voor het Europees Parlement en van de EP-leden.
6. Het Comité vraagt zich met name af hoe de eerstgenoemde vereiste zal worden gecontroleerd, hoe een en ander kan worden toegepast op nieuwe partijen in de lidstaten, en hoe hieraan kan worden voldaan als Europese politieke partijen hun politieke programma's pas laat goedkeuren; ook heeft het bedenkingen bij het feit dat de laatstgenoemde vereiste alleen betrekking heeft op gender en niet op bijvoorbeeld raciale, etnische of taalkundige criteria.

7. Het Comité beveelt de Commissie dan ook aan om de tijd waarin het programma op de partijwebsites beschikbaar moet zijn terug te brengen van twaalf tot drie maanden; de informatie over de diversiteit van de kieslijsten zou niet alleen betrekking moeten hebben op de verdeling tussen vrouwen en mannen, maar ook op etnische afkomst en taalkundige verscheidenheid.
8. Het EESC wijst er bovendien nogmaals op dat de ongelijke behandeling van Europese politieke partijen en stichtingen enerzijds en Europese verenigingen en stichtingen met meer algemene doelstellingen (bijv. economische, sociale, humanitaire, culturele, milieu- of sportverenigingen) anderzijds, blijft toenemen.
9. Het EESC bekritiseert nogmaals het feit dat de Commissie jaren geleden het ontwerp betreffende het statuut van de Europese Vereniging heeft ingetrokken en betreurt de obstakels rond de registratie van bedrijven met Europese statuten; het dringt er nogmaals bij de Commissie op aan om zo snel mogelijk een soortgelijke Europese verordening inzake het statuut en de financiering van Europese niet-partijgebonden verenigingen in te dienen.

Brussel, 7 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 wat betreft de wijzigingen in de middelen voor economische, sociale en territoriale cohesie en in de middelen voor de doelstelling „investeren in groei en werkgelegenheid” en de doelstelling „Europese territoriale samenwerking

(COM(2017) 565 final — 2017/0247 (COD))

(2018/C 129/17)

Raadpleging	Raad van de Europese Unie: 19.10.2017 Europees Parlement: 23.10.2017
Rechtgrondslag	Artikelen 177 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	160/0/2

Aangezien het Comité volledig instemt met het voorstel en er geen commentaar op heeft, besluit het eenparig geen algemene discussie te houden en onmiddellijk over te gaan tot stemming (artikel 50, lid 4, en artikel 56, lid 3, van het reglement van orde).

Brussel, 6 december 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL