

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 311



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

57e jaargang

12 september 2014

Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

498e zitting van het EESC van 29 en 30 april 2014

2014/C 311/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Intergenerationele en interculturele maatregelen ter bevordering van de sociale integratie van jonge EU-burgers die in een andere lidstaat werk aanvaarden” (initiatiefadvies)	1
2014/C 311/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Inzetbaarheid van jongeren — Het afstemmen van opleidingen op de behoeften van het bedrijfsleven in een tijd van bezuinigingen”. . . .	7
2014/C 311/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „EU-industrie terughalen in het kader van de herindustrialisering” (initiatiefadvies)	15
2014/C 311/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Industriële veranderingen in de Europese farmaceutische sector”.	25
2014/C 311/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Bestrijden van dwangarbeid in Europa en de rest van de wereld: welke rol kan de EU spelen — Bijdrage van het EESC aan de IAO-conferentie 2014” (initiatiefadvies).	31
2014/C 311/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Consumentenbescherming en schuldsanering om sociale uitsluiting te voorkomen” (verkenkend advies).	38

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

498e zitting van het EESC van 29 en 30 april 2014

2014/C 311/07	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 — Voor een heropleving van de Europese industrie (COM(2014) 14 final)	47
---------------	--	----

NL

2014/C 311/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 met betrekking tot de vermindering van verontreinigende emissies van wegvoertuigen (COM(2014) 28 <i>final</i> — 2014/0012 (COD)).	55
2014/C 311/09	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 betreffende het aanpakken van de gevolgen van ontneming van het stemrecht aan burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (COM(2014) 33 <i>final</i>).	59
2014/C 311/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten op de binnenmarkt en in derde landen (COM(2013) 812 <i>final</i> — 2013/0398 (COD)). . . .	63
2014/C 311/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 850/98, (EG) nr. 2187/2005, (EG) nr. 1967/2006, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 254/2002, (EG) nr. 2347/2002 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1434/98 in samenhang met de aanlandingsplicht (COM(2013) 889 <i>final</i> — 2013/0436 (COD)).	68
2014/C 311/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het klonen van runderen, varkens, schapen, geiten en paardachtigen die voor landbouwdoeleinden worden gehouden en gereproduceerd (COM(2013) 892 <i>final</i> — 2013/0433 (COD)), over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het in de handel brengen van levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn (COM(2013) 893 <i>final</i> — 2013/0434 (APP)) en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen (COM(2013) 894 <i>final</i> — 2013/0435 (COD)).	73
2014/C 311/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie — Bouw van het kernvervoersnet: kernnetwerkcorridors en de Connecting Europe Facility (COM(2013) 940 <i>final</i>)	82

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

498E ZITTING VAN HET EESC VAN 29 EN 30 APRIL 2014

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Intergenerationele en interculturele maatregelen ter bevordering van de sociale integratie van jonge EU-burgers die in een andere lidstaat werk aanvaarden” (initiatiefadvies)

(2014/C 311/01)

Rapporteur: **Renate HEINISCH**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) heeft op 19 september 2013 besloten om overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

Intergenerationele en interculturele maatregelen ter bevordering van de sociale integratie van jonge EU-burgers die in een andere lidstaat werk aanvaarden

(initiatiefadvies).

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 7 april 2014.

Het EESC heeft tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498e zitting (vergadering van 30 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 187 stemmen vóór en 2 tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC onderkent dat de steeds groter wordende arbeidsmobiliteit van jonge EU-burgers een belangrijk en verheugend bewijs is dat een van de fundamentele vrijheden van de Europese Unie gestalte krijgt en ziet in dat die mobiliteit steeds vaker uit nood geboren is. Het gaat hier om een mobiliteit die ertoe bijdraagt dat crisissituaties op de arbeidsmarkt in zowel de landen van herkomst als de gastlanden worden afgezwakt. Jonge arbeidsmigranten dragen bij aan de economische en sociale ontwikkeling van het gastland en leveren ook immateriële rijkdom op in de vorm van verscheidenheid, die ondernemingen en de samenleving nieuwe kansen biedt.

1.2 Terwijl de jonge arbeidsmigranten aldus op professioneel terrein de zich aandienende mogelijkheden weten te benutten en zij met succes op de werkplek in hun gastland integreren, plaatst hun niet-professionele maatschappelijke integratie in de nieuwe leefomgeving de samenleving voor nieuwe uitdagingen. Jonge EU-burgers die in een andere lidstaat dan hun land van herkomst werken, vormen een heterogene groep, maar hebben zonder uitzondering recht op steun voor hun integratie, vooral als zij over minder talenkennis en financiële middelen beschikken.

1.3 Het EESC is van mening dat, met het oog op hun maatschappelijke integratie en participatie, meer aandacht zal moeten worden besteed aan de specifieke behoeften en moeilijkheden van jonge EU-burgers die in een andere lidstaat werk hebben aanvaard en zich daar voor langere tijd hebben gevestigd. Bij het uitblijven hiervan kunnen zich voor de rechtstreeks betrokkenen en ook voor de gastlanden ernstige problemen voordoen.

1.4 Het EESC wijst de EU-instellingen en de lidstaten er met klem op dat vreemdelingenhaat en racisme jegens minderheden en immigranten toenemen en dringt erop aan dat dit soort gedragingen en de groepen die daartoe aanzetten, resoluut worden aangepakt.

1.5 De Commissie wordt opgeroepen om via een intensievere uitwisseling van ervaringen en dialoog steun te verlenen aan de lidstaten bij hun pogingen om een effectiever integratiebeleid te ontwikkelen voor deze groep jonge EU-migranten, die reeds in een andere lidstaat van de EU werk hebben gevonden. Daarom dringt het EESC erop aan dat de in het kader van Your First Eures Job (YFE) gefinancierde programma's verder worden ontwikkeld.

1.6 Integratie is een sociaal proces tussen personen en groepen. Daarbij is sprake van tweerichtingsverkeer, wat betekent dat het integratieproces zowel de immigranten als de samenleving van het gastland omvat.

1.7 Om te beginnen zou de Commissie de uitwisseling van goede praktijken moeten bevorderen en gegevens moeten verzamelen over succesvolle concepten en praktijken ter ondersteuning van deze jonge arbeidsmigranten bij hun pogingen om in te burgeren. Daarbij zou met name het belang van interculturele en intergenerationele strategieën en projecten in het kader van een „verwelkomingscultuur” in het gastland als veelbelovende ondersteuningsmaatregelen moeten worden erkend en onder de aandacht moeten worden gebracht.

1.8 De EU heeft nieuwe instrumenten goedgekeurd om discriminatie van Europese burgers die hun recht op vrij verkeer uitoefenen, te bestrijden. Deze instrumenten dienen op nationaal niveau doeltreffend ingezet te worden. Een samenleving die discriminatie van immigranten toelaat, is immers niet op integratie gericht.

1.9 De inventarisatie van beproefde concepten en geslaagde projecten zou door de Commissie ter beschikking moeten worden gesteld aan de lidstaten, met de aanbeveling deze op een creatieve manier na te volgen. Er moet bij de lidstaten op worden aangedrongen dat ze de Commissie op de hoogte stellen van de bij hen reeds door verschillende actoren met goed gevolg uitgevoerde maatregelen, zodat de gegevensbestanden kunnen worden aangevuld en aldus de uitwisseling van gegevens kan worden geïntensiveerd.

1.10 Aanvullend beveelt het EESC de Commissie aan om na te gaan of er nog meer geschikte actiemogelijkheden in aanmerking komen en op welke wijze deze in praktijk kunnen worden gebracht. Ze zou in de eerste plaats een plan moeten opstellen om succesvolle en innovatieve strategieën en praktijken te incorporeren in bestaande programma's, platformen, fondsen en initiatieven van de EU en deze in het kader hiervan te versterken.

1.11 Het EESC stelt de Commissie voor om de inspanningen van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld, die een belangrijke rol in het integratieproces spelen door zorg te dragen voor de opvang en participatie van immigranten, te steunen.

1.12 Het EESC is van mening dat de Commissie haar best moet doen om jongeren via hun maatschappelijke organisaties op adequate wijze te betrekken bij belangrijke plannings- en besluitvormingsprocessen, zodat de behoeften en moeilijkheden van de doelgroep ook via deze weg op een bevredigende manier kunnen worden vastgesteld en daarna resultaatgericht kunnen worden benaderd.

1.13 De sociale partners en bedrijven die jonge buitenlanders in dienst nemen, dragen zonder meer een grote verantwoordelijkheid. Daarom wil het EESC dat zij meer worden betrokken bij de uitwerking van beter op de behoeften van die jongeren afgestemde integratieprogramma's.

2. Inleiding

2.1 Jonge EU-burgers worden steeds mobieler en velen verlaten hun vaderland — meestal (maar niet altijd) als gevolg van een hopeloze situatie op de arbeidsmarkt — om in een andere lidstaat een baan te vinden. Hiermee maken ze gebruik van hun fundamentele recht op vrije vestiging binnen de EU, dragen ze bij aan de verwezenlijking van de doelstelling van meer arbeidsmobiliteit in de EU en benutten ze de aldus geboden kansen. Ze hebben juridisch dezelfde rechten als de burgers van hun gastland, maar worden geconfronteerd met geheel eigen uitdagingen en hebben specifieke behoeften.

2.2 Alle jonge EU-burgers die in een andere lidstaat dan hun land van herkomst werken, vormen een heterogene groep. Het gaat daarbij om goed opgeleide jonge mensen, maar ook om weinig geschoolde en behoeftige jongeren die de nog altijd gedurfde stap zetten om op zoek te gaan naar een betere toekomst buiten de grenzen van hun vaderland. Integratie is vooral moeilijk voor die laatste categorie van jongeren, die vaak noch over de talenkennis, noch over de financiële middelen beschikken die nodig zijn om in het land van bestemming een solide sociale positie te verwerven.

2.3 Daarom is het voor die jongeren noodzakelijk om zich sociaal goed te integreren, zodat ze kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven en actief kunnen integreren in hun gastland, waarmee ze bij aankomst niet of nauwelijks bekend waren. Aldus kunnen ze ook in hun nieuwe omgeving in belangrijke mate invulling geven aan hun burgerschap.

2.4 Met YFEJ, dat deel uitmaakt van het vlaggenschipinitiatief „Jeugd in beweging” en van het initiatief „Kansen voor jongeren”, bevordert de Commissie de beroepsmobiliteit van jongeren. Doel daarvan is om het streefcijfer van de Europa 2020-strategie van 75 % arbeidsparticipatie te halen en de werking van de Europese arbeidsmarkt te verbeteren.

2.5 Onderhavig initiatiefadvies is gewijd aan de tot dusverre grotendeels veronachtzaamde problematiek van sociaal-culturele integratie in een nieuwe leefomgeving via maximale maatschappelijke participatie in het gastland. Tegelijkertijd ziet het EESC in dat het nodig is om in een ander advies na te gaan met welke sociale kosten en andere gevolgen de landen en regio's van herkomst worden geconfronteerd als gevolg van de arbeidsmobiliteit en migratie van met name jongeren.

2.6 Het advies beoogt om zowel in de gastlanden en de landen van herkomst als op EU-niveau meer begrip te wekken voor deze belangrijke aspecten van de integratie van jonge arbeidsmigranten in de EU. Benadrukt wordt dat er dringend passende actie zal moeten worden ondernomen. Er moet naar worden gestreefd om afzonderlijke initiatieven en in specifieke situaties opgedane ervaringen met elkaar te vergelijken, zodat empirisch onderbouwde en resultaatgerichte concepten in de lidstaten kunnen worden uitgewerkt en de EU ertoe kan worden aangezet om hieraan bij te dragen.

2.7 Gastlanden en ondernemingen bieden tot op zekere hoogte nu al zeer effectieve ondersteuning, maar hierbij gaat het in de eerste plaats om kwesties die te maken hebben met de werkplek. Slechts in uitzonderlijke gevallen gaan die maatregelen gepaard met de idee van een algemene „verwelkomingscultuur”. Met YFEJ wordt steun gegeven aan door werkgevers opgezette programma's voor de integratie van jonge werknemers (taal- en integratiecursussen, gekoppeld aan administratieve ondersteuning bij vestiging in een ander land). We beschikken nog nauwelijks over geschikte strategieën, structuren, methoden en ervaringen om deze jongeren bij de maatschappelijke en culturele integratie in hun gastland effectieve ondersteuning en bijstand te bieden en hen tegelijk op hun plichten te wijzen.

2.8 Hierop betrekking hebbende concepten en maatregelen dienen een gericht intergenerationeel en intercultureel karakter te hebben. Deze kunnen van doorslaggevende betekenis zijn voor de integratie van jongeren en de invulling van hun EU-burgerschap in het gastland. De ervaring en kennis van de oudere generatie dienen daarbij optimaal te worden benut. Het zijn met name reeds succesvol geïntegreerde immigranten uit verschillende landen van herkomst die dankzij hun gevarieerde culturele achtergrond innovatieve elementen van wederzijdse ondersteuning en gedifferentieerde vormen van solidariteit kunnen inbrengen.

2.9 Als er geen sprake is van een geslaagde maatschappelijke integratie van jonge immigranten en als er onvoldoende begrip is voor hun identiteit en speciale behoeften, kan dit rampzalige volgen hebben, zowel voor de jongeren zelf als voor de samenleving van het gastland. Wie zich in zijn verwachtingen teleurgesteld ziet en begint te twijfelen aan zijn toekomstmogelijkheden, gaat zich vaak negatief opstellen tegenover zijn gastland en kan zelfs vervallen tot een agressieve, radicale houding en gedragswijze.

2.10 Daarom moeten deze jongeren het signaal krijgen dat „jullie een waardevolle aanwinst en welkom zijn en door ons geholpen zullen worden” en niet de indruk krijgen dat „jullie hier een probleem zijn en ons storen”. Voor alles moeten we zien te voorkomen dat competente en gemotiveerde jongeren gefrustreerd hun heil zoeken in derde landen en daarmee verloren gaan voor de EU.

3. Uitdagingen en problemen voor jongeren in het buitenland

3.1 Hoewel de EU reeds beschikt over goede systemen voor advisering en ondersteuning van jongeren op het gebied van arbeidsbemiddeling binnen de EU — zoals „Jeugd in beweging”, EURES, de Europese portaalsite voor beroepsmobiliteit en andere — en ook de gastlanden op dit terrein tal van maatregelen hebben ontwikkeld, zijn deze programma's zo niet uitsluitend dan toch voornamelijk gericht op bepaalde onderdelen van het arbeidsmarktbeleid of aspecten die de werkplek betreffen. De talloze andere levenssferen, moeilijkheden en bijzondere behoeften van jongeren worden voor een groot deel veronachtzaamd of de ondersteuningsfaciliteiten op die terreinen ontbreken helemaal of zijn ontoereikend.

3.2 Een essentieel probleem voor personen die pas gearriveerd zijn in een gastland, is het feit dat ze in het begin niet bekend zijn met de officiële structuren en procedures en onvoldoende of helemaal niet op de hoogte zijn van de zeden en gewoonten en maatschappelijke conventies. Samen met een meestal nog ontoereikende kennis van de taal bemoeilijkt dit de uitoefening van hun rechten en de toegang tot openbare diensten en bergt dit het gevaar in zich van economische en sociale achterstelling, met name buiten de werkplek.

3.3 Problemen die in het dagelijkse leven worden ondervonden, hebben bijv. betrekking op huisvesting, toegang tot algemene en specifieke dienstverlening (gezondheidszorg, sociale voorzieningen e.d.) en allerlei andere levensbehoeften, waaronder vrijetijdsbesteding en godsdienstoefening. Iedereen die in een ander land dan in zijn land van herkomst werkt, wordt met dergelijke moeilijkheden geconfronteerd.

3.4 Als er onvoldoende mogelijkheden voor maatschappelijke participatie zijn of als deze wordt bemoeilijkt, bestaat het gevaar van isolement. Een en ander begint al bij heel concrete situaties in het dagelijkse leven en eindigt met de ervaring van afwijzing, discriminatie en sociale afstand en kan ernstige psychische consequenties en gevoelens van eenzaamheid met zich mee brengen. Deze jongeren hebben het hier bijzonder moeilijk mee, omdat ze niet kunnen terugvallen op ondersteuning via de vertrouwde sociale netwerken, zoals gezin, oude vriendenkring en vroegere peergroup.

3.5 Een heel belangrijke manier om met succes in de samenleving van het gastland te integreren, is daarom een effectieve participatie in het maatschappelijk leven in het algemeen, die gerealiseerd kan worden door deel te nemen aan sociale, politieke, culturele, sportieve en ook confessionele activiteiten (bijv. in een club, vereniging, genootschap, partij of vakbond). Niettemin zijn er vaak verschillende obstakels die een ongehinderde participatie van buitenlandse jongeren in de weg staan, terwijl het dikwijls ook ontbreekt aan de noodzakelijke initiatieven om mensen op weg te helpen, aan te moedigen en te begeleiden. Dit kan gemakkelijk leiden tot verschraling van het sociale leven onder migrantenjongeren, met alle desastreuze effecten van dien.

3.6 In dit verband is het volgens het EESC absoluut zaak het Eures-netwerk te versterken, dat tot dusver te wensen overlaat, niet alleen wat de afstemming van vraag op aanbod maar ook wat bevordering van integratie en bestrijding van uitsluiting betreft. Dit laatste aspect wint aan belang gelet op de recente uitbreiding van het Eures-netwerk tot stageplaatsen en leercontracten, waarbij te verwachten valt dat steeds meer jongeren bij Europese mobiliteitsprocessen betrokken zullen worden.

3.7 Samenwerking tussen het gastland en het land van herkomst kan een cruciale bijdrage leveren aan de ontwikkeling van integratieprogramma's. Via een alomvattende aanpak, door bevordering van grensoverschrijdende interculturele netwerken die dicht bij jonge arbeidsmigranten staan, kan aldus aan „bewuste migratie” worden gewerkt.

4. Belangrijke terreinen waarop jonge arbeidsmigranten kunnen worden beschermd en ondersteund

4.1 Het is voor jonge arbeidsmigranten van groot belang dat hun behoefte aan netwerkvorming buiten de werkplek wordt ondersteund. Dit kan gestalte krijgen via een gestructureerd communicatiebeleid of de organisatie van lokale/regionale evenementen waardoor een begin wordt gemaakt met of bijgedragen wordt aan zaken als het uitwisselen van ervaringen en het delen van informatie over rechten en plichten, moeilijkheden en misstanden, mogelijke oplossingen e.d. Sociale media spelen een belangrijke rol bij het ontwikkelen van nieuwe netwerken.

4.2 Omdat jonge arbeidsmigranten over het algemeen zeer gemotiveerd en enthousiast zijn, zou hun moeten worden gewezen op de vele simpele mogelijkheden en manieren die er zijn om ook eigen ondernemersprojecten uit te werken, te ontwikkelen en te realiseren. Ze zouden daarbij vooral m.b.t. de marktkansen, technische en administratieve voorwaarden, financieringsmogelijkheden, aanwerving van personeel en andere aspecten die van belang zijn in de sociaaleconomische context van het gastland, kunnen worden ondersteund door oudere personen met de nodige ervaring.

4.3 De thematiek van integratie en niet-professionele participatie van jonge buitenlandse werknemers is een breed geschakeerd en belangrijk, maar grotendeels veronachtzaamd terrein waar ondersteunings- en stimuleringsmaatregelen dringend geboden zijn. Het volstaat niet dat jongeren cursussen volgen om basiskennis op te doen van de taal die in het gastland wordt gesproken of dat ze het op hun werk gebezigde vakjargon beheersen.

4.4 Er is heel wat meer nodig om je goed te kunnen voelen in een nieuwe leefomgeving, je persoonlijke behoeften te kunnen bevredigen en actief deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Er is met name behoefte aan degelijke voorlichting, adequate begeleiding, directe afstemming van de taalverwerving op allerlei concrete dagelijkse situaties en langdurige en betrouwbare persoonlijke ondersteuning bij tegenslag en teleurstelling.

4.5 Advies en aanmoediging spelen o.a. een doorslaggevende rol bij het zoeken naar woonruimte, conflicten op het gebied van huisvesting, het regelen van de dagelijkse besognes, financiële en fiscale kwesties, het zoeken naar mogelijkheden voor voortgezette opleiding, het kiezen uit het aanbod aan sociale, culturele, confessionele en sportieve activiteiten, andere vormen van vrijetijdsbesteding, de uitoefening van burgerrechten en de realisering van politiek engagement. In al deze gevallen kan er uiterst waardevolle hulp worden geboden door andere buitenlandse jongeren en landgenoten die al langer in het gastland verblijven, en ook door oudere plaatselijke bewoners die op persoonlijke titel bereid zijn om te helpen.

4.6 Bij het uitwerken van maatregelen op het gebied van ondersteuning en advisering zal gezocht moeten worden naar oplossingen voor de meest uiteenlopende problemen en behoeften. In de eerste plaats gaat het om moeilijkheden van vooral juridische, materiële of technische aard die zich met name in het begin voordoen en die met adequate hulp relatief gemakkelijk op te lossen zijn. Veel moeilijker is het echter om de hinderpalen tijdens het proces van sociale integratie uit de weg te ruimen. Daartoe zou langdurige en betrouwbare begeleiding nodig kunnen zijn.

4.7 In moeilijke situaties waarin een besluit moet worden genomen of sprake is van een conflict, kan het heel belangrijk zijn dat jonge migranten contactpersonen toegewezen krijgen — een „peetouder”, „mentor” of adviseur uit het EURES-programma — die ze om raad kunnen vragen en met wie ze een vertrouwensband kunnen opbouwen. Cruciaal is dat dergelijke personen enerzijds kunnen bogen op interculturele ervaring en dus op de nodige kennis van zaken, en anderzijds doeltreffend kunnen communiceren en in staat zijn om jonge migranten te helpen om zelfredzaam te worden.

5. De verantwoordelijken voor ondersteunende maatregelen

5.1 Een groot deel van de verantwoordelijkheid ligt ongetwijfeld bij de sociale partners en de bedrijven die buitenlandse jongeren in dienst nemen zelf. Deze kunnen bovendien goede raad geven en concrete hulp bieden in levenssituaties buiten het werk. Vooral oudere collega's zouden moeten worden gemotiveerd om zich binnen het bedrijf beschikbaar te stellen als meelevende en adviserende „mentor” of „peetouder” van jonge arbeidsmigranten, maar ook, in de eerste plaats, als steun en toeverlaat buiten de werkplek. Dat dit bij kleine en middelgrote ondernemingen zonder stimuleringsmaatregelen nauwelijks mogelijk is, betekent een bijzondere uitdaging waarvoor de juiste aanpak moet worden gevonden, bijv. door dergelijke activiteiten op te nemen in programma's die in het kader van YFEJ worden gefinancierd.

5.2 Maatschappelijke organisaties houden zich traditioneel vnl. bezig met moeilijkheden die mensen buiten hun werk ondervinden, en bieden mogelijkheden voor een betere sociale integratie en sterkere sociale samenhang. Ze zouden via een gevarieerd aanbod, met name op het terrein van sociale, culturele, sportieve en andere soorten vrijetijdsbesteding die effectief zijn afgestemd op de specifieke moeilijkheden en behoeften van jonge arbeidsmigranten, deze belangrijke en voor de toekomst zo cruciale groep een nog centralere plaats moeten toekennen in de algehele context van hun activiteiten.

5.3 Zowel in het beroepsleven als daarbuiten is het van groot belang dat ervaren ouderen en jonge migranten met elkaar in contact worden gebracht. Het kennisniveau en beoordelingsvermogen van oudere personen die bereid zijn hun ervaringen te delen met jongeren, zijn van buitengewoon groot belang. Dit biedt niet alleen adequate oplossingen, maar betekent ook een belangrijke vorm van dialoog, die een noodzakelijke voorwaarde is voor het bereiken van maatschappelijke samenhang. Alle betrokkenen hebben hier veel baat bij. Als de deelnemers aan de dialoog ook nog eens een rijk geschakeerde culturele achtergrond hebben, draagt dit er verder toe bij dat samenlevingen die iedereen dezelfde toegang en participatiemogelijkheden bieden, hierdoor nog opener en multidimensionaler worden.

5.4 Ondanks alle reeds bestaande institutionele ondersteunings- en stimuleringsprogramma's is vooral het niveau van de persoonlijke betrekkingen in sterke mate beslissend voor het succes van de maatregelen. Persoonlijke ervaringen, rechtstreekse contacten, individuele betrokkenheid, vertrouwen in anderen, gezamenlijke belevenissen/gedeelde ervaringen — dit alles versnelt een geslaagde integratie in een nieuwe werkomgeving en vooral een ander type samenleving. Het waarborgen van dergelijke persoonlijke hulp via rechtstreekse intermenselijke contacten is een belangrijke opgave die vooral op basis van een structureel georganiseerd vrijwillig engagement gestalte kan krijgen. Wie daarbij de helpende hand kan bieden, hangt af van de cultuur van het ontvangende land in kwestie.

5.5 Het is belangrijk dat men noch op nationaal noch op Europees niveau gaat proberen om uniforme oplossingen te bedenken. Het gaat hier om menselijke behoeften en moeilijkheden die niet onder één noemer te vangen zijn, maar die vragen om gevarieerde, flexibele en onveranderlijk innovatieve oplossingen, afhankelijk van de herkomst van de betrokkene, de omstandigheden ter plaatse en de persoonlijke situatie van de persoon in kwestie.

5.6 Een zeer succesvolle vorm van hulp wordt bijv. geboden door zogenoemde „Senior Expert Services” ⁽¹⁾. Daarbij delen reeds gepensioneerde personen hun op de meest verschillende terreinen opgedane professionele kennis en ervaringen met jongeren. Als ouderen hun deskundigheid doorgeven en zich persoonlijk engageren, is dat uiterst bevorderlijk voor het wederzijdse begrip, de samenwerking en het respect tussen de generaties, wat weer een zeer essentiële bijdrage levert aan de sociale samenhang in de samenleving.

5.7 Als een strategie succesvol wil zijn, is het van belang dat bestaande oplossingen en goede praktijken systematisch worden gedocumenteerd, aan de hand van feitenmateriaal worden getoetst, in beginsel worden gecoördineerd en via gerichte voorlichtingscampagnes onder de aandacht worden gebracht. Alle actoren en verantwoordelijke organen zullen nauw met elkaar moeten samenwerken, waarbij de organisaties van de verschillende belanghebbenden en betrokkenen op continue basis moeten worden gehoord, omdat succes anders niet kan worden verzekerd. In het bijzonder zal ernaar moeten worden gestreefd om de speciale behoeften en moeilijkheden van jonge arbeidsmigranten goed in kaart te brengen, de strategieën en maatregelen een gerichte focus te geven, de hulpmiddelen adequaat in te zetten en toe te zien in hoeverre een en ander effect sorteert. De jonge arbeidsmigranten zelf dienen bij alle besluiten en evaluaties betrokken te worden en inspraak te krijgen.

6. Conclusies en mogelijke maatregelen van de Commissie

6.1 In de mobiliteit van jongere werknemers zien we een van de fundamentele vrijheden van de EU praktisch gestalte krijgen. Jongeren benutten de kansen die hun in het kader van arbeidsmigratie worden geboden. Daardoor kunnen problemen op de arbeidsmarkt in zowel de landen van herkomst als de gastlanden aanzienlijk worden teruggedrongen. De speciale situatie van jonge EU-migranten die in een andere lidstaat werken, zou nader gedocumenteerd, geanalyseerd en inzichtelijk gemaakt moeten worden. Deze jongeren zijn in belangrijke mate bepalend voor de toekomst van Europa.

6.2 Vooral de niet-professionele integratie van jongeren uit andere EU-lidstaten in de samenleving van het land waar ze werk hebben gevonden, verdient extra aandacht vanwege de aanzienlijke uitdagingen en moeilijkheden die hiermee gepaard gaan. De Commissie heeft hier als taak om grensoverschrijdend actief te zijn op het gebied van bewustmaking, documentatie en bevordering van de uitwisseling van ervaringen en de dialoog.

6.3 De Commissie wordt dan ook opgeroepen om via passende maatregelen een gegevensbestand aan te leggen van goede praktijken betreffende het overwinnen van de speciale moeilijkheden die jonge arbeidsmigranten bij hun maatschappelijke integratie en participatie in gastlanden ondervinden. Daarbij dient als belangrijk onderdeel van een „verwelkomingscultuur” vooral veel aandacht uit te gaan naar interculturele en intergenerationele actiemodellen ter ondersteuning van deze uit een andere EU-lidstaat afkomstige jongeren bij hun streven naar effectieve maatschappelijke integratie en participatie.

6.4 Dit zou de lidstaten door de Commissie moeten worden voorgelouden als een aanpak die op een creatieve manier dient te worden nagevolgd. Ook zou de lidstaten verzocht moeten worden om de Commissie op de hoogte te brengen van de eigen beproefde en innovatieve concepten, programma's en concrete maatregelen — zowel van overheidsorganen als van particuliere actoren — die gericht zijn op de vergemakkelijking en ondersteuning van de sociale integratie van jonge werknemers uit andere lidstaten, zodat de uitwisseling van ervaringen inzake de verschillende voorzieningen en mogelijkheden op dit terrein kan worden verdiept.

6.5 Op basis van deze Europese gegevensbestanden zou de Commissie moeten nagaan waar nadere actie geboden is en hoe dit kan worden geconcretiseerd. Ze zou verder een plan moeten opstellen om de doorslaggevende elementen uit de beproefde en innovatieve praktijken tot uiting te laten komen in de bestaande programma's, platformen, fondsen en initiatieven van de EU en deze in het kader hiervan te versterken.

6.6 De Commissie zal er bij het uitwerken van een benadering op moeten toezien dat de jongeren via hun maatschappelijke organisaties zelf optimaal bij een en ander worden betrokken, zodat kan worden gewaarborgd dat hun behoeften en moeilijkheden op een adequate wijze worden ingeschat, onder ogen worden gezien en ten slotte via doelgerichte oplossingen worden aangepakt.

Brussel, 30 april 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ <http://www.ses-bonn.de/>.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Inzetbaarheid van jongeren — Het afstemmen van opleidingen op de behoeften van het bedrijfsleven in een tijd van bezuinigingen”

(2014/C 311/02)

Rapporteur: **Dumitru Fornea**

Corapporteur: **Tommaso Grimaldi**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 11 juli 2013 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

Inzetbaarheid van jongeren — het afstemmen van opleidingen op de behoeften van het bedrijfsleven in een tijd van bezuinigingen.

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 april 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498^e zitting (vergadering van 30 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 156 stemmen vóór en 2 tegen is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De zeer hoge jeugdwerkloosheid vereist dat regeringen, werkgevers, werknemers en maatschappelijke organisaties zich harder en samen inspannen om fatsoenlijke ⁽¹⁾ en duurzame banen te bevorderen, creëren en behouden. Deze kwestie is een politieke en economische uitdaging geworden. Het EESC heeft er al op gewezen dat op EU- en nationaal niveau een echte groeistrategie nodig is voor het scheppen van betere en stabielere arbeidsplaatsen voor jongeren. Regeringen zouden als topprioriteit omvangrijke en corrigerende maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat de crisis nog erger wordt.

1.2 Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van juni 2013 vindt het EESC dat de lidstaten alles in het werk moeten stellen om het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief en de Jeugdgarantie zo snel mogelijk volledig operationeel te laten zijn. De nationale en Europese middelen voor onderwijs en opleiding, werkgelegenheid onder jongeren en langdurige werkloosheid moeten aanzienlijk worden verhoogd.

1.3 Het zou een goede zaak zijn als de reeds door de lidstaten goedgekeurde concrete actieplannen om de jeugdwerkloosheid aan te pakken en de inzetbaarheid van jongeren te bevorderen, regelmatig zouden worden geëvalueerd, ook door het maatschappelijk middenveld. De desbetreffende projecten en programma's zouden concrete maatregelen moeten bevatten om jonge afgestudeerden in staat te stellen vaardigheden op te doen die op de werkplek nodig zijn, zodat hun inzetbaarheid en kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Hierbij valt te denken aan het werken in teamverband, creatieve en managementvaardigheden en probleemoplossend vermogen.

⁽¹⁾ Het begrip „fatsoenlijk werk” is geïntroduceerd door de IAO-partijen (regeringen, werkgevers en werknemers) en is gebaseerd op het inzicht dat werk een bron is van persoonlijke waardigheid, sociale samenhang, vreedzaam samenleven, democratie en economische groei, waardoor meer kansen worden geschapen voor kwaliteitsvolle werkgelegenheid en ontwikkeling van het bedrijfsleven. IAO, www.ilo.org.

1.4 Het EESC raadt de lidstaten en alle betrokken overheden aan om inzetbaarheid te beschouwen als een eigenschap waaraan constant moet worden gewerkt, de hele loopbaan lang. De lidstaten zouden instrumenten en voorwaarden moeten verschaffen en creëren om mensen te helpen hun inzetbaarheidsniveau bij te werken, te verbeteren en te evalueren. Voor het afstemmen van de inzetbaarheid van werkzoekende jongeren op de marktbehoeften en voor hun mobiliteit zijn betere erkenning en grotere transparantie van vaardigheden, competenties en kwalificaties belangrijk. Het EESC steunt al het EU-beleid om dat te bewerkstelligen en de bijbehorende instrumenten, zoals het EKK, ESCO, Europass en de systemen voor kwaliteitsbewaking en studiepunten.

1.5 Het EESC is ervan overtuigd dat inzetbaarheid niet alleen een individuele verantwoordelijkheid is. Alle betrokkenen zouden zich hierom moeten bekommeren: regeringen, sociale partners, universiteiten, scholen, lokale overheden, werknemers enz. Betere samenwerking tussen het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen is in dit verband hard nodig. Verder zouden kwalitatief goede bedrijfsstageprogramma's moeten worden bevorderd, overeenkomstig de uitgangspunten en methoden van de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen en het voorgestelde kwaliteitskader voor stages.

1.6 De lidstaten zouden universiteiten en O&O-centra die opleidingen aanbieden die aansluiten op de vraag van de mondiale markten, moeten belonen. Aldus kan een hoog niveau van deskundigheid worden bevorderd.

1.7 Het EESC is bezorgd over de recente verlagingen van de onderwijsbegrotingen in meerdere lidstaten en beveelt alle EU-landen daarom aan genoeg middelen vrij te maken om ervoor te zorgen dat onderwijzend personeel iedereen kwaliteitsonderwijs kan geven. Het beroep van leraar is in Europa niet populair en daarom bestaan er personeelstekorten, die in de nabije toekomst groter zouden kunnen worden⁽²⁾. Behoorlijke arbeidsvoorwaarden, salarissen en pensioenregelingen zijn nodig om een carrière in het onderwijs aantrekkelijk te maken.

1.8 Het EESC is ingenomen met het besluit van de Europese Commissie tot instelling van het *Erasmus+*-programma, waarmee o.m. grensoverschrijdend beroepsonderwijs wordt gestimuleerd. Het hoopt dat dit programma zoals afgesproken zo snel mogelijk volledig operationeel is. Het akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad over de erkenning van beroepskwalificaties komt precies op het goede moment.

1.9 Het EESC verwelkomt het *Actiekader inzake werkgelegenheid voor jongeren*, waarover de sociale partners in juni 2013 overeenstemming hebben bereikt. In tijden van sociaaleconomische crisis moet Europa het potentieel van alle lagen van de bevolking, ongeacht hun sociaaleconomische achtergrond, optimaal benutten en kosteneffectiviteit garanderen.

1.10 Het EESC blijft ervan overtuigd dat EU-initiatieven ter bestrijding van jeugdwerkloosheid moeten resulteren in concrete maatregelen waarmee vorm wordt gegeven aan een doeltreffend industriebeleid dat het Europese bedrijfsleven vooruithelpt en het concurrentievermogen op een sociaal aanvaardbare en duurzame manier bevordert.

1.11 De lidstaten zouden specifiek moeten letten op de negatieve effecten van het systematische gebruik van tijdelijke arbeidscontracten voor jongeren, die significante consequenties hebben voor sociale zekerheidsstelsels (minder bijdragen) en de nationale sociale cohesie.

1.12 In de ogen van het EESC zijn investeringen ter verbetering van de inzetbaarheid van jongeren van cruciaal belang voor de toekomst van de Europese economie en samenleving. Jongeren moeten eenvoudig, zonder te worden gediscrimineerd en zonder dat onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen, kunnen profiteren van de goedgekeurde werkgelegenheidsinitiatieven, die gepaard zouden moeten gaan met concrete integratiemaatregelen. Alle relevante lokale, regionale en nationale stakeholders (waaronder sociale partners en jongerenorganisaties) moeten bij de formulering, uitvoering en evaluatie van de uitkomsten van de initiatieven worden betrokken.

⁽²⁾ Zie „Key Data on Teachers & School Leaders in Europe” (Kerngegevens over leerkrachten en schoolhoofden in Europa). Eurydice-verslag 2013, Europese Commissie.

1.13 Er moeten concrete nationale en lokale maatregelen ontwikkeld blijven worden om levenslang leren voor iedereen toegankelijk te maken. Sociale partners en maatschappelijke organisaties moeten daarbij worden betrokken en de resultaten moeten regelmatig worden geëvalueerd.

1.14 In werkgerelateerde opleidingsmodellen, zoals duale leerstelsels, vindt een aanzienlijk deel van de opleiding plaats in een bedrijf. Jonge werknemers zouden de mogelijkheid moeten hebben om studeren op school af te wisselen met praktijkgerichte trainingen in het bedrijfsleven. Het EESC is overtuigd van het succes van duale leerstelsels zoals ze in sommige lidstaten ten uitvoer worden gelegd. Voor het welslagen van deze leerstelsels is het van cruciaal belang dat de overheid en het bedrijfsleven de verantwoordelijkheid delen om in de toekomst te investeren.

1.15 Het EESC zou graag zien dat stappen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat de voorgestelde activiteiten van goede kwaliteit en relevant zijn, en om een passend kader te creëren waarin de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van elke stakeholder helder zijn omschreven en in de praktijk kunnen worden afgedwongen. De sociale dialoog tussen werkgevers en vakbonden moet uitgebreid blijven worden en worden aangewend als belangrijk instrument om toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen in kaart te brengen, banenschepping te stimuleren, opleidingen beter op de behoeften van de arbeidsmarkt af te stemmen en jongeren aan te moedigen hun vaardigheden en capaciteiten te vergroten om beter aan de veranderende behoeften van het bedrijfsleven te beantwoorden.

1.16 De huidige sociaaleconomische crisis beïnvloedt de budgettaire keuzes van de lidstaten, en dat vooral in de landen die de broekriem moeten aanhalen. Bovendien wordt de situatie nu nog bemoeilijkt door de verlaging van de EU-begroting zelf. Gelet op het belang van onderwijs voor inzetbaarheid raadt het EESC de lidstaten aan om meer middelen voor kwaliteitsonderwijs vrij te maken, hetgeen zij niet als kostenpost zouden mogen beschouwen, maar als essentiële investering om de crisis te boven te komen en te werken aan een betere toekomst voor alle burgers. In dit verband onderschrijft het EESC het Europees burgerinitiatief „Onderwijs is een investering! Het mag dan ook niet in het deficit worden meegerekend.”⁽³⁾ Het EESC waarschuwt dat besnoeiingen in de onderwijs- en opleidingsbudgetten een aantal onmisbare initiatieven en voorstellen dreigen te doen verzanden in louter goede bedoelingen. Gezien het belang van onderwijs en opleiding om jeugdwerkloosheid aan te pakken, dringt het EESC er bij de Europese Commissie op aan in 2015 een „Europese dag van onderwijs en opleiding” te organiseren.

1.17 Industriële bedrijven en ondernemingen zouden moeten investeren in productiefaciliteiten en hun loon- en communicatiebeleid moeten aanwenden om de industriesector aantrekkelijker te maken. Meer overleg tussen bedrijfsleven en beroepsonderwijs zou een belangrijke stap kunnen zijn in de aanpak van de inzetbaarheidsproblematiek en zou de kloof tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kunnen verkleinen.

1.18 Alle goedgekeurde initiatieven ter verbetering van de inzetbaarheid van jongeren dienen voldoende financiering te krijgen, uit het ESF of andere Structuurfondsen. Als gebruik wordt gemaakt van de Structuurfondsen, beveelt het EESC aan om bijzondere nadruk te leggen op de inzetbaarheid van jongeren en o.a. maatregelen te nemen om zo nodig een nieuwe bestemming te zoeken voor niet benutte middelen.

2. Inleiding

2.1 Het Europese bedrijfsleven bestaat uit vele soorten ondernemingen, waaronder grote bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen, met allemaal uiteenlopende arbeidsbehoeften. Om die reden is er vraag naar arbeidskrachten met verschillende vaardigheden en capaciteiten. Bij de ontwikkeling van onderwijs- en opleidingsprogramma's moet daarmee rekening worden gehouden. De sociale dialoog tussen werkgevers en vakbonden moet uitgebreid blijven worden en worden aangewend als belangrijk instrument om toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen in kaart te brengen, banenschepping te stimuleren, opleidingen beter op de behoeften van de arbeidsmarkt af te stemmen en jongeren aan te moedigen hun vaardigheden en capaciteiten te vergroten om beter aan de veranderende behoeften van het bedrijfsleven te beantwoorden.

⁽³⁾ Een initiatief van Griekse burgers met de steun van het DIKTIO-netwerk.

2.2 De EU en de lidstaten hebben een industriebeleid nodig dat groei stimuleert en het ontstaan van nieuwe, hoogwaardige arbeidsplaatsen bevordert ⁽⁴⁾. De Europese Commissie vindt dat een hecht partnerschap noodzakelijk tussen EU, lidstaten en particuliere sector om te garanderen dat er doeltreffend wordt samengewerkt, en om investeringen in technologische en personele middelen te stimuleren waarmee het Europese bedrijfsleven op de mondiale markten een concurrentievoordeel kan behalen. Om de werkloosheid en de inzetbaarheidsproblematiek aan te pakken, heeft de Commissie beloofd ⁽⁵⁾ dat 'investeren in mensen en vaardigheden' een van de pijlers van het nieuwe industriebeleid zou zijn.

2.3 De financiële crisis die in 2008 begon, heeft veel Europese economieën hard getroffen en het herstel verloopt tot nu toe erg langzaam. Dat herstel kan nog lastiger worden door de zeer hoge jeugdwerkloosheid, een kwestie waarvan de gevolgen zelfs ingrijpender zouden kunnen zijn en die vereist dat regeringen, werkgevers, werknemers en maatschappelijke organisaties zich samen inspannen om fatsoenlijke en productieve banen te bevorderen, creëren en behouden.

2.4 De Europese leiders lijken de jeugdwerkloosheid serieus te nemen, maar zoals het EESC in eerdere adviezen ⁽⁶⁾ heeft benadrukt, zullen nieuwe initiatieven niet helpen de problemen op te lossen tenzij die bij de wortel worden aangepakt. Deze kwestie is een politieke en economische uitdaging geworden. Het is niet juist te generaliseren — de situatie is absoluut niet in elk land en elke gemeente dezelfde — maar veel jonge Europeanen hebben elke dag soortgelijke problemen met het beëindigen van hun studie of het financieren ervan, met het vinden van echt werk en geen baantje voor korte tijd of stage, met het opzetten van een eigen project of onderneming, met het op eigen benen staan of de zorg voor een gezin. Hoewel werkloosheid geen nieuw verschijnsel in Europa is, vormt de toenemende jeugdwerkloosheid een van de meest zichtbare gevolgen van de huidige economische crisis, zowel in termen van het verdwijnen van werkgelegenheid als het niet ontstaan van nieuwe werkgelegenheid ⁽⁷⁾.

2.5 Veel van de EU-initiatieven (zoals het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief) omvatten praktijkopleidingen en stages. Deze garanderen evenwel niet altijd toegang tot een baan. Hier ontbreekt het in hoge mate aan samenhang: banen zijn normaliter een gevolg van economische groei. Het EESC heeft er al op gewezen dat op EU- en nationaal niveau een echte groeistrategie nodig is voor het scheppen van betere en stabielere arbeidsplaatsen voor jongeren. Regeringen zouden als topprioriteit omvangrijke en corrigerende maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat de crisis nog erger wordt. Ook de Europese Commissie heeft beklemtoond: „Jongeren zijn de sleutel voor het dynamisme en de welvaart van het Europa van morgen ⁽⁸⁾.”

2.6 Van de term „inzetbaarheid” bestaat geen universeel aanvaarde definitie. Het is een dynamisch concept dat in het algemeen vaak wordt uitgebreid met contextuele factoren. Ondanks het belang ervan voor de arbeidsmarktthematiek is het moeilijk te meten en er bestaan velerlei manieren om het te bepalen. Inzetbaarheid hangt af van factoren aan zowel de aanbodkant als de vraagkant van de arbeidsmarkt, waarop individuen meestal geen invloed kunnen uitoefenen. In tijden van sociaaleconomische crisis dient Europa het potentieel aan creativiteit, energie en capaciteiten van alle lagen van de bevolking, ongeacht hun sociaaleconomische achtergrond, optimaal te benutten. Sterke en zeer actieve maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke faciliterende rol.

⁽⁴⁾ De Europese Commissie stelt voor dat de industriector tegen 2020 zou moeten zorgen voor 16 % van het bbp van de EU.

⁽⁵⁾ Europese Commissie, 10 oktober 2012 „Een sterkere Europese industrie om bij te dragen tot groei en economisch herstel”.

⁽⁶⁾ PB C 68/11 van 6.3.2012, blz. 11-14, PB C 143/94 van 22.5.2012, blz. 94-101, PB C 299/97 van 4.10.2012, blz. 97-102, PB C 11 van 15.1.2013, blz. 8-15, PB C 161 van 6.6.2013, blz. 67-72.

⁽⁷⁾ „In tijden van economische achteruitgang komen jongeren niet alleen als laatste aan een baan, maar raken ze die ook als eerste kwijt, omdat het voor werkgevers duurder is om oudere werknemers te ontslaan. Jonge werknemers zijn minder vaak door hun eigen bedrijf opgeleid, beschikken over minder vaardigheden en hebben vaak tijdelijke contracten.” [...] „Als jongeren al in dienst worden genomen, dan krijgen ze niet per se de beste banen. In de ontwikkelde landen hebben ze vaak tijdelijke contracten zodat ze eenvoudiger kunnen worden ontslagen, of doen ze werk beneden hun niveau.” (Wereld Economisch Forum — Visualisering jeugdwerkloosheid 2013) <http://www.weforum.org/community/global-agenda-councils/youth-unemployment-visualization-2013>.

⁽⁸⁾ COM(2013) 447 final, juni 2013.

2.7 Inzetbaarheid hangt grotendeels af van de kwaliteit en de relevantie van door nationale en lokale overheden verstrekte onderwijs- en opleidingsprogramma's. Volgens het EESC wordt in de huidige onderwijs- en opleidingsstelsels niet altijd consequent gevolg gegeven aan de besluiten die op Europees niveau zijn genomen, maar lokale overheden trachten een gulden middenweg te vinden om verbeteringen in dit verband aan te brengen. Hoewel de Commissie in het kader van de open coördinatiemethode bij de lokale overheden heeft aangedrongen op uitwisseling van hun institutionele benaderingen van problemen i.v.m. mobiliteit en opleiding van jongeren, verbetering van de opleidingskwaliteit, certificatie en bijscholing, passende reacties op de behoeften van de arbeidsmarkt, inachtneming van een tijdschema voor verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen, aandacht voor benchmarks en resultaten, en analyse en integratie van de resultaten van studies en onderzoek, zijn er nog steeds te veel institutionele obstakels en ontbreekt de reële inzet om een echte Europese gemeenschappelijke ruimte voor onderwijs en opleiding te creëren.

2.8 Werkgevers weten over welke vaardigheden en capaciteiten hun huidige werknemers moeten beschikken, maar dienen in de snel veranderende werkomgeving beter in te schatten welke vaardigheden en capaciteiten hun toekomstige werknemers nodig zullen moeten hebben, vooral gelet op de technologische ontwikkeling. Die noopt ertoe dat werknemers hun vaardigheden constant moeten bijwerken en vergroten. Ondernemingen zijn verschillend en hebben dus uiteenlopende behoeften. Instellingen voor onderwijs en beroepsopleiding dienen hun programma's daaraan flexibel te kunnen aanpassen. Het EESC heeft in zijn advies SOC/476 benadrukt dat onderwijsinstellingen van alle niveaus en het bedrijfsleven dringend beter en adequater moeten samenwerken.

2.9 Aangezien naast onderwijs en beroepsopleiding ook andere factoren de inzetbaarheid van een individu bepalen, mag de nadruk niet uitsluitend liggen op scholing. Kwalitatief goede stageprogramma's, werkgerelateerde opleidingen (in scholen of bedrijven), leerlingplaatsen en doelgerichte werkgelegenheidsplannen dienen te worden beschouwd als cruciale instrumenten om jongeren een plek te geven op de arbeidsmarkt, maar mogen niet worden gezien als ultieme oplossing voor de inzetbaarheidsproblematiek. Ook arbeidsmarkten zijn net als economische instituten ingebed in samenleving en cultuur, en worden beïnvloed door informele normen en gebruiken.

2.10 Wat op Europees niveau is besproken en goedgekeurd inzake onderwijs en opleiding, heeft niet alleen betrekking op uitwisseling van goede praktijken. Opleidingsstelsels zullen hopelijk in dit verband kunnen inspelen op de arbeidsbehoeften en nieuwe beroepsbeoefenaars afleveren die het hoofd kunnen bieden aan de voortdurende veranderingen in de arbeidsorganisatie en de moderne samenleving. Gelet op de voor ET 2020 vastgestelde deadlines en de Verklaring van Brugge pleit het EESC dan ook voor een evaluatie en een nauwgezette analyse van de wijze waarop verbintenissen in de praktijk worden nagekomen en doelstellingen worden gerealiseerd.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De CCMI heeft in eerder verschenen adviezen een reeks economische, industriële en maatschappelijke vraagstukken besproken, waaronder inzetbaarheid en omscholing, met name tijdens de huidige crisis⁽⁹⁾. N.a.v. de *Garantie voor jeugdwerkgelegenheid*, die door de Commissie in juni 2013 is goedgekeurd, presenteerden de Europese sociale partners⁽¹⁰⁾ een *Gezamenlijk actieplan inzake werkgelegenheid voor jongeren*. Daarin ligt de nadruk op kennis, de overgang van school naar werk, werkgelegenheid en de ontwikkeling van ondernemerschap.

3.2 Jongeren zijn nu en in de toekomst belangrijk voor Europa en zorgen voor dynamiek in onze samenlevingen. Maar de sociaaleconomische integratie van jongeren veronderstelt en vereist een serie succesvolle overgangen. Nu de overgang naar volwassenheid complexer is geworden, zijn hoogwaardig onderwijs voor iedereen en inclusieve arbeidsmarkten onmisbare instrumenten om alle overgangen succesvol te laten verlopen. Er is een alomvattende aanpak nodig om ervoor te zorgen dat jongeren kunnen profiteren van dynamische, open en mobiele arbeidsmarkten. Dat impliceert passende maatregelen en middelen om meer en betere banen te creëren, uitmuntende onderwijsresultaten te realiseren en vraag en aanbod van vaardigheden beter op elkaar af te stemmen, o.a. door opleidingen op de werkplek in Europa te bevorderen.

⁽⁹⁾ „Industriebeleid heeft een krachtige sociale dimensie met gevolgen voor alle geledingen van de samenleving: [...] onderwijs en universiteiten, consumenten en burgers. Industriebeleid komt neer op herstructurering en anticipatie en moet de meest moderne vormen van onderwijs, opleiding en voorlichting bieden en een stimulans vormen voor technologie, innovatie, creativiteit en ondernemerschap. Ook op demografische veranderingen moet naar behoren worden geanticipeerd en gereageerd.” PB C 327 van 12.11.2013, blz. 82.

⁽¹⁰⁾ EVV, Business Europe, UEAPME en CEEP, 11 juni 2013.

3.3 In veel lidstaten (m.n. die het hardst door de crisis zijn getroffen) hebben maatschappelijke organisaties op diverse manieren laten zien hoe belangrijk het is een individuele en een collectieve benadering van de arbeidsmarktbehoeften met elkaar te combineren (context, omgeving, werkorganisatie en arbeidsvoorwaarden) en daarbij rekening te houden met de verwachtingen en ambities van jongeren. Willen de in dit verband genomen maatregelen echt effectief zijn, dan moeten ze worden aangemoedigd met Europese financiering en groeistimulerende projecten. Het voor het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief beschikbare bedrag van 6 à 8 miljard euro is wat dit betreft onvoldoende en moet aanzienlijk worden opgetrokken.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 De uitgangspunten en werkmethoden van de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen en het kwaliteitskader voor stages sterken het EESC in zijn overtuiging dat leerlingplaatsen en stages belangrijke instrumenten zijn om jongeren in staat te stellen vaardigheden te verwerven en werkervaring op te doen. Beide zouden dan ook terug te vinden moeten zijn in ondernemingsstrategieën. Het EESC raadt lidstaten en bedrijfsleven aan ervoor te zorgen dat de voorgestelde activiteiten van goede kwaliteit en relevant zijn, alsook een passend kader te creëren waarin de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van elke stakeholder helder zijn omschreven en in de praktijk kunnen worden afgedwongen.

4.2 Het behalen van erkende universitaire diploma's op verschillende niveaus is belangrijk maar volstaat niet meer. Daarom zou de implementatie van de projecten en programma's in het kader van de Jeugdgarantie gepaard moeten gaan met de invoering van concrete maatregelen om jonge afgestudeerden in staat te stellen vaardigheden op te doen die op de werkplek nodig zijn, zodat hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Hierbij valt te denken aan het werken in teamverband, creatieve en managementvaardigheden en probleemoplossend vermogen.

4.3 In werkgerelateerde opleidingsmodellen, zoals duale leerstelsels, vindt een aanzienlijk deel van de opleiding plaats in een bedrijf. Jonge werknemers zouden de mogelijkheid moeten hebben om studeren op school af te wisselen met praktijkgerichte trainingen in het bedrijfsleven. Het EESC is overtuigd van het succes van duale leerstelsels zoals ze in sommige lidstaten ten uitvoer worden gelegd. Voor het welslagen van deze leerstelsels is het van cruciaal belang dat de overheid en het bedrijfsleven de verantwoordelijkheid delen om in de toekomst te investeren.

4.4 Het is zinvol om leren te stimuleren, mits dat „leren” niet alleen afhangt van de inspanning die elk individu daartoe kan en moet leveren. Anders blijven de nu al meest benadeelde en gemarginaliseerde groepen collectief buitengesloten. Er moeten concrete nationale en lokale maatregelen ontwikkeld blijven worden om levenslang leren voor iedereen toegankelijk te maken. Sociale partners en maatschappelijke organisaties moeten daarbij worden betrokken en de resultaten moeten regelmatig worden geëvalueerd.

4.5 Bij de herziening van onderwijs- en opleidingsstelsels moet erop worden gelet dat een baan in het onderwijs aantrekkelijk en competitief kan blijven. Een opwaardering van het beroep van leraar sluit eveneens aan op de veranderende behoeften van de arbeidsmarkt. Er zijn goed gemotiveerde en onderlegde docenten nodig die in staat zijn aan de uiteenlopende behoeften van samenleving, bedrijfsleven en studenten te beantwoorden.

4.6 Onderwijs- en opleidingsvoorlichting en loopbaanadvies moeten jongeren helpen om zich beter te scholen en betere kwalificaties en vaardigheden op te doen. Bij loopbaanbegeleiding moet duidelijke informatie worden gegeven over beschikbare banen en carrièreperspectieven⁽¹¹⁾. Het EESC is ingenomen met het besluit van de Europese Commissie tot instelling van het Erasmus+-programma, waarmee o.m. grensoverschrijdend beroepsonderwijs wordt gestimuleerd. Het hoopt dat dit programma zoals afgesproken in 2014 volledig operationeel wordt. Verder komt het onlangs bereikte akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad over de erkenning van beroepskwalificaties precies op het goede moment.

⁽¹¹⁾ PB C 327 van 12.11.2013, blz. 58-64.

4.7 De lidstaten zouden universiteiten en O&O-centra die opleidingen aanbieden die aansluiten op de vraag van de mondiale markten, moeten belonen. Aldus kan een hoog niveau van deskundigheid worden bevorderd.

4.8 De invoering van verplichte scholing zou als een soort „loopbaangarantie” kunnen worden beschouwd. Leerlingplaatsen en stages mogen echter geen middel worden om goedkope of onbetaalde arbeid te promoten. Goede praktijkvoorbeelden uit het bedrijfsleven moeten erkenning krijgen en misbruik mag niet worden getolereerd. Elke studie- of opleidingsperiode moet resulteren in een diploma of certificaat als bewijs van de opgedane kwalificaties.

4.9 Gelet op de verschillen tussen jonge mannen en vrouwen die de arbeidsmarkt betreden, wijst het EESC op het belang van een passende gendergebonden aanpak van jeugdwerkloosheid, met indien nodig concrete maatregelen. De Aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie specificeert dan ook dat in jongerengarantieregelingen aandacht moet worden besteed aan het geslacht en de diversiteit van de doelgroepjongeren ⁽¹²⁾.

4.10 Om de inzetbaarheid te verbeteren moet alles worden gedaan om in te spelen op de omstandigheden in de praktijk. Hoe meer dat in beleidsmaatregelen gebeurt, hoe groter de kans is dat ze de inzetbaarheid ten goede komen. Elke actie die bedoeld is om de economische ontwikkeling te bevorderen, moet worden gekoppeld aan de omstandigheden in de praktijk. Dat is de enige weg naar duurzame uitmuntendheid. Het creëren van lokale partnerschappen is nuttig om overleg en acties ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid te stimuleren. Lokale instanties, universiteiten, jeugdorganisaties, overheden, instellingen voor beroepsopleiding, vakbonden en werkgevers die in hetzelfde gebied actief zijn, zouden moeten nagaan hoe ze kunnen samenwerken en welke gezamenlijke strategieën mogelijk zijn. Zo kan beter rekening worden gehouden met en worden ingespeeld op de lokale omstandigheden en behoeften, hetgeen de werkgelegenheidskansen voor jongeren vergroot.

4.11 De lidstaten zouden in onderwijsprogramma's lessen over ondernemerschap moeten opnemen en in werkgerelateerde opleidingsmodellen ondernemerschap moeten bevorderen, in lijn met het nieuwe, door de Commissie gelanceerde Actieplan ondernemerschap 2020. Ondernemerschap moet als breed begrip worden beschouwd, dat meer omvat dan alleen maar het starten van een onderneming. Mensen moeten al van jongs af aan leren en begrijpen hoe ze ondernemend hun eigen leven kunnen leiden. Onderwijs in ondernemerschap moet mensen voorbereiden op het echte leven door hun te leren initiatief te nemen, verantwoordelijkheid te dragen en situaties te analyseren. Het ontwikkelen van vaardigheden en competenties als creativiteit, zin voor initiatief, volharding en teamspirit zijn van cruciaal belang voor iedereen en niet alleen voor toekomstige ondernemers die een bedrijf willen oprichten. Deze vaardigheden moeten de jonge generatie wapenen om in alle sectoren doeltreffend aan de slag te kunnen gaan en te zorgen voor de nodige infrastructuur die de Europese economie ten goede komt.

4.12 De Commissie erkent dat „Europa een ware diepgaande cultuuromslag nodig” ⁽¹³⁾ heeft om doeltreffende methoden voor onderwijs in ondernemerschap in de klas te introduceren. Het EESC beveelt ook aan om veranderingen door te voeren in de opleiding van docenten. De lidstaten zouden voldoende middelen moeten reserveren om de vaardigheden van leraren in dit verband verder te ontwikkelen. De implementatie van beleid staat of valt met het juiste personeel, dat moet worden opgeleid en begeleid.

⁽¹²⁾ „De Commissie erkent dat gender een van de aspecten is waarmee in beleidsmaatregelen rekening moet worden gehouden om jeugdwerkloosheid adequaat te kunnen bestrijden [...]. Er zijn meer jonge vrouwen dan jonge mannen die geen werk hebben en ook geen onderwijs en opleiding volgen [...] Jonge mannen doorlopen vaker met succes een overgangperiode (d.w.z. met een vast contract als resultaat). Jonge vrouwen daarentegen werken vaker in deeltijd en op basis van tijdelijke contracten en beginnen vaker in een dubbel kwetsbare positie: met een tijdelijke parttimebaan. De Aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie specificeert dan ook dat in jongerengarantieregelingen aandacht moet worden besteed aan het geslacht en de diversiteit van de doelgroepjongeren.” László Andor, Europees commissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, mei 2013.

⁽¹³⁾ Mededeling van de Europese Commissie — Actieplan ondernemerschap 2020.

4.13 Het EESC heeft in eerdere adviezen ⁽¹⁴⁾ gewezen op de gevolgen voor de werkgelegenheid onder jongeren als aan vaste arbeidscontracten minder belang wordt gehecht, en riep op aandacht te schenken aan de risico's van een dergelijke ontwikkeling. Tijdelijke arbeidscontracten — die jongeren maar al te vaak hebben, vooral aan het begin van hun loopbaan — hebben geleid tot een meer gesegmenteerde arbeidsmarkt. De lidstaten zouden specifiek op dit aspect moeten letten, dat ook significante consequenties heeft voor sociale zekerheidsstelsels (minder bijdragen) en de maatschappelijke cohesie.

4.14 De huidige sociaaleconomische crisis beïnvloedt de budgettaire keuzes van de lidstaten, en dat vooral in de landen die de broekriem moeten aanhalen. Bovendien wordt de situatie nu nog bemoeilijkt door de verlaging van de EU-begroting zelf. Het EESC waarschuwt dat besnoeiingen in de onderwijsbudgetten een aantal onmisbare initiatieven en voorstellen dreigen te doen verzanden in louter goede bedoelingen. In dit verband onderschrijft het EESC het Europees burgerinitiatief „Onderwijs is een investering! Het mag dan ook niet in het deficit worden meegerekend.”

4.15 Alle initiatieven ter verbetering van de inzetbaarheid van jongeren dienen in heel Europa onverwijld te worden geïmplementeerd en voldoende financiering te krijgen, uit het ESF of andere Structuurfondsen. In de ogen van het EESC gaat het hier om een cruciale investering in de toekomst van de Europese economie en samenleving. Jongeren moeten eenvoudig en zonder te worden gediscrimineerd van deze initiatieven kunnen profiteren. Alle relevante lokale, regionale en nationale stakeholders (waaronder sociale partners en jongerenorganisaties) moeten bij de tenuitvoerlegging van de initiatieven en de evaluatie van de resultaten ervan worden betrokken. Als gebruik wordt gemaakt van de Structuurfondsen, beveelt het EESC aan om bijzondere nadruk te leggen op de inzetbaarheid van jongeren en o.a. maatregelen te nemen om zo nodig een nieuwe bestemming te zoeken voor niet benutte middelen.

Brussel, 30 april 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ EESC-advies over het initiatief „Kansen voor jongeren”, PB C 299 van 4.10.2012, blz. 97-102.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „EU-industrie terughalen in het kader van de herindustrialisering” (initiatiefadvies)

(2014/C 311/03)

Rapporteur: **Edgardo Maria IOZIA**

Corapporteur: **José Custódio LEIRIÃO**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 september 2013 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het thema

EU-industrie terughalen in het kader van de herindustrialisering.

De adviescommissie Industriële Reconversie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 april 2014 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498^e zitting (vergadering van 29 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 139 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Om de economische achteruitgang een halt toe te roepen is het volgens het EESC zaak de industrie aan te zwengelen, met name de maakindustrie, de ruggengraat van de productiestructuur. Het EESC wil met het onderhavige initiatiefadvies enkele nuttige instrumenten aanreiken ter ondersteuning van het initiatief van de Commissie om de Europese Unie te herindustrialiseren, door bedrijven die hun activiteiten naar elders hebben verplaatst terug naar Europa te halen. Ook de Commissie buigt zich momenteel over dit onderwerp. Het EESC is ermee ingenomen dat tegelijk met de opstelling van het onderhavige advies, Eurofound is gevraagd een reeks gegevens te verstrekken die nodig zijn om de „reshoring”-trend beter te kunnen begrijpen en mogelijke oplossingen voor te stellen.

1.2 Het EESC steunt het project van vicevoorzitter Tajani van de Commissie om een herindustrialiseringsbeleid voor de Unie te ontwikkelen, teneinde het aandeel van de industrie in het Europese bbp op te trekken van 15,1 % tot ten minste 20 %. Ter versterking van dit project stelt het de volgende doelstelling voor: „Een Europees sociaal pact voor een nieuwe duurzame en concurrerende industrie”. De Commissie formuleert in haar recente Mededeling ⁽¹⁾ enkele prioriteiten, zoals:

- doorgaan met mainstreaming van het industriële concurrentievermogen, met bijzondere aandacht voor naar productiviteitsverhoging in de zakelijke dienstverlening om het industriële concurrentievermogen, en dat van de Europese economie als geheel, te versterken;
- het potentieel van de interne markt maximaliseren door de nodige infrastructuur te ontwikkelen en een stabiel en vereenvoudigd regelgevingskader te bieden;
- de instrumenten voor regionale ontwikkeling voortvarend ten uitvoer leggen in combinatie met nationale en EU-instrumenten, zodat innovatie, vaardigheden en ondernemerschap worden aangemoedigd.

1.3 Het EESC dringt er in zijn aanbevelingen bij de Europese Unie op aan om voor deze prioriteiten een Europees actieplan op te stellen, en vraagt:

- beleidsmaatregelen uit te werken om de innovatie en productiviteit te versnellen, en zo een concurrentievoordeel te behalen;
- nieuwe bankdiensten uit te werken om de toegang tot financiering te vergemakkelijken en de benodigde investeringen te versnellen;

⁽¹⁾ COM(2014) 14 final

- maatregelen te nemen om de participatie van de Europese maakindustrie in alle fases van de waardeketen mogelijk te maken;
- ervoor te zorgen dat de herindustrialisering en reshoring worden geïntegreerd in een duurzaam Europees industriebeleid met de nodige aandacht voor investeringen, technologie, ondernemerschap, onderwijs, innovatie, onderzoek, energieprijzen, infrastructuur, handel, enz.; een samenhangende, stabiele en zekere regelgeving tot stand te brengen;
- een doeltreffende werking van de interne markt te waarborgen;
- te zorgen voor een milieuwetgeving die overeenstemt met de concurrentiepositie en de investeringscycli van de Europese industrie;
- de infrastructuur te moderniseren;
- de behoeften van ondernemingen te financieren;
- het Europese energiebeleid te steunen;
- banen voor geschoolde arbeidskrachten in Europa te behouden;
- het gebrek aan capaciteit en vaardigheden in de maakindustrie aan te pakken;
- een systeem voor een effectief beheer van menselijke hulpbronnen uit te werken, dat aanzet tot professionele activiteiten, de ontwikkeling van beroepsvaardigheden en innovatievermogen bevordert en in het bijzonder profijt trekt van de creatieve mogelijkheden die schuilen in de actoren van het maatschappelijk middenveld, zoals nationale en Europese verenigingen van hoger technisch en wetenschappelijk personeel.

Aan de lidstaten vraagt het EESC:

- nieuwe industriedistricten op te richten of bestaande industriële installaties die hun activiteiten hebben teruggeschoefd als gevolg van bedrijfsverplaatsingen, nieuw leven in te blazen;
- de instrumenten en productieprocessen te moderniseren of te vernieuwen, om te beantwoorden aan de nieuwe vereisten op het gebied van duurzame ontwikkeling;
- te zorgen voor een evenwichtiger en stabiel belastingstelsel om de binnenlandse vraag te stimuleren en rechtstreekse buitenlandse investeringen aan te trekken;
- speciale informatiecentra op te richten voor de procedures die komen kijken bij bedrijfsverplaatsingen en reshoring.

1.4 Het EESC hecht veel waarde aan een geïntegreerd industriebeleid met duidelijke doelstellingen op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau, dat in staat is investeringen aan te trekken in alle sectoren van de maakindustrie (zowel hightech als lowtech). Dit beleid zou gericht moeten zijn op de globale waardeketen, inclusief de activiteiten op het stuk van onderzoek, innovatie en ontwikkeling.

1.5 Het EESC is ervan overtuigd dat ambitieuze doch realistische doelstellingen moeten worden vastgesteld voor de herindustrialisering van Europa tussen nu en 2020. In deze context kan een beleid dat erop is gericht om verplaatste productieactiviteiten terug te halen, helpen om de voorgestelde doelstellingen te verwezenlijken.

1.6 De drijvende krachten achter de reshoring van China naar het westen kunnen als volgt worden samengevat:

- het feit dat de kosten van de offshore-operaties hoger liggen dan verwacht;
- de toegenomen productiviteit, de lagere kosten en de verbeterde capaciteit van veel westerse nationale bedrijven, dankzij programma's voor voortdurende verbetering;
- de wens om productie en ontwerp plaatselijk uit te voeren, voor een betere samenwerking op nationaal niveau;

- de toenemende complexiteit van de producten en de noodzaak om de verpakkingen te wijzigen, om tegemoet te komen aan consumentenvoorkeuren;
- de daling van de energiekosten in de VS;
- sterke groei-initiatieven van de regering in de VS;
- de noodzaak van overproductie, om de containers te vullen;
- onzekerheid over leveringstermijnen, gebrekkige kwaliteit, douanepraktijken;
- de stijging van de transportkosten als gevolg van schepen die half leeg zijn;
- grote hoeveelheid voorraden om in te spelen op goederen in transit, cycli, buffervorraden, onzekere leveringstermijnen en kwaliteitscontroles;
- de toename van uitzonderlijke kosten;
- een veelvuldiger optreden van gebreken, bijkomende inspecties van materiaal en toleranties, meer ontevreden klanten;
- een kleiner verschil in loon- en transportkosten tussen het gastland en het land van oorsprong;
- operationele aspecten, zoals: een verminderde operationele flexibiliteit, minder aankooporders, de rigiditeit na de levering, sancties wegens te late leveringen;
- orders die een minimumhoeveelheid moeten respecteren vanwege de omvang van de containers;
- het feit dat minder goed wordt ingespeeld op de vraag van de consument, wegens de fysieke scheiding tussen de plaats van productie en de plaats van ontwikkeling;
- de productie en levering; de impact op de levensduur van het product;
- hogere kosten voor het coördineren van de toeleveringsketen;
- problemen met de kwaliteit (gebrekkige kwaliteit van de producten);
- de beschikbaarheid van deskundigheid (gebrek aan goed opgeleide technici en gekwalificeerde werknemers in het gastland);
- de hoge werkloosheid in het land van oorsprong;
- wisselkoersrisico's.

1.7 De maakindustrie heeft veerkrachtige en flexibele leveringen nodig om concurrerend te zijn op de tegenwoordige markt. Reshoring (of repatriëring) van productieactiviteiten is een van de mogelijkheden waartoe ondernemingen hun toevlucht kunnen nemen om aan deze behoeften te voldoen. Volgens het EESC zou het centrale beleid ter ondersteuning van productieondernemingen die ervoor kiezen hun activiteiten terug te halen naar Europa en/of uit te breiden, moeten zorgen voor een adequaat klimaat voor ondernemingen die investeringen willen doen, voldoende vakbekwaamheid, concurrerende energiekosten, toegang tot financiering en toegang tot de markten.

1.8 De Commissie wijst erop dat „de Europese detailhandelsprijzen voor elektriciteit voor de industrie [...] gemiddeld met 3,5 % per jaar [zijn] toegenomen, en de gasprijzen tussen 2008 en 2012 met 1 %. Als gevolg daarvan zijn de elektriciteitsprijzen voor de Europese industrie naar schatting twee keer zo hoog als in de VS en Rusland, en 20 % hoger dan in China, volgens gegevens van het International Energy Agency ⁽²⁾. Het prijsverschil is groter voor gas: Europees gas is drie tot vier keer duurder voor de Europese industrie dan voor concurrenten uit de VS, Rusland en India en 12 % duurder dan in China, maar goedkoper dan in Japan. De feitelijk door industriële afnemers betaalde prijzen kunnen echter per lidstaat verschillen ⁽³⁾”.

1.9 Het EESC heeft het thema energieverblindende bedrijven in Europa uitgebreid bestudeerd ⁽⁴⁾ en heeft een reeks maatregelen en aanbevelingen voorgesteld om hen te helpen in Europa te kunnen blijven produceren. Het maakt van de gelegenheid gebruik om de Europese instellingen nogmaals te verzoeken een gemeenschappelijk energiebeleid te ontwikkelen en het concurrentievermogen van de factoren kapitaal en energie te verbeteren. Het dringt er bij de sociale partners op aan hun samenwerking te versterken via een ontwikkelingspact dat rekening houdt met de specifieke kenmerken en de verdediging van het Europees sociaal model, en dat ervoor zorgt dat de doelstellingen van het Verdrag van Lissabon inzake een sociale markteconomie ten uitvoer worden gelegd.

1.10 De samenhang tussen de verschillende beleidsmaatregelen heeft belangrijke gevolgen. Het eerste gevolg is dat de toekomstige overgang naar een koolstofarme economie vraagt om een samenhangend beleid op het gebied van onderzoek, regelgeving en ondersteunende programma's. Het tweede gevolg heeft betrekking op de sociaal duurzame ontwikkeling en het verband tussen concurrentievermogen en arbeid, oftewel de behoefte aan kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid voor iedereen, waarmee een kwaliteitsvolle ontwikkeling op gang kan worden gebracht en het concurrentievermogen erop vooruitgaat.

1.11 Het EESC is van mening dat betere betrekkingen tussen ondernemingen en banken, die zich richten op de reële economie, voor een heilzame synergie kunnen zorgen, en de concurrentievoordelen in verband met hun aanwezigheid op buitenlandse markten kunnen vergroten.

1.12 Europese ondernemingen zouden zich in de eerste plaats moeten richten op de innovatie, kwaliteit, betrouwbaarheid, resultaten en werking van hun producten. Ook zouden zij hun ecologische voetafdruk moeten verkleinen, en hun productieprocessen moeten baseren op de beginselen van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Om de competitiviteit van de ondernemingen te verzekeren is het echter evenzeer noodzakelijk dat kostenaspecten — in het bijzonder loon- en energiekosten — onder controle worden gehouden en dat daarvoor de nodige maatregelen worden genomen.

1.13 De aanpassing van onze productiesystemen, infrastructuur en economieën aan de vereisten van duurzame ontwikkeling en demografische veranderingen, de opleiding van nieuwe generaties en de aanpassing van de Europese beroepsbevolking aan de internationale arbeidsverdeling: dit alles vraagt om massale investeringen, willen deze aanpassingen in Europa op samenhangende en gecoördineerde wijze verlopen.

1.14 Het behoud van een brede en diverse industriële basis in Europa is van belang om vaardigheden in stand te houden die, eenmaal verloren, moeilijk opnieuw kunnen worden verworven. Specifieke industriële vaardigheden in bepaalde sectoren zouden in een bredere context een belangrijke impuls kunnen zijn voor de ontwikkeling van nieuwe producten.

1.15 De Europese onderzoeks- en innovatiecapaciteit moet worden behouden en versterkt, om een duurzame, stabiele en langdurige ontwikkeling te garanderen. Hiervoor zijn intelligente, doeltreffende en doelmatige regels nodig, ter bevordering van betere omstandigheden, technologisch leiderschap, kwaliteitsvolle banen in onderzoek en innovatie en de productiesector, en een grotere veiligheid en duurzaamheid ⁽⁵⁾.

Ondernemingen die een verplaatsing van hun activiteiten overwegen moeten weten wat zij zoeken en hoe dit in EU-verband kan worden gerealiseerd. Zij moeten toegang hebben tot betrouwbare gegevens, informatie en advies om de voor- en nadelen en de reële kosten op een rijtje te kunnen zetten. De vertegenwoordigingen van de EU en de lidstaten in de ontvangende landen zouden meer assistentie moeten verlenen, net als de regionale en lokale overheden. Gekeken moet worden of dezelfde doelstelling niet ook binnen de Unie kan worden bereikt.

⁽²⁾ Deze prijzen zijn niet gecorrigeerd voor kwaliteitsverschillen; de elektriciteitsvoorziening in de EU is betrouwbaarder omdat er minder uitval is dan in bovengenoemde landen.

⁽³⁾ COM(2014) 14 final

⁽⁴⁾ ces1857-2011_ac_nl.doc

⁽⁵⁾ INT/451: Onderzoek en ontwikkeling: ondersteuning van het concurrentievermogen, PB C 277 van 17.11.2009, blz. 1.

1.16 De belangrijkste redenen voor reshoring zijn uiteengezet in paragraaf 1.6.

1.17 Het EESC is ermee ingenomen dat de Europese Commissie het terugkeerproces op de industriële agenda heeft gezet om de toename van de industriële activiteit te versnellen, nieuwe arbeidsplaatsen te scheppen en de productie-industrie tot motor van de Europese economie te maken. De recente overeenkomst met Eurofound is een kleine eerste stap in de goede richting.

2. Inleiding

2.1 „We mogen niet lijdzaam toezien hoe onze industrie Europa de rug toekeert. Onze indicatoren zijn kristalhelder: de Europese industrie kan groei genereren en arbeidsplaatsen scheppen. We hebben de voorwaarden gecreëerd voor een duurzame herindustrialisering van Europa, om de nodige investeringen in nieuwe technologieën te doen en een klimaat van vertrouwen en ondernemerschap tot stand te brengen. Door samen te werken en het vertrouwen te herstellen, kunnen we de industrie terug naar Europa halen ⁽⁶⁾”.

2.2 De afgelopen jaren zijn steeds meer productieactiviteiten uit Europa verplaatst naar derde landen en heeft zich een geleidelijke ontmanteling van de industrie voltrokken, waardoor de bijdrage aan het Europese bbp is gekelderd van 20 naar 15 %. Sinds 2008 zijn er in de Europese productie-industrie 3,5 miljoen arbeidsplaatsen verloren gegaan.

2.3 Offshoring, oftewel de verplaatsing van de productie naar het buitenland, is zeker sinds de jaren '70 een van de meest voorkomende bedrijfsstrategieën geweest in de belangrijkste westerse industrielanden. Vaak ging deze management-keuze gepaard met de uitbesteding van productieactiviteiten („outsourcing”), waarmee werd bijgedragen tot economische verschijnselen zoals de „Global factory”, de „International supply chain” en de „Global commodity chains”, die later „Global value chains” werden genoemd ⁽⁷⁾.

2.4 Het proces waarbij „rijkdom wordt verplaatst” van de OESO-landen naar grote en dichtbevolkte middeninkomenslanden had met name China en India als bestemming, maar ook landen als Brazilië en Zuid-Afrika. De 20 belangrijkste producenten ter wereld, afkomstig uit de VS en enkele EU-lidstaten (Duitsland, Italië, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Spanje en Nederland) hebben hun industriële productie sinds 1990 sterk zien dalen. In de VS is de particuliere werkgelegenheid in de industriële sector sinds 1987 gedaald van 21 % naar minder dan 11 % ⁽⁸⁾.

2.5 Het anti-crisisbeleid van de eurolanden moet worden herzien, omdat de situatie anders dreigt te verergeren. „Als de oorzaak van deze crisis gelegen is in de groeiende discrepantie tussen de economieën van de eurozone, dan moeten we ons bezuinigingsbeleid herzien. Dit beleid volstaat niet om het gebrek aan Europees concurrentievermogen op te lossen, maar dreigt de situatie juist te verergeren ⁽⁹⁾”.

2.6 Wegens de aanhoudende economische crisis en overheidsschuld in landen met een grote productie-industrie zijn de secundaire industriële activiteiten verder ingekrompen. De hoge energiekosten, met name in sectoren met een hoog energieverbruik (zoals de hoogovens), hebben investeringen afgeschrikt en hebben in sommige gevallen geleid tot bedrijfsverplaatsingen.

⁽⁶⁾ *Industrial revolution brings industry back to Europe*, 10 december 2012 — commissaris Tajani.

⁽⁷⁾ Internationaliseringsverslag van het Europees onderzoekscentrum, nr. 3/2013 blz. 57

⁽⁸⁾ *The Mechanics Behind Manufacturing Job Losses*, William T. Gavin in *Economic Synopses*, 2013, nr. 20.

⁽⁹⁾ *Lectio Magistralis*. London school of Economics. 3 december 2013.

2.7 De Europese Unie zou zich moeten toespitsen op het gebruik van sleuteltechnologieën (KET, Key Enabling Technologies) en automatisering. Andere factoren, zoals een schone en geavanceerde productie, investeringen in intelligente netwerken, energie-efficiëntie en duurzame mobiliteit spelen een belangrijke rol voor de toekomst van de Europese industrie, en bieden mogelijkheden voor nieuwe arbeidsplaatsen op korte termijn.

3. Europees industriebeleid en herindustrialisering

3.1 Het industriebeleid van de Europese Unie heeft momenteel als doelstelling het geldende wetgevingskader te verbeteren en het concurrentievermogen van de Europese industrie te versterken zodat zij haar rol als motor van duurzame groei en werkgelegenheid in Europa kan blijven spelen. Rechtsgrondslag voor dit beleid is artikel 173 VWEU.

Met herindustrialisering wordt een reeks initiatieven en programma's bedoeld ter ondersteuning van de economische ontwikkeling en de productie in gebieden die zijn getroffen door industriële, sociaaleconomische en ecologische crisissen. Voor Europa is het nu meer dan ooit zaak dat de reële economie het herstel van de groei en de werkgelegenheid ondersteunt dankzij een nieuwe fase van herindustrialisering. De industrie heeft een belangrijk stimulerings-effect. Wanneer 100 nieuwe banen worden gecreëerd in deze sector, levert dat in andere sectoren van de economie evenveel banen op⁽¹⁰⁾. In haar mededeling „Voor een heropleving van de Europese industrie” van 22 januari 2014 roept de Europese Commissie de lidstaten op te erkennen dat de industrie een essentiële rol speelt bij de versterking van het concurrentievermogen en de stimulering van duurzame groei in Europa, en systematisch op alle beleidsterreinen aandacht te besteden aan het aspect concurrentievermogen⁽¹¹⁾.

3.2 In 2012 heeft de Commissie een strategie voor de herindustrialisering van Europa gelanceerd met als doel het aandeel van de maakindustrie in de Europese economie tegen 2020 op te trekken van 15 % naar 20 % van het bbp. Dit initiatief is gebaseerd op vier pijlers: meer investeringen in innovatie, opleidingen nauw afstemmen op de behoeften van het bedrijfsleven, een betere toegang tot financiering en betere marktvoorwaarden⁽¹²⁾.

3.3 Het EESC is van mening dat de EU een gezamenlijke strategie moet ontwikkelen: een Europees industriebeleid dat strategische sectoren aanwijst voor de versterking van de hele productieketen, of het nu gaat om eindproducten of halffabricaten. Het EESC heeft een advies⁽¹³⁾ opgesteld over de mededeling van de Commissie „Actieplan voor de Europese staalindustrie”⁽¹⁴⁾, waarin het concrete en dringende maatregelen voorstelt voor een sector die de ruggengraat van de maakindustrie vormt: basisproducten van hoge kwaliteit die een echte toegevoegde waarde bieden voor downstreamsectoren, met name de werktuigbouw, de elektronicasector en de engineering, de elektrotechnische industrie, de automobielsector, de bouwsector en de scheepsbouw, om alleen de belangrijkste te noemen.

3.4 Het EESC heeft in verscheidene adviezen over de industriële reconversie oplossingen voorgesteld om de Europese industrie weer de plaats te laten innemen die haar toekomt. Het is er absoluut van overtuigd dat het herstel van de industrie van fundamenteel belang is voor economische ontwikkeling, groei en welvaart, oftewel de grondvesten van het Europees sociaal model.

3.5 „De maakindustrie blijft de *machinekamer* van de economische groei: in de regio's waar het relatieve belang van de industrie is toegenomen is het bbp ook sterker gegroeid. Een verklaring hiervoor is dat de maakindustrie, dankzij de innovatie van producten en processen, ook in andere sectoren een toename van de productiviteit genereert: de informatisering van de dienstensector zou nooit hebben plaatsgevonden als de computer niet in productie was genomen. Sterker nog: het is in de maakindustrie waar het onderzoek en de ontwikkeling plaatsvinden die ten grondslag liggen aan innovatie”⁽¹⁵⁾⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁰⁾ <http://www.labanconota.it/finanza/globalizzazione-delocalizzazione-reindustrializzazione.html>

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index_en.htm

⁽¹²⁾ Een sterkere Europese industrie om bij te dragen tot groei en economisch herstel. Actualisering van de mededeling over het industriebeleid, COM(2012) 582 final, 10 oktober 2012.

⁽¹³⁾ Ligt momenteel voor ter goedkeuring. CCMI/117 Actieplan voor de Europese staalindustrie

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 407 final

⁽¹⁵⁾ Industria motore di ricchezza? La risposta positiva delle regioni europee (Scenari industriali — Centro studi Confindustria, juni 2011).

⁽¹⁶⁾ Chapter 4, A 'manufacturing imperative' in the EU: the role of industrial policy. European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge Driven Reindustrialisation

3.6 De beschikbare Europese financiële middelen zijn toegenomen. Het budget van Horizon 2020, het programma voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie, is opgetrokken van 54 naar 80 miljard euro. De Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) stellen een bedrag van ten minste 100 miljard euro ter beschikking aan de lidstaten, voor de financiering van investeringen in innovatie, die overeenstemmen met de prioriteiten van het industriebeleid. COSME, het Europees programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en voor kmo's 2014-2020 beschikt over een budget van 2,3 miljard euro. SPIRE, Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency, is de nieuwe publiek-private samenwerking (PPS) die in december 2013 is goedgekeurd als onderdeel van Horizon 2020, met een totaal EU-budget van 900 miljoen euro voor de komende zeven jaar ⁽¹⁷⁾.

3.7 „De nanotechnologie, de micro- en nano-elektronica, ook op het gebied van halfgeleiders, geavanceerde materialen, biotechnologie, fotonica, robotisering en 3D-printing zijn allen sectoren die in de Unie een spectaculaire groei kennen. Als we deze technologieën onder de knie hebben, kan de overgang naar een koolstofarme kenniseconomie in goede banen worden geleid.” ⁽¹⁸⁾

3.8 In het ontwerpverslag ⁽¹⁹⁾ van het EP over de herindustrialisering van Europa om het concurrentievermogen en de duurzaamheid te bevorderen staat dat „de toekomstige industriële kracht van Europa ligt in een strategie voor de opleving van de industrie voor een duurzaam Europa (Renaissance of Industry for a Sustainable Europe, RISE), die technologische, zakelijke en sociale innovatie nastreeft met het oog op een derde industriële revolutie inclusief een koolstofarm moderniseringsoffensief.”

3.9 De gemeenschappelijke toekomst is die van Europa als moderne industriële regio, maar dit vraagt om een echt moderniseringsoffensief op ten minste vijf niveaus: versterking van de technologische en productinnovatie, met investeringen in onderzoek en concurrentievermogen; terugdringing van de achterstand, ondoorzichtigheid en logheid van de overheid; het leven van kmo's vergemakkelijken, totstandbrenging van adequate informatica- en wegeninfrastructuur (*Connecting Europe Facility*, Ten-T, Ten-E en Digitale agenda); en een kapitaalverkeer dat toegankelijk is en als hefboom fungeert om particuliere middelen aan te trekken, met investeringsdoelstellingen op middellange termijn.

4. Reshoring

4.1 Reshoring (of repatriëring) is een vrijwillige bedrijfsstrategie waarbij productieactiviteiten die eerder geheel of gedeeltelijk waren verplaatst (in-sourced of out-sourced), naar het land of de regio van oorsprong worden teruggehaald ⁽²⁰⁾. Offshoring is het verschijnsel waarbij een bedrijf (een deel van) zijn productieactiviteiten verplaatst van een Europees land naar een land buiten de Unie.

4.2 De laatste jaren hebben zeer veel industriële ondernemingen besloten een deel van hun productieketen naar landen buiten de Unie te verplaatsen, aanvankelijk om dicht bij de opkomende markten te zijn, later meestal vanwege de lagere arbeidskosten en de nabijheid van hulpbronnen. Deze trend heeft geleid tot de huidige situatie dat de Europese markt met 500 miljoen inwoners een grootverbruiker van niet-Europese industrieproducten is. Welke factoren zouden deze ondernemingen ertoe kunnen bewegen terug naar hier te komen? Op nationaal en Europees niveau zou de gedeeltelijke terugkeer van deze ondernemingen niet te onderschatten voordelen hebben, zoals nieuwe arbeidsplaatsen, minder verlies aan knowhow en een versterking van het „made in”-label. Aangezien de keuze om een bedrijf naar het buitenland te verplaatsen of terug te halen beïnvloed wordt door tal van ontwikkelingen en factoren, is het wenselijk om een gedetailleerde analyse te maken van de voor- en nadelen op nationaal en bedrijfsniveau.

4.3 Het offshoringsproces van Europa naar Azië gaat voort. In de periode 2007-2009 heeft circa 40 % van de ondernemingen met meer dan 50 werknemers de eigen productie tot op zekere hoogte verplaatst, vooral die met een hoog energieverbruik. Daarentegen zijn er landen in Midden- en Oost-Europa die nog altijd een vrij sterke productie-industrie hebben.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/research/press/2013/pdf/ppp/spire_factsheet.pdf

⁽¹⁸⁾ Chapter 5. EU production and trade based on key enabling technologies. European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge Driven Reindustrialisation

⁽¹⁹⁾ Rapporteur: Reinhard Bütikofer PR\936863IT.doc PE510.843v01-00 2013/2006(INI).

⁽²⁰⁾ Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group

4.4 Omdat de crisis aanhoudt zijn veel Europese bedrijven heel voorzichtig, en vermijden zij nieuwe investeringen of veranderingen van leveranciers.

4.5 Er zijn in de Europese Unie tal van factoren die het reshoringproces negatief beïnvloeden, zoals:

- de zeer sterke euro;
- de lage productiviteit;
- sociale kosten die hoger liggen dan in andere landen met veel lagere loonkosten en zonder sociale bescherming;
- stijgende energieprijzen;
- gebrek aan positieve oplossingen.

Gedacht kan worden aan specifieke initiatieven om een reshoring van productieactiviteiten naar de meest achtergebleven gebieden mogelijk te maken.

4.6 *De reshoring-trend in de Verenigde Staten*

4.6.1 Amerikaanse ondernemingen zijn bezig hun productie geleidelijk aan terug te halen. Dit duidt erop dat China niet langer het concurrentievoordeel geniet als goedkoop productiecentrum, na jaren van snelle loonstijgingen en tal van andere factoren. Een van de redenen die de reshoring-trend op gang hebben gebracht, is de daling van de energieprijzen in de Verenigde Staten.

4.6.2 Deze recente tendens wordt ingegeven door een stijging van de arbeidskosten en de energieprijzen in China, de impact op de innovatie, de diefstal van intellectuele eigendom en het grotere gebruik van analysetechnieken voor de totale kosten, waarbij rekening wordt gehouden met alle kosten en risico's. Door middel van TCO-analyses (*Total Cost of Ownership*) helpen de analysebureaus om alle reële kosten van offshoring-operaties in kaart te brengen.

4.6.3 Het gaat bij reshoring vooral om producenten van gereedschap en autofabrikanten, maar ook om andere sectoren zoals primaire metalen, machines, metaalproducten, robotica, medische en wetenschappelijke apparatuur, gezondheidszorg, computers/elektronica, chemicaliën, kunststof en verpakkingen, enz.

4.6.4 Reshoring is iets waar alle productieondernemingen rekening mee houden in hun besluiten. Ondernemingen die een meer uitgebreide analyse van de totale kosten uitvoeren, komen tot de ontdekking dat de stijging van de arbeidskosten, gevoegd bij de „verborgen kosten” van de offshoring, het concurrentievoordeel vaak tenietdoen.

4.6.5 De regering van de VS en verschillende organisaties zijn bezig een nieuw keurmerk op te richten, „Made in America, Again”, met als doel de consumenten te bewegen Amerikaanse producten en apparaten te kopen. „Reshore now” is een ander nationaal initiatief om bedrijven terug naar Amerikaans grondgebied te halen ⁽²¹⁾.

4.6.6 Teruggekeerde bedrijven kunnen hun voorraden meestal met 50 % verminderen, en er zijn ook gevallen bekend van bedrijven die hun voorraad met een factor 3 en 6 hebben weten terug te dringen. De redenen voor het verkleinen van de voorraden lopen uiteen: betere betalingsvoorwaarden, kleinere hoeveelheden opgeslagen goederen, en kortere en meer betrouwbare leveringstermijnen.

4.6.7 In een enquête heeft het Massachusetts Institute of Technology aan ondernemingen gevraagd welke regeringsmaatregelen het verschil zouden kunnen maken. De vijf belangrijkste maatregelen die de regering van de VS kan nemen om de reshoring van Amerikaanse bedrijven te stimuleren, zijn:

⁽²¹⁾ <http://www.reshorennow.org>

1. belastingverlaging (68,3 %);
2. belastingkredieten (65,9 %);
3. O&O-prikkels (60,0 %);
4. beter onderwijs/betere opleiding in de gevraagde vaardigheden (43,8 %);
5. betere infrastructuur (38,0 %).

4.6.8 Volgens de Boston Consulting Group zijn de drie belangrijkste factoren die van invloed zijn op het besluit om over te gaan tot reshoring: (i) de arbeidskosten, (ii) de nabijheid van de klanten, (iii) de kwaliteit van de producten. Andere factoren zijn de toegang tot gekwalificeerde arbeidskrachten, de transportkosten, de leveringstermijnen en het gemak waarmee zaken kunnen worden gedaan. Ook de indicatoren wijzen erop dat de Verenigde Staten bezig zijn om de lowcostproducent van de ontwikkelde wereld te worden, waardoor dit land steeds aantrekkelijker wordt.

4.7 Wat zijn de resultaten van de studies en enquêtes over het reshoring-proces in Europa? Er zijn maar zeer weinig enquêtes of studies bekend over dit onderwerp. Uit een studie over de offshoring van Duitse bedrijven blijkt dat een zesde tot een kwart van deze bedrijven binnen vier jaar was teruggekeerd. Franse IT-bedrijven die hun IT-werkzaamheden hadden verplaatst klagen over onverwachte kosten, de kwaliteit en logistieke problemen. Een studie over Britse industriële bedrijven die hun productie in de periode 2008-2009 hebben verplaatst, laat zien dat 14 % van die bedrijven hun activiteiten al weer hebben teruggehaald⁽²²⁾. De Europese Commissie verwijst in haar mededeling COM(2010) 614 final over *Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering — Concurrentievermogen en duurzaamheid centraal stellen* wel naar het idee, zonder het woord reshoring expliciet te noemen.

5. De resultaten van de openbare hoorzittingen in Brussel en Bergamo

5.1 Tijdens de door het EESC georganiseerde openbare hoorzittingen in Brussel en Bergamo zijn ervaringen met offshoring en reshoring uitgewisseld, en zijn mogelijke toekomstscenario's geschetst voor verschillende sectoren van de maakindustrie, in het kader van de herindustrialisering van Europa.

5.2 De wereldeconomie wordt hoofdzakelijk gestuurd door marktkrachten die grote invloed uitoefenen op de keuze van een bedrijf om zijn productieactiviteiten te verplaatsen en/of terug te halen.

5.3 De Britse studie laat zien dat bedrijfsverplaatsingen naar lagelonenlanden niet altijd de sleutel tot het succes zijn. De structuur van de waardeketen en de toeleveringsketen is een integrerend onderdeel van dat succes. Hoewel de kosten het belangrijkste thema blijven, worden deze niet alleen bepaald door de arbeidskosten maar ook door de kosten voor logistiek en management. De studie bevestigt dat de drie belangrijkste redenen waarom bedrijven zijn teruggekeerd, gelegen waren in het feit dat de kostenbesparing lager uitviel dan gehoopt (50 %), problemen met de kwaliteit (43 %) en de afstand tot de markt (36 %). Andere redenen waren het vermogen om korte leveringstermijnen te respecteren, de zichtbaarheid en stabiliteit van de leveranciers, en de bescherming van de intellectuele eigendom.

5.4 De toegang tot de markt en tot de klanten is en blijft een van de sleutelfactoren. In sommige sectoren zijn er geografische belemmeringen om buitenlandse markten te kunnen bedienen, zoals lokale behoeften, die vragen om verplaatsing van productieactiviteiten en aanwezigheid op de lokale markt.

5.5 De toegang tot infrastructuur, energie en vervoer is voor ondernemingen van fundamenteel belang. Tegenwoordig bestaan er landen met een moderne en toegankelijke infrastructuur die kunnen concurreren met de Europese landen. Er moet serieus worden overwogen om in deze sector te investeren.

5.6 Beroepsopleiding en onderwijs spelen een zeer belangrijke rol, die niet mag worden onderschat. Ontwikkelingslanden hebben veel geïnvesteerd en investeren nog steeds veel in onderwijs, waardoor hun jongeren concurreren met jongeren in Europa. Europese jongeren op hun beurt verlaten Europa wegens het gebrek aan kansen op een gekwalificeerde baan. Het EESC bereidt momenteel een advies voor over het verband tussen onderwijs, beroepsopleiding en het bedrijfsleven.

⁽²²⁾ Leibl, P., Morefield, R. and Pfeiffer, R. (2011), 'A study of the effects of backshoring in the EU', Proceedings of the 13th International Conference of American Society of Business and Behavioural Sciences http://asbbs.org/files/2010/ASBBS_%20Proceedings_13-th_Intl_Meeting.pdf

5.7 Het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) heeft op 7 november 2013 het „Investment plan for good jobs and a sustainable future” goedgekeurd, met als doelstelling de groei in Europa te herstellen, 11 miljoen arbeidsplaatsen te scheppen en multinationals aan te sporen terug te keren naar Europa, door gebruik te maken van de sterke vraag.

5.8 Kleine en middelgrote ondernemingen worden indirect getroffen door de offshoring van grote industriële bedrijven, en zien de bestellingen voor onderdelen afnemen. Zo heeft de automobielsector zijn productie verplaatst naar opkomende landen, hoofdzakelijk vanwege de groeiende vraag aldaar. De automobielsector verwacht dat 70 000 à 85 000 banen verloren zullen gaan.

5.9 De metaalsector verwacht een sterke vraag, die in 2025 voor twee derde afkomstig zal zijn uit de opkomende landen. Deze sector moet dan ook een netwerk van wereldwijde contacten aanleggen, en zijn eigen aanwezigheid op de markt veiligstellen. Europese ondernemingen uit de metaal- en machinebouwindustrie verplaatsen hun activiteiten naar markten in ontwikkelingslanden, niet alleen vanwege de kosten, maar ook om te beantwoorden aan de lokale vraag met een „in country for country”-strategie, en om de levering van producten en diensten aan lokale producenten en consumenten te waarborgen.

5.10 Tijdens de hoorzitting in Bergamo werden de volgende conclusies getrokken ⁽²³⁾:

- er vindt nog steeds offshoring plaats;
- back- en nearshoring (resp. het terughalen en dichterbij brengen van productieactiviteiten) zijn twee mogelijkheden, maar niet de enige;
- de teruggehaalde banen zijn niet altijd identiek aan de verplaatste banen (zij verschillen in aantal en beroepsprofiel);
- ondernemers moeten rekening houden met het totale kostenplaatje, niet alleen met de arbeidskosten (investeringen in het arbeidskapitaal, revisie van gebrekkige onderdelen);
- vakbonden moeten naar de „arbeidskosten per eenheid product” kijken, en niet naar de „arbeidskosten per gewerkt uur” (product- en procesinnovatie, arbeidsorganisatie);
- beleidsmakers moeten rekening houden met alle elementen die van invloed zijn op het zakenleven.

Brussel, 29 april 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽²³⁾ Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Industriële veranderingen in de Europese farmaceutische sector”

(2014/C 311/04)

Rapporteur: **de heer Almeida FREIRE**

Corapporteur: **de heer GIBELLIERI**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 september 2013 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

Industriële veranderingen in de Europese farmaceutische sector.

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 april 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498^e zitting (vergadering van 29 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 195 stemmen vóór en 4 tegen, bij 12 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De farmaceutische sector is voor de toekomst van Europa een van de belangrijkste en meest strategische sectoren. Europa staat wereldwijd al sinds jaar en dag bekend om zijn farmaceutische innovatie en beschikt over tal van troeven die noodzakelijk zijn om op dit gebied een toonaangevende rol te spelen. Om dit ook in de toekomst te blijven doen is er wel een beleidsklimaat nodig dat een adequate toepassing van innovaties in Europese zorgstelsels ondersteunt.

1.2 De farmaceutische industrie heeft de hoogste toegevoegde waarde per werknemer, de hoogste intensiteit op het vlak van onderzoek en ontwikkeling en het grootste handelsoverschot van alle hightechsectoren en levert bovendien op unieke wijze een bredere bijdrage aan de economische groei doordat ze producten aanbiedt die de volksgezondheid ten goede komen. Naast grote ondernemingen met tal van werknemers zijn er in deze sector ook kleine en middelgrote bedrijven, waarvan de marges dikwijls uiteenlopen, afhankelijk van hun grootte. Via de partnerschapsverbanden die ze zijn aangegaan met universiteiten en andere instellingen wereldwijd is er een geïntegreerd systeem van biowetenschappen ontstaan.

1.3 Gezien de groeiende mondiale concurrentie acht het EESC de tijd rijp om te pleiten voor een nieuwe Europese biowetenschappenstrategie die kan zorgen voor een beter gecoördineerde aanpak van deze unieke sector, zodat alle belanghebbende partijen de vruchten ervan kunnen blijven plukken.

1.4 Een nieuwe biowetenschappenstrategie zou volgens het EESC de volgende drie elementen moeten omvatten:

- maatschappelijke beleidsaanbevelingen, gericht op de bijdrage die de sector kan leveren aan het omgaan met chronische ziekten in een vergrijzende Europese samenleving, en op de noodzaak om de ongelijkheid op het vlak van gezondheidszorg te verminderen;
- wetenschappelijke beleidsaanbevelingen, om echt werk te maken van een beter gecoördineerd en meer strategisch opgezet pan-Europees onderzoeksbeleid, en
- **economische beleidsaanbevelingen**, waarbij uitdrukkelijker erkend moet worden dat investeringen in gezondheidszorg, ook in geneesmiddelen, van belang zijn voor alle geledingen van de samenleving. Volgens het EESC zouden alle lidstaten met de sector afspraken moeten maken om ervoor te zorgen dat alle Europese consumenten (d.w.z. patiënten) gelijke toegang hebben tot de moderne geneeskunde.

1.5 Het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) moet een grotere rol krijgen en onafhankelijker worden.

1.6 Europa zou ernaar moeten streven om zijn positie als wereldleider in farmaceutische producten te verstevigen door buiten zijn eigen grenzen partnerschapsverbanden aan te gaan.

1.7 Er zou voor geijverd moeten worden om de ongelijkheid in toegang tot geneesmiddelen in Europa te reduceren.

1.8 Wat de wetenschappelijke beleidsaanbevelingen betreft, zou Europa werk moeten blijven maken van zijn gecoördineerde strategie voor medisch en biowetenschappelijk onderzoek in Europa. Excellence in fundamenteel biomedisch onderzoek en in onderwijs en opleiding zou moeten worden benadrukt als middel om een toonaangevende rol te spelen op wetenschappelijk gebied ter ondersteuning van de Europa 2020-strategie en om de wereldwijde concurrentie nog beter het hoofd te kunnen bieden.

1.9 In de aanstaande Commissiemededeling over het beleid voor de farmaceutische industrie zou ook aandacht moeten worden besteed aan intellectuele eigendom.

1.10 De farmaceutische sector draagt bij tot de Europa 2020-strategie die tot slimme, duurzame en inclusieve groei moet leiden en sterk is gericht op het scheppen van banen en het bestrijden van armoede. Hiertoe moet er efficiënter worden geïnvesteerd in onderwijs, onderzoek en innovatie, in beleid dat de vraag naar innovatieve producten en diensten stimuleert, en in het bevorderen van een economie met hoogwaardige banen die voor sociale en territoriale samenhang zorgt.

1.11 Deze initiatieven moeten worden geschraagd door doeltreffend sociaal overleg in de sector en door een benadering waarbij de diverse belanghebbenden aan bod komen.

1.12 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan onverwijld met een strategie voor de farmaceutische sector te komen om in Europa voor een bloeiende farmaceutische industrie te zorgen in de gehele waardeketen (onderzoek en ontwikkeling, productie, verkoop en distributie).

2. De farmaceutische industrie vroeger en nu

2.1 De in Europa gevestigde farmaceutische industrie is van groot belang voor de EU, niet alleen in economisch opzicht, maar ook waar het gaat om hoogwaardige banen, investeringen in de wetenschappelijke basis, en volksgezondheid. De levensverwachting en de volksgezondheid in Europa zijn er in de laatste 60 jaar enorm op vooruitgegaan. Het gebruik van vernieuwende medicijnen heeft hierbij een grote rol gespeeld. Nu staat Europa voor een nieuwe reeks uitdagingen.

2.2 Gezondheidszorg is nog steeds niet voor iedereen even toegankelijk, en als gevolg van chronische aandoeningen en degeneratieve ziekten zijn er steeds meer mensen die langer leven met een gebrekkige gezondheid. Dit werkt negatief uit op de zorgkosten en de productiviteit.

2.3 Het is van prioritair belang om een veilige en doeltreffende levering van farmaceutische producten aan de Europese consumenten te waarborgen. Het Europese regelgevingskader garandeert in theorie dat patiënten kunnen rekenen op geneesmiddelen die aan uniforme kwaliteitsnormen voldoen, ongeacht waar ze zijn gemaakt. Het blijft echter belangrijk om de levering van veilige geneesmiddelen verder te verbeteren — en het risico op namaakproducten tegen te gaan — door de Richtlijn vervalste geneesmiddelen ten uitvoer te leggen. Essentieel daarbij is dat iedere geneesmiddelenverpakking in Europa via een code wordt geïdentificeerd en een serienummer krijgt, wat de traceerbaarheid ten goede komt.

2.4 Het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) is in 1995 opgericht en is vergelijkbaar met de Amerikaanse Food and Drug Administration (FDA), maar zonder de centralisering die de FDA kenmerkt. Het EMA werd door de EU en de farmaceutische sector gefinancierd en kreeg indirect ook subsidies van de lidstaten, in een poging om het werk van bestaande nationale regelgevingsinstanties voor geneesmiddelen te harmoniseren (maar niet te vervangen). Deze instanties blijven in netwerkverband samenwerken met het EMA.

3. Industriële veranderingen in de farmaceutische sector

3.1 Gemiddeld duurt het ruim 12 jaar om een nieuw geneesmiddel te ontwikkelen dat aan de kwaliteits-, efficiency- en veiligheidsnormen van de regelgevende instanties voldoet. Voor ieder geneesmiddel dat voldoende geld oplevert om de ontwikkelingskosten terug te betalen, zijn er ca. 25 000 chemische verbindingen getest, waarvan er gemiddeld 25 klinisch beproefd worden en er 5 een vergunning krijgen. „Uitval” is onlosmakelijk verbonden met het innovatieproces. Particuliere farmaceutische bedrijven hebben met hoge risico's en enorme aanloopinvesteringkosten te maken. Daarom krijgen de in de geneesmiddelen verwerkte technologieën een zekere mate van tijdelijke marktexclusiviteit, bv. via octrooien.

3.2 Wetenschappelijke doorbraken, vooral die welke leiden tot een beter begrip van de levende natuur, geven de aanzet tot farmaceutische vernieuwingen. Vorderingen op het vlak van genomica, proteomica en nanotechnologie en de ontdekking van accuratere biomarkers bieden tal van kansen om de voor artsen beschikbare geneesmiddelen verder te verbeteren. In de farmaceutische sector vinden structurele veranderingen plaats als gevolg van: de verschuiving van primaire zorgproducten voor een groot publiek naar meer gespecialiseerde producten; meer concurrentie inzake generieke geneesmiddelen, en niet-aflatende uitdagingen rond de productiviteit van O&O. Voorts blijft het een hele toer om de uitgaven voor O&O op peil te houden, gezien de druk om op korte termijn resultaten te boeken voor de aandeelhouders.

3.3 De sector omvat 700 000 directe arbeidsplaatsen (waarvan 70 % wordt ingevuld door vrouwen) in diverse wetenschappelijke en technologische specialismen, en genereert drie tot vier keer dat aantal aan indirecte arbeidsplaatsen. De farmaceutische industrie is een hoogwaardige werkgever. De arbeidskrachten zijn goed opgeleid en geen andere hoogtechnologische sector heeft een hogere toegevoegde waarde per werknemer. Farmaceutische bedrijven zijn beter dan bedrijven uit andere sectoren opgewassen tegen de kortstondige „boom-bustcyclus” van de macro-economie. Dit is een belangrijke troef voor Europa.

3.4 De levenscyclus van geneesmiddelen zorgt ervoor dat er voortdurend nieuwe nuttige technologieën worden ontwikkeld en dat de begroting redelijk houdbaar blijft. Er kunnen drie fases worden onderscheiden:

- 1) **O&O** — waarin particuliere bedrijven risico's nemen om nieuwe geneesmiddelen op de markt te brengen;
- 2) **de markt voor door octrooien beschermde geneesmiddelen**. Om ervoor te zorgen dat bedrijven de investeringskosten kunnen terugwinnen, moeten de gezondheidszorgstelsels op passende wijze omgaan met nieuwe technologieën, d.w.z. dat er adequate prijzen worden betaald die recht doen aan de waarde van het geneesmiddel en waarbij rekening wordt gehouden met de betaalbaarheid van het zorgstelsel;
- 3) **de markt voor niet door octrooien beschermde (generieke en biosimilaire) geneesmiddelen**. Als de periode van marktexclusiviteit voor geneesmiddelen afloopt, leiden producten van de concurrenten tot prijserosie en dus tot besparingen voor de zorgstelsels. De uitgespaarde middelen kunnen gebruikt worden om nieuwere geneesmiddelen te bekostigen.

3.5 De laatste jaren is deze „levenscyclus” onder druk komen te staan. De O&O-fase is langer, duurder en riskanter geworden. Aangezien regelgevende organen maar ook uitbetalingsinstanties binnen gezondheidszorgstelsels meer data vereisen, zijn farmaceutische bedrijven meer tijd kwijt dan voorheen om meer tests uit te voeren teneinde therapieën met elkaar te vergelijken. In de fase waarin door octrooien beschermde geneesmiddelen op de markt worden gebracht, gaan uitbetalingsinstanties steeds geraffineerder en kritischer te werk en eisen ze steeds meer bewijzen voor niet alleen de veiligheid en doeltreffendheid, maar ook de kostenefficiëntie van geneesmiddelen.

3.6 Dankzij nieuwe wetenschappelijke vondsten kunnen nieuwe therapieën doelgerichter aan patiënten met bepaalde kenmerken worden aangeboden.

3.7 De markt waarbinnen farmaceutische bedrijven hun kosten kunnen terugwinnen, is kleiner dan bij eerdere generaties het geval was, terwijl de ontwikkelingskosten zijn gestegen en nog steeds toenemen.

3.8 Uiteindelijk is van overheidswege terecht geprobeerd om de economische efficiëntie van niet door octrooien beschermde markten te optimaliseren. Prijsconcurrentie waarbij met behulp van oudere geneesmiddelen voor lagere behandelingskosten wordt gezorgd, kan voor overheden een belangrijk middel voor budgetbeheer zijn. Wel is het hierbij zaak om een passend evenwicht te vinden.

3.9 Een rationeel gebruik van oudere geneesmiddelen kan redelijkerwijs worden verwacht, maar het is van cruciaal belang om ook nieuwere, innovatieve geneesmiddelen te gebruiken. De mate waarin innovatieve therapieën toegankelijk zijn voor patiënten, loopt in Europa aanzienlijk uiteen. Dit betekent niet alleen dat veel patiënten geen toegang hebben tot de beste behandeling, maar ondermijnt ook de levensvatbaarheid van de farmaceutische industrie in Europa.

3.10 Volgens ramingen van de Europese Commissie zullen er in 2050 in Europa 75 % méér 65-plussers zijn. Dit betekent dat het percentage werkenden dat betaalt voor het welzijn (gezondheidszorg en pensioenen) van gepensioneerden nog problematischer wordt. Om de druk op de werkenden te verlichten is het belangrijk dat een zo groot mogelijk deel van de beroepsbevolking gezond en fit genoeg is.

3.11 Goede gezondheidszorg biedt drie belangrijke voordelen: 1) bepaalde mensen die thans helemaal niet werken, kunnen aan de slag; 2) het ziekteverzuim daalt; 3) er kan iets worden gedaan aan het „presentisme“-vraagstuk, in die zin dat de productiviteit van werknemers met een bepaalde aandoening of handicap kan worden verhoogd dankzij betere zorg.

3.12 De farmaceutische industrie is de hightechsector met het grootste handelsoverschot (ter waarde van 48,3 miljard euro in 2011) en met het hoogste percentage investeringen in O&O ten opzichte van de netto-omzet. Wereldwijd zijn farmaceutische ondernemingen goed voor 19,1 % van de totale O&O-uitgaven door het bedrijfsleven. Particuliere bedrijven geven jaarlijks voor ca. 100 miljard USD uit aan O&O. In Europa is dat ca. 30 miljard euro. Dat geld wordt grotendeels besteed aan klinische proeven, waarbij het niet alleen gaat om tests, maar ook om onderzoek dat nodig is nadat het product op de markt is gebracht (*post-marketing studies*).

3.13 Veel Europese patiënten zien momenteel niet goed in welke voordelen nieuwe medicijnen bieden. Dit gaat niet alleen ten koste van de volksgezondheid en productiviteit, maar betekent ook dat Europa zijn economische potentieel niet volledig benut. Een nieuwe studie van IMSHealth, opgesteld met het oog op een gezondheidszorgconferentie die door het Litouwse EU-voorzitterschap is gehouden, bevat nieuwe gegevens waaruit blijkt dat de toegang tot geneesmiddelen in de EU flink uiteenloopt. Consumenten in de armere landen zijn in dit verband het slechtste af.

3.14 Om deze situatie te verhelpen moet de EU een beleidsomgeving creëren waarin de prijs van de nieuwe behandelingen bepaald wordt aan de hand van de vraag, alsook van het vermogen van het land om te betalen. Geneesmiddelen zijn onvergelijkbaar met andere producten in die zin dat de samenleving verwacht dat alle patiënten toegang hebben tot de geneesmiddelen die ze nodig hebben. Over dit vraagstuk zouden Europese beleidsmakers eens grondig moeten nadenken om ervoor te zorgen dat de Europese interne markt zo veel mogelijk ten goede komt aan alle Europese burgers.

Uitgaven voor geneesmiddelen worden kunstmatig aan een maximum gekoppeld, wat tot beperktere gezondheidsresultaten leidt. In landen die hun geneesmiddelen uitgaven als gevolg van de financiële crisis aanzienlijk hebben verminderd of die de financiële last hebben verschoven van een derde betaler naar individuen, is de gezondheidssituatie er meteen op achteruitgegaan en zijn andere, duurdere vormen van zorg in omvang toegenomen om de gebrekkige toegang tot geneesmiddelen te compenseren.

4. Een nieuwe Europese strategie voor biowetenschappen

4.1 Europa beschikt over vele troeven om tot duurzame groei te komen. En toch verliest het terrein aan de VS als leider op het vlak van biofarmaceutisch onderzoek.

4.2 De mondiale farmaceutische industrie is vooral geconcentreerd in de EU en in de VS en kan helpen om billijkheidskwesties aan te pakken, zodat beide blokken hun vroegere en toekomstige investeringen in geneesmiddelen kunnen beschermen. Hiertoe is het belangrijk dat de economische en de sociale dimensie alsook de consumentenbelangen worden meegenomen in de lopende onderhandelingen over het TTIP (Transatlantic Trade and Investment partnership).

4.3 Naarmate middeninkomenslanden welvarender worden, zouden ze eerlijk moeten meebetalen aan de kosten van innovatie op deze groeiende, mondiale markt. Hiervan is momenteel geen sprake. Sterker nog, het gebeurt steeds vaker dat landen een verplichte vergunning eisen (bv. India) of andere, soortgelijke strategieën hanteren, zoals het uitoefenen van excessieve druk op de prijzen (bv. Korea). Om werk te maken van toekomstige uitdagingen en kansen en deze te benutten, hebben we gekozen voor drie hoofdinvallende hoeken (sociaal, wetenschappelijk en economisch), waarbij we steeds conclusies en aanbevelingen hebben geformuleerd.

4.4 Wat de maatschappelijke beleidsaanbevelingen betreft moet de nadruk liggen op verbetering van de gezondheidsresultaten voor de Europese bevolking in het licht van de demografische veranderingen en de problematiek rond chronische ziekten. Gezondheid is een essentiële voorwaarde voor economische welvaart.

Er bestaan enorme ongelijkheden in Europa, zowel tussen als binnen landen. Worden die niet dringend aangepakt, dan zal de situatie met de vergrijzing alleen maar verslechteren.

4.5 Een beter geneesmiddelengebruik en geneesmiddeleninnovatie kunnen Europa in cruciale mate helpen om deze uitdagingen het hoofd te bieden. Vroegtijdige diagnosticering, beste praktijken inzake behandelingstrajecten, en stimulering van therapietrouw zijn belangrijke gebieden waarop de industrie en de zorgverleners kunnen samenwerken om tot betere resultaten te komen. Er zou ernstig moeten worden nagedacht over het scheppen van een klimaat waarin de sector de prijzen kan baseren op de financiële draagkracht van landen, zonder dat er verschillen in de toeleveringsketen dreigen.

4.6 De EU-structuurfondsen zouden beter moeten worden benut om kwalitatieve verbeteringen van de zorginfrastructuur te ondersteunen.

4.7 Europese regeringen zouden moeten streven naar de uitwerking van een Europees kader om programma's voor het beheer van chronische ziekten te evalueren door benchmarks en meest waardevolle behandelingstrajecten voor holistische zorg vast te stellen en door binnen het traject adequaat gebruik te maken van zowel goedkope als innovatieve geneesmiddelen. Ter ontwikkeling van secundaire preventieprogramma's voor chronische ziekten zou een platform voor brede organisatorische partnerschapsverbanden moeten worden opgericht. Hiermee zouden allerlei betrokkenen, zoals overheden, patiënten- en artsenverenigingen, sociale partners en andere maatschappelijke organisaties ertoe kunnen bijdragen dat het beheer van chronische ziekten in goede banen wordt geleid. In dit verband is het door de Commissie voorgestelde gezamenlijke optreden op het vlak van chronische ziekten een belangrijke stap in de goede richting.

4.8 Fundamenteel biomedisch onderzoek in Europa wordt momenteel georganiseerd, beheerd en gefinancierd via een aantal los van elkaar staande, versnipperde programma's op zowel Europees als lidstaatsniveau. Er zijn enkele uitstekende Europese initiatieven op touw gezet, maar feit blijft dat er tussen de lidstaten te veel concurrentie is en dat er niet genoeg wordt geijverd voor een samenhangende Europese strategie. Dit resulteert in uiteenlopende kwaliteitsbeoordelingscriteria, dubbel werk en geldverspilling, waardoor Europa op tal van gebieden van biomedisch onderzoek achteropraakt bij de VS en aan concurrentievermogen inboet.

4.9 Wil Europa aantrekkelijk blijven voor actoren die in O&O en in de productie-industrie investeren, dan is het absoluut zaak om fundamenteel en toepassingsgericht onderzoek te versterken en in Europa centra voor toponderzoek op te richten die wereldwijd met de beste kunnen wedijveren. Europa heeft als streefcijfer om 3 % van zijn bbp te investeren in O&O, maar slaagt er consequent niet in om dit te halen. Nieuwe focus op fundamenteel onderzoek en onderwijs is dan ook vereist. Initiatieven zoals het Innovatieve-geneesmiddeleninitiatief en Horizon 2020 kunnen helpen om een cultuur van open innovatie en samenwerking tot stand te brengen en een financieringsinstrument in het leven te roepen dat gerichte investeringen stimuleert.

4.10 Wat de economische beleidsaanbevelingen betreft zou de EU de invoering van een „groei- en stabiliteitskader” in het biowetenschappensysteem in Europa moeten bevorderen, zodat er meer stabiliteit komt en iedereen beter weet waar hij aan toe is. Een dergelijk kader zou door sociaal overleg in de sector moeten worden ondersteund, ten doel moeten hebben om de praktische toepassing van waardevolle innovaties te stimuleren, en tegelijkertijd moeten garanderen dat overheden weten waar ze aan toe zijn bij het beheer van hun begroting. Zo'n kader zou op lidstaatniveau invulling moeten krijgen, zodat rekening kan worden gehouden met verschillen op het gebied van bv. de demografische situatie, de reële vraag, inflatie en technologische ontwikkelingen. Ook de sociale dimensie dient in aanmerking te worden genomen.

4.11 Bezuinigingen in het kader van programma's om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen, hebben in de meeste landen een onevenredig zware wissel op de geneesmiddelen uitgaven getrokken, hoewel bewezen is dat deze waardevoller zijn dan andere uitgaven op volksgezondheidsgebied. Hierdoor ontstaat er een onvoorspelbaar klimaat voor de sector, rijst de vraag in hoeverre Europa echt werk wil maken van innovatie, en kan het voor de lidstaten moeilijker worden om de gezondheidszorg via een passend gebruik van geneesmiddelen en technologieën efficiënter te maken.

4.12 Voor de economische belanghebbenden en met name de consumenten in Europa is een duurzame aanpak van de financiering van de gezondheidszorg van groot belang. De ontwikkeling van een duurzamere benadering van de uitgaven voor geneesmiddelen kan ervoor zorgen dat de financiële middelen worden toegespitst op de gebieden met het grootste rendement. Er moet in kaart gebracht worden welke mogelijkheden er bestaan om het beheer van geneesmiddelen te verbeteren. In alle EU-lidstaten zou een gegarandeerd minimumniveau voor de financiering van gezondheidszorg en geneesmiddelen moeten worden vastgesteld.

4.13 Hierbij zouden ook realistische groeiverwachtingen geformuleerd moeten worden, rekening houdend met de vergrijzing, de daadwerkelijke innovatie en de kostenefficiëntie van de gezondheidszorg op lange termijn. Met een dergelijk kader kunnen de nadelige schommelingen die in de voorbije drie tot vijf jaar zijn waargenomen in de financiering van de gezondheidszorg worden verzacht, en kan de langetermijnplanning voor alle betrokken partijen worden bevorderd.

4.14 Met het recente Tajani-initiatief van de Commissie is belangrijke vooruitgang geboekt op het vlak van ethiek en transparantie, toegang tot geneesmiddelen, weesgeneesmiddelen en receptvrije geneesmiddelen in kleine landen, biosimilaire geneesmiddelen en overeenkomsten over gecontroleerde toegang (*managed entry agreements*). Het EESC verleent hieraan zijn steun.

4.15 Het EESC begrijpt dat de Commissie een belangrijke nieuwe mededeling op stapel heeft staan over het beleid voor de farmaceutische industrie. Deze mededeling komt op het juiste moment en het EESC hoopt dat de Commissie een ambitieuze agenda voor een bloeiende farmaceutische industrie in Europa zal voorstellen die de gehele waardeketen (onderzoek en ontwikkeling, productie, verkoop en distributie) bestrijkt.

Brussel, 29 april 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Bestrijden van dwangarbeid in Europa en de rest van de wereld: welke rol kan de EU spelen — Bijdrage van het EESC aan de IAO-conferentie 2014” (initiatiefadvies)

(2014/C 311/05)

Rapporteur: **Béatrice OUIIN**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn zitting van 11 december 2013 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over:

„Bestrijden van dwangarbeid in Europa en de rest van de wereld: welke rol kan de EU spelen — EESC-bijdrage aan de IAO-conferentie 2014”.

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 april 2014 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498^e zitting (vergadering van 30 april 2014) onderstaand advies uitgebracht, dat met 167 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

Mensenhandel hoort niet thuis in een geciviliseerde samenleving. Desalniettemin vindt er steeds meer mensenhandel plaats, en is dwangarbeid schering en inslag geworden in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt, waaraan de georganiseerde misdaad veel geld verdient. Op de agenda van de 103e vergadering van de Internationale Arbeidsconferentie, die in juni 2014 zal plaatsvinden, staat een debat over de bestrijding van dwangarbeid. Sinds de eerste conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) over dit onderwerp, daterend van 1929 (nr. 29) en 1957 (nr. 105), is de aard van de dwangarbeid veranderd. Was het vroeger vooral iets wat door de staat werd opgelegd, tegenwoordig is dwangarbeid vooral te vinden in de privésector. Dankzij de mondialisering, de migratie, de informele economie en de wereldwijde criminele netwerken wordt het verschijnsel alsmaar groter. De Europese Unie heeft een richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel goedgekeurd, waarin ook dwangarbeid wordt behandeld ⁽¹⁾. De staten en de sociale partners zouden in juni a.s. een nieuw internationaal rechtsinstrument van de IAO moeten goedkeuren. Het Europees Economisch en Sociaal Comité wil in het kader hiervan voorstellen formuleren, uitgaande van de Europese ervaringen, zowel op Europees grondgebied als daarbuiten, waarbij het accent met name komt te liggen op de (potentieel nog grotere) rol van het maatschappelijk middenveld bij de handhaving van de grondrechten. De waarnemingspost Arbeidsmarkt zal worden belast met het toezicht op de naleving van zowel de richtlijn inzake mensenhandel als de door de IAO aangenomen teksten ter bestrijding van dwangarbeid.

1.1 Aanbevelingen

1.2 Aan het adres van de Europese Unie:

zij zou een gemeenschappelijk standpunt met de IAO moeten goedkeuren, zodat de doelstellingen van de Europese richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en van de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel ⁽²⁾ (2012) in het internationale arbeidsrecht worden geïntegreerd.

1.3 Aan het adres van de staten:

- zij zouden tijdens de volgende Internationale Arbeidsconferentie een aanvullend protocol bij conventie nr. 29 moeten goedkeuren, plus een aanbeveling inzake mensenhandel met het oog op dwangarbeid, en de lacunes moeten opvullen op het vlak van preventie, bescherming en schadeloosstelling van slachtoffers, en sancties tegen mensenhandelaren, door hetgeen hiervoor in het Europees recht reeds is voorzien over te nemen in het internationale recht;
- zij zouden conventie nr. 189 inzake huishoudelijk werk moeten ratificeren;

⁽¹⁾ 2011/36/EU

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0286:NL:NOT>

- zij zouden de instanties voor arbeidsinspectie meer middelen moeten geven en de Europese samenwerking tussen deze instanties moeten versterken;
- zij zouden hun beleid op het gebied van mensenhandel en immigratie meer op één lijn moeten brengen en erop moeten toezien dat Richtlijn 2011/36 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan ⁽³⁾ daadwerkelijk wordt nageleefd;
- zij zouden de armoede en kwetsbaarheid van slachtoffers moeten terugdringen door de oorzaken aan te pakken, en de publieke opinie hiervan bewust te maken.

1.4 Aan het adres van ondernemingen/werkgevers en investeerders:

- zij zouden zich ervan moeten vergewissen dat er in de toeleveringsketen — zowel in Europa als in derde landen — geen dwangarbeid plaatsvindt en de mensenrechten worden gerespecteerd, en dat de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen en de Tripartiete verklaring over multinationale ondernemingen en sociaal beleid van de IAO ten uitvoer worden gelegd;
- zij zouden de werkzaamheden moeten monitoren en moeten deelnemen aan de coalitie van ondernemingen tegen mensenhandel die binnenkort door de Europese Commissie zal worden opgericht.

1.5 Aan het adres van vakbondsorganisaties:

zij zouden hun leden moeten opleiden, zodat zij weten hoe zij slachtoffers moeten aanspreken en begeleiden, vooral in gevoelige sectoren zoals de landbouw, de bouw, de horeca en huishoudelijke arbeid. En zij zouden moeten samenwerken met ngo's die zich hebben gespecialiseerd in de begeleiding van illegale migranten, die moeten worden beschouwd als slachtoffers en niet als delinquenten.

1.6 Aan het adres van de belangenverenigingen:

consumentenorganisaties moeten belang hechten aan de oorsprong van producten, en aandringen op volledige transparantie van de productieketen;

organisaties die clandestiene migranten helpen, die huishoudelijk personeel vertegenwoordigen of die strijden voor de afschaffing van prostitutie moeten erkende partners worden in de strijd tegen dwangarbeid, en er moet naar hen worden geluisterd.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Wat is dwangarbeid precies?

Dwangarbeid wordt in art. 2 van conventie nr. 29 van de IAO, die door 177 landen is geratificeerd, gedefinieerd als elke vorm van werk of dienstverlening die van een persoon wordt geleverd onder bedreiging met een straf of waarvoor hij of zij zich niet vrijwillig heeft aangemeld. Deze definitie omvat ook opsluiting in werkkampen, schuldsavernij en mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting (werknemers van wie het loon niet wordt uitbetaald of van wie de identiteitspapieren worden afgenomen, enz.). Het onderscheid tussen arbeidsuitbuiting en dwangarbeid is moeilijk te maken. Volgens het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) wordt zwaar en langdurig werk, in zeer zware omstandigheden en slecht of niet betaald, dat zonder de instemming van de belanghebbende en onder bedreiging van een sanctie wordt verricht, meestal gelijkgesteld met dwangarbeid. Deze sanctie kan bestaan uit fysiek geweld — slagen, foltering, seksueel misbruik — of psychologisch geweld — zoals schuldsavernij, inbeslagname van identiteitspapieren, dreigen met aangifte bij de immigratiedienst of represailles tegen de familie ⁽⁴⁾. De slavenketens van vroeger zijn vervangen door angst en economische dwang.

Dwangarbeid wordt ook genoemd in Richtlijn 2011/36 inzake mensenhandel als een van de vormen van uitbuiting.

⁽³⁾ PB L 101/1 van 15.4. 2011

⁽⁴⁾ De IAO en de Europese Commissie hebben een groep deskundigen gevraagd operationele indicatoren op te stellen voor de opsporing van mensenhandel. In dat document is één pagina specifiek aan arbeidsuitbuiting gewijd http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf

2.2 Waar vinden we dwangarbeid?

Huishoudhulp, landbouw, de bouwsector en de textiel- en speelgoedindustrie zijn sectoren waar dwangarbeid het meeste voorkomt. Terwijl dwangarbeid in de privésector meestal illegaal is, dringt het verschijnsel via onderaannemers en uitzendbureaus ook door tot de legale economie. Zo dringt de gedwongen arbeid door tot de toeleveringsketens van particuliere concerns, met inbegrip van hele grote concerns. Het gaat hierbij meestal om dwangarbeid die buiten de Europese Unie plaatsvindt, vooral in Azië en het Stille Oceaan gebied (56 %). Midden- en Zuid-Europa en de landen van het Gemeenbest van onafhankelijke staten zijn de regio's waarin de prevalentie van dwangarbeid het hoogste niveau ter wereld bereikt (4,2 op 1 000 inwoners). Dertien van de 19 landen in deze regio's grenzen aan de EU. Maar in tegenstelling tot wat veel mensen denken, zijn de Europese Unie en de geïndustrialiseerde landen niet vrij van dwangarbeid (7 %) ⁽⁵⁾. In alle lidstaten van de Europese Unie zijn gevallen van dwangarbeid in de huishoudelijke hulp of de landbouw geregistreerd. Ook hier worden volwassenen en kinderen gedwongen om illegale of informele economische activiteiten te verrichten, zoals bedelarij. Deze cijfers moeten worden afgezet tegen de cijfers voor corruptie in de Europese Unie, die de bestrijding van dwangarbeid nog meer bemoeilijkt.

2.3 Wie zijn de slachtoffers van dwangarbeid?

Hoewel niet alle dwangarbeiders illegale migranten zijn, zijn zij zeker de meest kwetsbare groep en vormen zij de meerderheid van de slachtoffers. Zij zitten vast in een vicieuze cirkel, en durven niet te klagen uit angst naar hun land van herkomst te worden teruggestuurd. Vaak zijn de mensenhandelaren zelf ook illegale migranten, die hun landgenoten uitbuiten. De categorieën die het meest zijn blootgesteld aan dwangarbeid zijn etnische of raciale minderheden, migranten en mensen die in armoede leven, en binnen die categorieën zijn het voornamelijk vrouwen en kinderen. Vrouwen vormen het leeuwendeel van de slachtoffers van mensenhandel voor seksuele uitbuiting, maar werken ook vaak als hulp in de huishouding, waar zij geïsoleerd van de buitenwereld leven. De slachtoffers zijn vaak kwetsbare personen, die niet bij een vakbond zijn aangesloten, en die niet in staat zijn zichzelf te verdedigen en te beschermen. De uitbreiding van de informele economie biedt mogelijkheden aan de mensenhandelaren. De arbeidsinspectie en de politiediensten zijn te zwak om dit verschijnsel aan banden te leggen.

De economische crisis die Europa sinds 2008 in haar greep houdt heeft ertoe geleid dat geschoolde werknemers hun land hebben verlaten om in de rijkere landen te gaan werken. Zij hebben een leemte achtergelaten in hun landen van herkomst, die dan ook een beroep moeten doen op migranten uit derde landen, die ook op zoek zijn naar betere levensomstandigheden. Zij krijgen te maken met moeilijkheden die zij niet voor mogelijk hielden, hebben geen identiteitspapieren, geen vaste baan noch sociale bescherming, en kunnen niet terug naar hun land. Deze situatie, die veel families verzwakt, is een voedingsbodem voor de mensenhandel.

2.4 Dwangarbeid in cijfers

— Volgens recente schattingen van de IAO waren er in 2012 wereldwijd circa 21 miljoen slachtoffers van dwangarbeid, waarvan 58 % vrouwen en meisjes. Een kwart van de slachtoffers zijn kinderen onder de 18. Bijna 19 miljoen slachtoffers worden uitgebuit door particulieren of particuliere ondernemingen, en meer dan 2 miljoen slachtoffers worden uitgebuit door een staat of rebelligroepering. Van de mensen die worden uitgebuit door particulieren of ondernemingen, zijn 4,5 miljoen het slachtoffer van seksuele uitbuiting. Volgens die zelfde cijfers van de IAO bedraagt de gemiddelde duur van de dwangarbeid 18 maanden.

In tegenstelling tot wat algemeen wordt aangenomen, laten de cijfers van Eurostat uit 2013 zien dat de meerderheid van de slachtoffers in Europa EU-onderdaan was — 61 % in de periode 2008-2010. Ook de meeste mensenhandelaren waren EU-onderdanen (67 % in 2008, 76 % in 2010) ⁽⁶⁾. Desalniettemin is het percentage slachtoffers uit niet-EU-landen tussen 2008 en 2010 verdrievoudigd, van 12 % tot 37 %, waarmee wordt bevestigd dat migranten uit derde landen een zwakke schakel blijven. De grootste aantallen geïdentificeerde of vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel in 2010 werden gemeld in Italië (2 381), Spanje (1 605), Roemenië (1 154) en Nederland (993), en de kleinste in Hongarije (10), Portugal (8), Malta (4) en Litouwen (3) ⁽⁷⁾. Op een geschat totaal van 880 000 dwangarbeiders in de EU-lidstaten, zijn 270 000 (30 %) slachtoffer van seksuele uitbuiting onder dwang, en 610 000 (70 %) van gedwongen arbeid ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf

⁽⁶⁾ EUROSTAT (2013) Trafficking in Human Beings (Mensenhandel) http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/Report_DGHome_Eurostat.

⁽⁷⁾ De Eurostat-cijfers over 2013 zijn uitsluitend gebaseerd op de cijfers die de lidstaten zelf hebben doorgegeven, en houden geen rekening met niet geregistreerde slachtoffers van mensenhandel. Niet alle lidstaten hebben gegevens verstrekt. De nationale autoriteiten gebruiken ook niet allemaal dezelfde methodologie. Daarom kunnen rechtstreekse vergelijkingen tussen landen bedrieglijk zijn.

⁽⁸⁾ ILO Global Estimate of Forced Labour 2012: Results and Methodology, Geneva, 2012. De gegevens van de IAO hebben betrekking op het geschatte aantal personen in een situatie van dwangarbeid (dus niet het aantal officieel geregistreerde gevallen). Het betreft een minimumschatting, omdat strikte criteria zijn gehanteerd voor de validatie en extrapolatie van de gegevens. De schattingen zijn uitgesplitst per regio. De uitsplitsing per land is niet beschikbaar, omdat maar heel weinig landen hebben geprobeerd een nationale schatting te maken.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf.

2.5 Hoe werkt mensenhandel?

Er is een sterk verband tussen mensenhandel en dwangarbeid, en dit wordt erkend in de teksten (hoewel slachtoffers van dwangarbeid niet altijd slachtoffer van mensenhandel zijn). Armoede en/of gewapende conflicten en de onevenwichtige ontwikkeling van dicht bij elkaar gelegen regio's zetten het emigratieproces in gang. Mensenhandelaren maken gebruik van bedrog, bedreigingen en schuldslavernij. De slachtoffers worden vaak geronseld, getransporteerd of gehuisvest met gebruik van geweld, dwang of fraude. Het bestaan en de manipulatie van schulden zijn een middel om de controle over een persoon te nemen en te behouden. Arbeidsmigranten lenen vaak grote sommen geld om de mensenhandelaar te betalen voor het regelen van vervoer, het verkrijgen van reisdocumenten en de kosten in verband met het vinden van werk. Dit geld wordt geleend van vrienden en ouders, omdat de kandidaat-migrant ervan uitgaat dat hij zijn familie later financieel zal kunnen steunen en een betere toekomst kan bieden. Het idee om terug te moeten keren zonder hun schulden terug te betalen is voor de meeste arbeidsmigranten ondenkbaar, zelfs wanneer zij erachter komen dat de beloofde baan niet bestaat en dat zij voor onbepaalde tijd zullen worden uitgebuit. De sommen geld die zij moeten betalen voor hun paspoorten en het vervoer, voor huisvesting en voeding zijn exorbitant. In veel landen hebben illegale arbeidsmigranten bovendien geen toegang tot de rechter⁽⁹⁾.

2.6 De gevolgen van dwangarbeid

Dwangarbeid is niet alleen een schending van de mensenrechten, maar is ook nadelig voor ondernemingen en werknemers. Deugdelijke ondernemingen krijgen te maken met oneerlijke concurrentie van ondernemingen die gebruik maken van met dwangarbeid verkregen producten. Voor de werknemers zorgt het bestaan van dwangarbeid voor een achteruitgang van de salarissen en de arbeidsomstandigheden en de financiering van de sociale solidariteit.

2.7 Wie profiteert van dwangarbeid?

De mensenhandel is zeer lucratief: degenen die de dwangarbeid aansturen of opleggen maken veel winst, zij het illegaal. In 2005 werd de jaarlijkse winst als gevolg van dwangarbeid wereldwijd geschat op 44,3 miljard US dollars, waarvan 31,6 miljard afkomstig was van de mensenhandel. 15,5 miljard, oftewel 49 %, was afkomstig van de geïndustrialiseerde economieën⁽¹⁰⁾, waaronder de Europese Unie. De mensenhandel levert criminele netwerken geld op, net als de wapen- en drugshandel.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Instrumenten voor de bestrijding van dwangarbeid

Geen gedwongen arbeid moeten verrichten is een van de fundamentele arbeidsrechten, samen met de vrijheid van vereniging en onderhandeling, de minimumleeftijd om te mogen werken (verbod op kinderarbeid) en het verbod op discriminatie in arbeid en beroep, zoals is bevestigd door de VN, de IAO, de OESO en de Europese Unie (art. 5 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). Naast de IAO-conventies nr. 29 en nr. 105, zijn er de conventies inzake huishoudpersoneel (nr. 189), de arbeidsinspectie (nrs. 81 en 129), arbeidsmigranten (nrs. 97 en 147) en particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling (nr. 181).

Dit fundamentele recht is universeel en moet zelfs worden toegepast in staten die de IAO-conventies op basis van de verklaring inzake de grondbeginselen en de grondrechten op het werk niet hebben geratificeerd. Volgens de VN-richtsnoeren inzake bedrijfsleven en mensenrechten zijn multinationals verantwoordelijk voor de eerbiediging van de mensenrechten, ongeacht de rol van de staat in de landen waar zij aanwezig zijn⁽¹¹⁾.

Dwangarbeid is een van de vormen van uitbuiting die expliciet worden genoemd in de Europese Richtlijn 2011/36. De richtlijn definieert alle vormen van uitbuiting als een misdrijf en harmoniseert de sancties tegen uitbuiters en ondernemingen die dwangarbeid gebruiken. Ook bevat zij bepalingen inzake preventie en de bescherming en schadevergoeding van slachtoffers.

⁽⁹⁾ Zo kreeg een Ierse werkgever een boete van 90 000 euro opgelegd wegens het niet uitbetalen van salaris aan een dwangarbeider. De werkgever is in beroep gegaan met het argument dat de werknemer geen recht op vergoeding had omdat hij illegaal in het land verbleef, en hij won deze zaak (<http://www.mrci.ie/resources/publications/mrciupdates/the-fight-for-justice-muhammads-story-part-ii/>).

⁽¹⁰⁾ Patrick Belser, „Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits”, werkdocument, Genève, Internationaal Arbeidsbureau, 2005. http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_081971/lang-en/index.htm.

⁽¹¹⁾ Verenigde Naties (2011), rapport van de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal op het gebied van mensenrechten en transnationale bedrijven en andere zakelijke ondernemingen, John Ruggie, UN GA A/HRC/17/31 www.ohchr.org/Documents/.../GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf.

Ondanks de bevestiging van de rechten, en het grote aantal internationale rechtsteksten, is dwangarbeid nog steeds niet uitgeroeid. Criminele netwerken omzeilen de grenzen en profiteren van de scheidslijnen tussen de verschillende systemen.

De IAO-conventies moeten worden aangepast aan de nieuwe vormen van dwangarbeid. Zij bevatten geen verwijzingen naar de mensenhandel, noch naar de preventie en de bescherming en schadevergoeding van slachtoffers.

3.2 De tekortkomingen van de instrumenten

Er gaapt een grote kloof tussen het gewicht (grondrechten) en het grote aantal normen en regels (VN), conventies (IAO) en aanbevelingen (OESO-richtsnoeren voor multinationals⁽¹²⁾, ISO 26000⁽¹³⁾, de tripartiete IAO-verklaring over multinationale ondernemingen en sociaal beleid⁽¹⁴⁾, niet-financiële verslaglegging) en de toepassing daarvan. Hoewel er actieplannen bestaan om dwangarbeid tegen te gaan, ontbreken vaak de middelen voor de uitvoering, follow-up en evaluatie. Het ontbreekt de instrumenten aan onderlinge samenhang: het beleid op het gebied van immigratie, grenscontroles en bescherming van de mensenrechten zijn vaak met elkaar in tegenspraak, terwijl het samenwerkingsbeleid dat als hefboom kan fungeren voor de bestrijding van mensenhandel en dwangarbeid, niet ingaat op dit aspect.

De overvloed aan teksten is geen garantie van doeltreffendheid. Naast de instrumenten van de internationale instellingen zijn er tal van particuliere instrumenten om de kwaliteit te waarborgen: gedragscodes, certificering, labels, enz. Er zijn in Europa maar liefst 240 van dit soort labels, die veelal door de ondernemingen zelf zijn bedacht, zonder dat hierop controle wordt uitgeoefend. Sommige multinationals verbinden zich er in hun gedragscode toe om overal het lokale recht te respecteren: dit is een twijfelachtige toezegging in landen waar vrouwen worden gediscrimineerd of de vakbondsvrijheden niet zijn beschermd! Er bestaan gedragscodes die zijn bedoeld om consumenten en investeerders gerust te stellen, zonder dat hierop enige controle wordt uitgeoefend. De dwangarbeid — waarmee de kosten laag kunnen worden gehouden en de winst kan toenemen — wordt hiermee niet echt bestreden.

3.3 Bestrijding van dwangarbeid op het grondgebied van de EU en daarbuiten

3.3.1 De leemten in de bestaande teksten opvullen. Binnen de IAO zouden de Europese lidstaten met één stem moeten spreken en moeten aandringen op de goedkeuring van een aanvullend protocol bij conventie nr. 29 van de IAO en een aanbeveling ter versterking van de preventie, de controle en de bescherming en schadevergoeding van slachtoffers.

Op het grondgebied van de Europese Unie

- De Europese Unie heeft een richtlijn (2011/36/EU) en een strategie inzake de bestrijding van mensenhandel (advies SOC/467 van het EESC) goedgekeurd. De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel bevat een speciale actie voor de aanpak van arbeidsuitbuiting, als een vorm van uitbuiting waar maar weinig onderzoek naar is gedaan. De strategie voorziet in een reeks maatregelen, waarbij de Europese Commissie samenwerkt met de arbeidsinspecteurs en de bevoegde autoriteiten. Dit zijn echter recente teksten die nog niet de verwachte resultaten hebben opgeleverd. En terwijl de economische crisis ertoe heeft geleid dat de politie en arbeidsinspectie over minder middelen beschikken en de informele economie uitbreidt, vergroot de toenemende armoede de kans dat er meer dwangarbeid plaatsvindt. Preventie betekent uiteraard bewustmaking, educatie en voorlichting maar ook bestrijding van de informele economie en armoede, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, zoals migranten die de taal van het gastland niet spreken.
- De arbeidsinspectie moet over voldoende controlemiddelen beschikken, en de Europese samenwerking moet worden versterkt door een agentschap voor grensoverschrijdende kwesties op te richten, en door het mandaat van het platform voor de samenwerking tussen arbeidsinspecties uit te breiden met dwangarbeid, en de werkzaamheden van de andere bevoegde instanties (belastingdiensten) te coördineren, om zwartwerk tegen te gaan.
- Arbeidsinspecteurs, maatschappelijk werkers en vakbondsmensen zouden over indicatoren moeten beschikken (heeft de werknemer een paspoort, kan hij vrij rondreizen, wordt zijn salaris uitbetaald, enz.) om dwangarbeid op te sporen en de politie in te schakelen⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ OESO (2011) Richtsnoeren voor multinationale ondernemingen <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>

⁽¹³⁾ ISO 26000 — Maatschappelijke verantwoordelijkheid <http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm>.

⁽¹⁴⁾ IAO (2006) Tripartiete verklaring over multinationale ondernemingen en sociaal beleid — 4e editie http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_124923/lang-en/index.htm.

⁽¹⁵⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf

- Uitzendbureaus en bemiddelingsbureaus die worden belast met de aanwerving van personeel in andere lidstaten van de Unie (voor de bouwsector, de landbouwsector, de afvalsector, de schoonmaaksector, enz.) moeten worden gecontroleerd om frauduleuze praktijken te voorkomen. In de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel staat dat de Commissie zal samenwerken met de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Eurofound) om een Best Practice Guide voor overheidsfunctionarissen op te stellen inzake het toezicht op en de handhaving ten aanzien van uitzendbureaus en bemiddelingsbureaus, zoals arbeidsbureaus, ter voorkoming van mensenhandel. In deze gids moeten ook vergunningsstelsels en aspecten inzake de aansprakelijkheid van dergelijke bureaus aan de orde komen.
- De slachtoffers moeten worden beschermd, hun rechten moeten worden gewaarborgd en gerecupereerd (de betaling van achterstallig loon, sociale bescherming), en hun schade moet worden vergoed. Zij mogen niet worden vervolgd voor hun immigratie, het bezit van valse documenten of delicten die zij onder dwang hebben begaan ⁽¹⁶⁾. Mensenhandelaren zijn criminelen en moeten als zodanig worden vervolgd. De van mensenhandelaren inbeslaggenomen goederen moeten het mogelijk maken de slachtoffers schadeloos te stellen.
- Slachtoffers moeten naar de rechter kunnen stappen, en moeten voor de duur van het proces op het grondgebied mogen blijven, zelfs als zij de Europese Unie illegaal zijn binnengekomen. Of zij een verblijfsvergunning krijgen mag niet afhangen van de bereidheid van de slachtoffers om samen te werken met politie en justitie, omdat zij vaak getraumatiseerd zijn en zeer negatieve ervaringen hebben met de politie. Zij kunnen bang zijn voor represailles tegen hun familie in hun land van herkomst wanneer zij getuigen tegen de personen die hen hebben uitgebuit. Richtlijn 2011/36 houdt een aantal verplichtingen in voor de lidstaten, inzake het verlenen van bijstand en bescherming aan slachtoffers. Deze maatregelen moeten op de meest doeltreffende manier ten uitvoer worden gelegd, om een adequate bescherming van slachtoffers, zelfs de meest kwetsbare, te waarborgen.

3.3.2 Buiten de Europese Unie moet meer rekening worden gehouden met de komst van nieuwe actoren als gevolg van de mondialisering, te weten ngo's en multinationals. De regels van de WTO nemen de IAO-conventies niet expliciet genoeg over. Een waarnemer van de IAO zou aan de werkzaamheden van de WTO moeten deelnemen. De tenuitvoerlegging van de conclusies en aanbevelingen van de controlemechanismen van de IAO op de wetgeving en praktijken van de WTO-lidstaten moet worden versterkt. Deze aanbevelingen blijven vaak zonder gevolg wegens gebrek aan politieke wil en/of financiële middelen en onvoldoende administratieve capaciteiten om deze ten uitvoer te leggen.

3.3.3 De Europese Unie bereidt een richtlijn voor over maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) ⁽¹⁷⁾ waarin ondernemingen met meer dan 500 werknemers worden verplicht om in hun activiteitenverslag een niet-financiële verklaring op te nemen over de impact van hun activiteiten met betrekking tot milieu-, maatschappelijke en personeelsaangelegenheden, naleving van de mensenrechten en bestrijding van corruptie. Deze richtlijn sluit aan op de regels van de IAO (advies INT/698 van het EESC).

3.3.4 Het beleid voor ontwikkeling en externe bijstand zou als hefboom kunnen fungeren indien de steun afhankelijk werd gemaakt van de eerbiediging van de grondrechten, zowel door de staten als door de andere actoren, met name multinationale ondernemingen die de hulpbronnen van de betreffende landen exploiteren. Bovendien zou de ontwikkelingshulp projecten moeten omvatten voor verbetering van de administratieve capaciteit, waaronder een adequate opleiding voor arbeidsinspecteurs en sociale partners inzake de uitvoering van de IAO-conventies. Het handelsbeleid en het ontwikkelingsbeleid zouden elkaar moeten versterken, voor een betere toepassing van de mensenrechten. De ratificatie en doeltreffende tenuitvoerlegging van de IAO-conventies inzake dwangarbeid (nrs. 29 en 105) en andere fundamentele conventies van de IAO zouden in de handels-, samenwerkings- en associatieovereenkomsten tussen de EU en derde landen moeten staan, en onderwerp moeten zijn van een regelmatige follow-up. De maatschappelijke organisaties moeten via speciale toezichthoudende instanties worden betrokken bij de follow-up van de handelsovereenkomsten en de hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling.

⁽¹⁶⁾ OSCE guidelines on non-punishment 2013 (OESO-richtsnoeren inzake niet-bestrafing), <http://www.osce.org/cthb/101083>.

⁽¹⁷⁾ „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen” — COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD)

3.3.5 Rekenen op het maatschappelijk middenveld

3.3.5.1 Een grotere rol voor ondernemingen bij de naleving en bevordering van de mensenrechten, dat is wat de OESO aanbeveelt in haar richtsnoeren voor multinationale ondernemingen⁽¹⁸⁾. Dat is ook wat wordt voorgesteld in het VN-rapport van John Ruggie⁽¹⁹⁾, waarin wordt aangedrongen op een grotere rol voor regeringen, ondernemingen, het maatschappelijk middenveld en investeerders. Ook worden daarin ondernemingen aangespoord om risicobeoordelingen uit te voeren (*due diligence*). Ondernemingen moeten voorzorgsmaatregelen treffen, om zo actoren van de strijd tegen schendingen van de grondrechten te worden. Multinationals en investeerders moeten worden geresponsabiliseerd, niet alleen omdat dit in hun eigen belang is maar ook om hen te kunnen vervolgen wanneer zij het zorgvuldigheidsbeginsel niet nakomen. De ondernemingen moeten ook ter verantwoording kunnen worden geroepen voor de toepassing van de IAO-normen. De juistheid van hun verklaringen moet worden gecontroleerd door onafhankelijke niet-financiële beoordelingsbureaus.

3.3.5.2 Veel multinationals komen uit Europa, en zij lopen voorop als het gaat om de ondertekening van internationale kaderovereenkomsten met internationale vakbondsorganisaties, met name over MVO en de bestrijding van dwangarbeid. De nieuwe EU-strategie⁽²⁰⁾ 2011-2014 voor MVO verwacht dat Europese ondernemingen hun verantwoordelijkheid inzake de eerbiediging van de mensenrechten op zich nemen⁽²¹⁾.

3.3.5.3 Ook investeringen fungeren als een hefboom: veel investeerders houden zich aan de VN-beginselen inzake verantwoord investeren⁽²²⁾, en de maatschappelijke verantwoorde investeringen vertegenwoordigen momenteel 22 % van alle investeringen, waarvan 49 % uit Europa afkomstig zijn.

3.3.5.4 Ondernemingen kunnen iets doen via een verantwoord aankoopbeleid, maar ook de territoriale overheden kunnen iets doen, door er bij overheidsopdrachten op te letten dat de ondernemingen waarmee zij in zee gaan maatregelen hebben genomen om dwangarbeid uit te sluiten.

3.3.5.5 Europese ngo's lopen voorop als we kijken naar het recht van consumenten om te weten waar en in welke omstandigheden onze kleding en schoenen zijn geproduceerd⁽²³⁾, of levensmiddelen die afkomstig zijn uit derde landen. Door aan te dringen op een grotere transparantie en traceerbaarheid van alle onderdelen van een product of dienst zou het mogelijk moeten zijn om dwangarbeid uit te roeien.

3.3.5.6 Verschillende vakbondsorganisaties hebben ervaring opgedaan met het geven van trainingen voor de omgang met slachtoffers van dwangarbeid en samenwerking met ngo's die zijn gespecialiseerd in het verlenen van steun aan illegale migranten, maar niet alle ngo's zijn zich bewust van het globale karakter van dit probleem; vele denken dat dit niet in hun land gebeurt, of dat zij er niets tegen kunnen doen. De staten zouden de vakbondsorganisaties kunnen helpen om werknemers uit de informele sector bij de vakbond te doen aansluiten.

Vakbondsorganisaties in de opdrachtgevende landen zouden het vakbondslidmaatschap in de landen die de opdrachten uitvoeren, en de aanspraken van werknemers in derde landen op fatsoenlijke lonen en arbeidstijden, moeten steunen.

De comités voor de Europese sociale dialog behoren tot de instrumenten die kunnen worden ingezet om het bewustzijn te vergroten en dwangarbeid te bestrijden.

Brussel, 30 april 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁽¹⁹⁾ <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31.pdf>.

⁽²⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:nl:PDF>.

⁽²¹⁾ EU (2011) Een vernieuwde EU-strategie 2011-2014 ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen COM(2011) 681 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:nl:PDF>

⁽²²⁾ Zie de website over „Principles for Responsible Investment” van de Verenigde Naties: <http://www.unpri.org/> (in het Engels).

⁽²³⁾ Zie de website van de „Clean Clothes”-campagne (schone kleren): <http://www.cleanclothes.org/> (in het Engels).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Consumentenbescherming en schuldsanering om sociale uitsluiting te voorkomen” (verkennend advies)

(2014/C 311/06)

Algemeen rapporteur: **Reine-Claude MADER**

Theodoros Sotiropoulos, permanente vertegenwoordiger van Griekenland bij de Europese Unie, heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) in een brief van 6 december 2013, namens het toekomstige Griekse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie en overeenkomstig artikel 304 van het VWEU, om een verkennend advies verzocht over

Consumentenbescherming en schuldsanering om sociale uitsluiting te voorkomen.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het EESC tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498^e zitting (vergadering van 29 april) Reine-Claude MADER als algemeen rapporteur aangewezen en onderstaand advies uitgebracht, dat met 164 stemmen vóór en 12 tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De vorming van overmatige schuldenlasten is een probleem dat het EESC zeer ter harte gaat en dat nog groter is geworden door de financiële crisis, de stijging van de kosten van het levensonderhoud en het beroep dat op kaskredieten wordt gedaan. Het EESC heeft al in eerdere adviezen aangedrongen op maatregelen in EU-verband.

1.2 Hoewel inmiddels is uitgemaakt waardoor overmatige schuldenlasten worden veroorzaakt, ontbreekt nog steeds een geharmoniseerde definitie van het begrip „overmatige schuldenlast” en zijn er nog geen instrumenten om nauwkeurig inzicht te verkrijgen in de situatie van de lidstaten op dit gebied. Daarom zou moeten worden overgegaan tot de vaststelling van een gemeenschappelijke definitie.

1.3 Die definitie zou het volgende moeten omvatten: (i) het huishouden als adequate meeteenheid voor de becijfering van een overmatige schuldenlast; (ii) aangegane financiële verplichtingen; (iii) informele verplichtingen die met familieleden of binnen een leefgemeenschap zijn aangegaan; (iv) onvermogen om te betalen; (v) structurele overmatige schuldenlast; (vi) een behoorlijke levensstandaard; (vii) insolventie.

1.4 Consumentenbescherming moet echt altijd deel uitmaken van maatregelen om de interne markt te verwezenlijken.

1.5 Overmatige schuldvorming moet worden tegengegaan en verholpen door educatie, preventie en aangepaste procedures waardoor betrokkene weer gewoon aan de economie kan gaan deelnemen.

1.6 Te dien einde moet beslist een overzicht worden gegeven van de overmatige-schuldvorming in huishoudens en de uitvoering van maatregelen die goede resultaten hebben opgeleverd.

1.7 Het hierboven genoemde leerproces moet worden gestart op scholen, maar daar mag het niet bij blijven: bedoelde educatie moet te allen tijde en voor iedereen beschikbaar zijn. Daarom is het EESC voorstander van voorlichtingscampagnes waaraan wordt deelgenomen door alle betrokken partijen, zodat de ervaring van de één ten goede komt aan de ander.

Consumentenbonden en gezinsorganisaties spelen een onmisbare rol in de verspreiding van informatie en — desgewenst — de verlening van steun.

1.8 In een aantal lidstaten zijn er al wel regelingen voor de preventie en afhandeling van overmatige schuldenlasten getroffen, maar die regelingen zijn steeds weer anders.

Het EESC pleit voor de invoering in alle lidstaten van een adequate en gelijkvormige procedure — overeenkomstig artikel 38 van het Handvest van de grondrechten en de artikelen 114 en 81 van het VWEU — , waarvoor wordt uitgegaan van door de Commissie voorgestelde algemene beginselen. De Commissie zou voor die beginselen een richtlijn moeten voorstellen: hiermee zal een concreet bewijs worden geleverd van het belang dat het Europees Parlement aan de oplossing van de problemen van de Europese burgers hecht.

1.9 Die algemene beginselen moeten betrekking hebben op de procedure (die niet lang mag duren en gratis moet zijn), de opschorting van vervolging als met een schuldsaneringsprocedure is begonnen, de deugdelijkverklaring van de schuldvorderingen, het behoud van de hoofdwoning, de behandeling op voet van gelijkheid van de gewone schuldeisers, de mogelijkheid om in de allernieuwste gevallen schulden kwijt te schelden en de verplichting om iemand met overmatige schulden een minimum te laten voor de waardige bevrediging van zijn of haar dagelijkse levensbehoeften, omdat het uiteindelijke doel is om de consument weer snel gewoon aan de economie en het maatschappelijk leven te laten deelnemen.

1.10 Erg belangrijk is ook dat burgers met overmatige schuldenlasten de toegang tot basisdiensten van banken behouden om niet buiten de maatschappij te komen te staan.

1.11 Bestrijding van overmatige-schuldvorming impliceert ook een Europese regeling om woekeren aan banden te leggen.

1.12 Immers, schuldsanering alléén volstaat niet om het aantal gevallen van overmatige-schuldvorming te verminderen. Schuldsanering moet worden aangevuld met maatregelen om de educatie op het vlak van huishoudeconomie en financiën verder te ontwikkelen, wat ook betekent dat daar de nodige middelen voor moeten worden vrijgemaakt.

1.13 Het probleem van overmatige schuldenlasten kan onmogelijk worden opgelost buiten de wetsteksten om. Het EESC staat wat dat betreft achter „verantwoorde kredietverlening”, waarbij ervan uit wordt gegaan dat zowel de kredietverlener als de ontvanger van leningen loyaal en ethisch gedrag vertonen.

2. Inleiding

2.1 De Commissie heeft in 2013, in haar „sociale-investeringspakket” ⁽¹⁾, vastgesteld dat er sinds het begin van de crisis veel meer mensen uit hun huis worden gezet en dat het aantal daklozen snel toeneemt, en noemt overmatige-schuldvorming als een van de verklaringen daarvoor.

2.2 Het verschijnsel van de overmatige-schuldvorming heeft een hoge vlucht genomen in de jaren tachtig: het aantal getroffen personen werd in die tijd steeds groter en geen enkele sociale of beroepsgroep bleef er nog langer van gespaard.

2.3 Het gaat niet aan te blijven denken dat alleen mensen die zich door hun „passies en driften” laten leiden, in een situatie kunnen komen waarin de schulden hen boven het hoofd gaan groeien. Omstandigheden waarin van overmatige-schuldvorming sprake is, zijn tegenwoordig tekenend voor de sociale en maatschappijcrisis.

2.4 De Europese Centrale Bank (ECB) heeft vastgesteld dat meer dan de helft van alle burgers van de eurozone in 2013 schulden hadden uitstaan bij financiële instellingen ⁽²⁾.

2.5 Volgens dit onderzoek komt overmatige-schuldvorming meestal voort uit een plotselinge vermindering van het inkomen, wat meestal het gevolg is van het verlies van een baan, van ziekte, van een scheiding of van buitensporige consumptie ⁽³⁾.

2.6 Denemarken heeft in 1984 een alomvattende regeling getroffen voor overmatige schuldenlasten bij particulieren. Daarop volgde Frankrijk met soortgelijke maatregelen op grond van de wet van 31 december 1989. Bij deze wet moeten overmatige schuldenlasten worden voorkomen en is geregeld hoe problemen in verband met overmatige schuldenlasten van particulieren en gezinnen worden opgelost ⁽⁴⁾.

2.7 Alle lidstaten worden geconfronteerd met het probleem van overmatige schuldenlasten, maar dan wel in meer of mindere mate. Het is een probleem dat door de financiële crisis nog ernstiger is geworden, omdat de stabiliteit van de economie van veel landen daardoor aan het wankelen is gebracht. Iets doen aan overmatige-schuldvorming is vooral zo belangrijk, omdat alle economische actoren te lijden hebben van de gevolgen daarvan: ook de positie van — vooral kleine en middelgrote — ondernemingen wordt in gevaar gebracht doordat insolvent geworden klanten hun rekeningen niet meer betalen.

⁽¹⁾ COM(2013) 83 final; advies van het EESC (PB C 271 van 19.9.2013, blz. 91).

⁽²⁾ ECB 2013. The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey — Results from the first wave, Statistics Paper Series, april 2013, blz. 57-71.

⁽³⁾ Eurofound 2013, Household over-indebtedness in the EU: The role of informal debts, Bureau voor publicaties van de EU, Luxemburg.

⁽⁴⁾ Samenvattende notitie van de senaat over de afhandeling van overmatige schuldenlasten, dienst Europese Aangelegenheden, april 1998.

2.8 De situatie wordt steeds zorgwekkender, omdat overmatige-schuldvorming nu ook arme werknemers en werklozen treft voor wie de onbetaalde rekeningen voor basisdiensten zoals energie, water, verzekeringen en telefoon en de achterstallige huur zich opstapelen, evenals middenklassers (als gevolg van een ongelukkige omstandigheid in hun leven) en gepensioneerden (van wie het pensioen door de bezuinigingen is verlaagd of die naaste familieleden financieel helpen) ⁽⁵⁾. Wat de oorzaken van overmatige schuldvorming zijn, is inmiddels achterhaald: werkloosheid, werk zonder arbeidszekerheid, bepaalde gezinsomstandigheden. Bekend is ook dat eenoudergezinnen er het vaakst door worden getroffen. Overmatige-schuldvorming kan het gevolg zijn van tegenslag, scheiding of echtscheiding, overlijden of ziekte, of een handicap waaraan hoge medische kosten zijn verbonden. Een reden waarom jongeren zich in de schulden steken, is vaak ook dat de inschrijving aan universiteiten in sommige lidstaten veel te duur is.

2.9 Sinds kort wordt ook nog een andere sociologische categorie door overmatige schuldvorming getroffen: mensen uit de middenklasse die hun baan kwijtraken, een dure hypotheek op hun huis hebben genomen en geen uitzicht hebben op een nieuwe baan op de korte termijn.

2.10 Er bestaat dus een grote verscheidenheid aan categorieën van mensen die hun schuldenlast niet meer aankunnen en aan verschillende omstandigheden binnen die categorieën qua oorzaken en gevolgen van overmatige-schuldvorming.

2.11 Het risico op overmatige-schuldvorming is toegenomen doordat de stijging van de inkomens is achtergebleven bij de kosten van het levensonderhoud. Die laatste stijgen vanwege de evolutie in de levenswijzen, nationaal bezuinigingsbeleid en de steeds hogere kosten van het dagelijkse bestaan (energie, huisvesting, elektronische communicaties, telefoondiensten, vervoer en financiële kosten, e.d.).

2.12 In veel gevallen wordt overmatige-schuldvorming ook veroorzaakt door leningen die in de maatschappij van overvloed onder druk van agressieve en misleidende reclamecampagnes worden aangegaan om een inkomen aan te vullen dat niet groot genoeg is voor de aanschaf van bepaalde goederen en diensten. Daar komt nog bij dat kwetsbare maatschappelijke groepen er extra slecht voorstaan als ze schulden hebben, omdat zij, bij gebrek aan solvabiliteit, geen toegang hebben tot alle vormen van kredietverlening. Mensen uit die groepen komen uiteindelijk uit bij oplossingen die het duurst uitvallen, zoals een beroep op het kaskrediet van meestal meer dan één bankpas of creditcard waarop zeer hoge rentes worden aangerekend.

2.13 Vaak gebeurt het dat dit soort creditcards bij de mensen thuis wordt aangeboden in een brief waarop iets staat als „Van harte gefeliciteerd, u heeft een gratis lening gewonnen, die u zonder kosten kunt terugbetalen”, wat indruist tegen alle regels betreffende informatieverstrekking en consumentenbescherming. Het EESC wil dat de duur en het gebruiksmaximum van deze creditcards aan strakke regels worden verbonden ⁽⁶⁾.

2.14 Speciale aandacht verdient ook de rente op vastgoed- of consumptieleningen. Er wordt geld uitgeleend tegen variabele rentetarieven zonder maximum, die heel erg kunnen schommelen naar gelang van de marktontwikkeling.

2.15 Ook worden wel leningen toegekend om huishoudens er weer bovenop te helpen, waarvan de rente oploopt in het vooruitzicht van toekomstige stijgende inkomsten. Alleen komt van dit laatste niets terecht, omdat de lonen in bepaalde landen, vanwege de crisis, boven een bepaalde grens niet meer mogen stijgen of omdat loon ontvalt.

2.16 Ook zijn er in bepaalde lidstaten, bij ontstentenis van een geharmoniseerde regeling in EU-verband, geen regelingen getroffen voor woekerpraktijken.

2.17 Sommige huishoudens met achterstallige betalingen of die hun schulden niet meer kunnen aflossen, lopen een verhoogd risico op sociale uitsluiting, omdat zij basisdiensten dreigen te verliezen en uit hun woning kunnen worden gezet, en omdat hun toegang tot zorgvoorzieningen problematisch wordt vanwege hun onzekere financiële toestand. Ter illustratie: ruim 75 000 Spanjaarden zijn in 2012 uit hun woning gezet omdat ze hun schulden niet meer konden betalen, wat 16 % méér is dan in het voorgaande jaar ⁽⁷⁾.

2.18 Ook al wordt niet in alle lidstaten precies hetzelfde gedacht over wat tot overmatige-schuldvorming leidt, toch is er hoop op overeenstemming over de voornaamste oorzaken daarvan. Dat neemt niet weg dat er nog steeds geen instrumenten zijn om een nauwkeurig genoeg overzicht van de situatie in Europa te verkrijgen, zoals het EESC al in eerdere adviezen heeft opgemerkt ⁽⁸⁾. Immers, er is geen enkele telling voor heel Europa. Bovendien kan pas sprake zijn van zo'n telling als eerst afspraken worden gemaakt over het begrip zelf en over criteria en methoden voor de evaluatie van overmatige schuldenlasten.

⁽⁵⁾ Eurofound 2013, op. cit.

⁽⁶⁾ PB C 18 van 19.1.2011, blz. 24

⁽⁷⁾ Expansion.com met AFP, gepubliceerd op 22 maart 2013

⁽⁸⁾ (PB C 44 van 16.2.2008, blz. 74

2.19 Het EESC kwam al eerder tot die vaststelling en heeft aangedrongen op een Groenboek waarin operationele oplossingen worden aangedragen. Ook zou een elektronische raadpleging moeten worden opgestart.

2.20 Met het oog daarop wil het EESC dat er in EU-verband een gemeenschappelijke operationele definitie van het begrip „overmatige schuldenlast” wordt uitgewerkt en dat daarvoor wordt uitgegaan van het onvermogen van consumenten om al hun schulden te betalen, ongeacht het soort schulden en de verplichtingen die zijn aangegaan. Zolang de definitie van dit verschijnsel — die nodig is om de vele vormen ervan nauwgezet te kunnen evalueren — niet is vastgelegd, dreigt overheidsoptreden tevergeefs te blijven.

2.21 Het EESC is voorstander van de oprichting van een Europese waarnemingspost voor overmatige-schuldvorming waarvoor de begroting niet extra hoeft te worden belast, omdat wordt ingehaakt op bestaande en al deugdelijk gebleken nationale methoden.

2.22 Ten slotte pleit het EESC voor een preventieve aanpak van overmatige-schuldvorming door middel van financiële educatie zonder welke verantwoorde en beheerste consumptie een illusie blijft.

3. Een gemeenschappelijke operationele definitie voor Europa van het begrip „overmatige schuldenlast”

3.1 Uit een in februari 2008 gepubliceerde studie ⁽⁹⁾ waarin een overzicht wordt gegeven van de op dit gebied in achttien lidstaten van de EU en één land van de Europese vrijhandelsassociatie ⁽¹⁰⁾ gehanteerde definities en genomen maatregelen, blijkt dat er geen consensus bestaat over een definitie van het begrip „overmatige schuldenlast”: wat daaronder wordt verstaan, verschilt van land tot land.

3.2 In 2013 wordt in een door DG SANCO (Gezondheid en consumenten) van de Commissie besteld onderzoek benadrukt dat het verschijnsel van overmatige-schuldvorming complex is, vele vormen kent en evolueert ⁽¹¹⁾.

3.3 Ook de Raad van Europa ⁽¹²⁾ heeft erop gewezen dat het begrip „overmatige schuldenlast” betrekking kan hebben op problemen in verband met de afbetaling van leningen en op dagelijks terugkerende problemen als gezinnen hun rekeningen maar met moeite kunnen betalen.

3.4 De meeteenheid in al die onderzoeken is meestal het huishouden. In nagenoeg de helft van alle nationale definities wordt verwezen naar de duur van de schuldenlast en het structurele karakter ervan. In het merendeel van de definities is sprake van het vermogen om aangegane verplichtingen na te komen.

3.5 Er worden dus gemeenschappelijke onderliggende kenmerken naar voren gebracht die een gemene deler kunnen worden.

3.6 Bij de vaststelling van een gemeenschappelijke operationele definitie voor Europa van het begrip „overmatige schuldenlast” zouden het volgende in aanmerking moeten worden genomen:

- het huishouden als geschikte meeteenheid voor de becijfering van de schuldenlast ⁽¹³⁾;
- aangegane financiële verplichtingen (woonkrediet, consumptief krediet, telefoonrekeningen, digitale communicatie, basisdiensten — water, verwarming, elektriciteit, gezondheidszorg — , huur en vaste lasten voor voedsel, vervoer, schoolgang enz.);
- met familieleden of binnen een leefgemeenschap aangegane informele verplichtingen. Het EESC hecht veel belang aan dit criterium, omdat het gewicht daarvan steeds groter wordt bij overmatige-schuldvorming;

⁽⁹⁾ „Towards a common operational European definition of over-indebtedness”, studie die in opdracht van DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijkheid van kansen van de Commissie werd verricht door de OEE (Waarnemingspost voor sparen in Europa), het CEPS (Centrum voor Europees beleidsonderzoek) en het PFRS (Personal Finance Research Centre van de universiteit van Bristol).

⁽¹⁰⁾ Duitsland, Oostenrijk, België, Bulgarije, Spanje, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Polen, Portugal, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Noorwegen.

⁽¹¹⁾ The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact. Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC) van 17 januari 2013.

⁽¹²⁾ Aanbeveling Rec(2007)8 van de Raad van ministers van de lidstaten m.b.t. juridische oplossingen voor schuldproblemen, Raad van Europa, 20 juni 2007.

⁽¹³⁾ Deze definitie is ontleend aan de werkwijze van ESER 95 (Europees boekhoudstelsel).

- onvermogen om te betalen. Een huishouden met een overmatige schuldenlast kan de vaste lasten niet meer betalen en niet meer voldoen aan de aangegane en informele financiële verplichtingen;
- structurele overmatige-schuldvorming. Dit criterium houdt verband met de tijd die nodig is om hardnekkige en aanhoudende financiële problemen op te lossen;
- behoorlijke levensstandaard. Een huishouden moet in staat zijn om zijn al dan niet formele financiële verplichtingen na te komen zonder afbreuk te doen aan de uitgaven die minstens nodig zijn om zijn levensstandaard te behouden;
- insolventie. Een huishouden is niet langer solvabel als zijn financiële toestand niet meer kan worden rechtgezet met behulp van zijn financiële en niet-financiële bezittingen.

4. Overmatige-schuldvorming voorkomen

4.1 Financiële educatie en verantwoorde consumptie

4.1.1 Een wettelijke regeling alléén volstaat niet om het aantal gevallen van overmatige-schuldvorming te verminderen. Een totaalaanpak is geboden. Er moeten maatregelen worden genomen om overmatige-schuldvorming zoveel mogelijk te voorkomen.

4.1.2 In discussies over financiële dienstverlening wordt vaak gewezen op de noodzaak van financiële educatie, maar daar worden niet genoeg middelen voor uitgetrokken. De ontoereikendheid van die middelen springt in het oog als de hoogte daarvan wordt vergeleken met de bedragen die aan reclame worden uitgegeven.

4.1.3 De ontwikkeling van educatie voor een duurzame consumptie behoort al tot de maatregelen waarvoor het EESC een lans heeft gebroken⁽¹⁴⁾. Financiële educatie is onmisbaar, omdat iemand daardoor met geld leert omgaan, zodat overmatige-schuldvorming wordt voorkomen.

4.1.4 In geen van voornoemde achttien lidstaten is één enkele instantie belast met de verstrekking van preventieve educatie. Het EESC zou willen dat de EU een systeem opzet waardoor educatie wordt verstrekt op een niveau dat het doel waardig is.

4.1.5 Ook zou het willen dat financiële educatie een vast onderdeel wordt van de leerprogramma's van scholen. Het vak moet dan wel worden onderricht op een wijze die is aangepast aan de kennis en leeftijd van degenen voor wie het bestemd is: dan alleen kan worden tegemoetgekomen aan de behoeften van de leerlingen.

4.1.6 De Commissie zou de lidstaten er ook toe moeten aanzetten om een nationaal programma voor financiële educatie op te starten (dat door leerkrachten of in het kader van een particulier-privaat partnerschap zou kunnen worden opgesteld) en om meer bekendheid te geven aan de in EU-verband beschikbare instrumenten.

4.1.7 Het EESC is van mening dat er nog meer campagnes moeten worden gevoerd om voorlichting te geven op dit gebied en de burgers vertrouwd te maken met financiële educatie: alle doelgroepen moeten erdoor worden bereikt. Die campagnes kunnen worden georganiseerd door verschillende sociaaleconomische actoren, overheidsinstanties, ngo's, beroepsorganisaties en consumentenbonden. Waar het op aan komt, is dat — in het algemeen belang — gebruik wordt gemaakt van het aanvullende karakter van al die informatiebronnen. Er is overigens in bepaalde landen oog voor de noodzaak van die informatie, wat blijkt uit de programma's die daar zijn opgezet voor de burgers.

4.1.8 Even belangrijk is dat iedereen desgewenst een leven lang gemakkelijk toegang krijgt tot informatie, advies, hulp bij het beheren van zijn of haar financiën en oplossingen voor problemen met kredietinstellingen, maar ook met verleners van diensten of een administratie. Alles wat consumentenbonden tot nu toe al hebben bereikt, moet dan ook naar waarde worden geschat en worden gesteund: als organisaties die dicht bij de burgers staan, bieden deze nu al hulp door voorlichtingsbijeenkomsten te houden en betrokkenen te begeleiden en te assisteren zonder daar kosten voor te rekenen.

⁽¹⁴⁾ PB C 318 van 29.10.2011, blz. 24

4.1.9 *Last but not least* kan overmatige-schuldvorming alleen in de hand worden gehouden als de wetsteksten naar de geest en naar de letter worden opgevolgd. Gedoeld wordt op de wetsteksten over consumentenkrediet, vastgoedkrediet en oneerlijke handelspraktijken (oneerlijke bedingen, misleidende reclame, overdonderende verkooptechnieken) ⁽¹⁵⁾.

4.2 *Overmatige-schuldvorming voorkomen door tot het aangaan van verantwoorde leningen aan te zetten en door afschrikkende sancties op te leggen aan beroepsmensen die hun voorlichtingsverplichtingen niet nakomen*

4.2.1 Beroepsmensen moeten in hun handelen blijk geven van verantwoordelijkheidsbesef. Dat geldt niet alleen voor de aanbiedingen die zij doen en de reclame die zij daarvoor maken, maar ook voor de adviezen en uitleg die zij aan de consumenten geven als leningen worden aangegaan. Dit impliceert dat iedere consument persoonlijk moet worden benaderd. Te betreuren valt dat die persoonlijke benadering momenteel in de praktijk nog steeds niet gebruikelijk is, in weerwil van de wetgeving en gedragscodes die in de meeste landen al zijn ingevoerd. Ongeacht het medium dat voor de overdracht daarvan wordt gekozen, moeten de transparantie t.a.v. de producten (vooral in het geval van leningen die in buitenlandse valuta worden aangegaan), de risico's daarvan (voor degenen die borg staan of voor indirect daarbij betrokken echtgenote(n)(s)) en de duidelijkheid van de verstrekte informatie de regel zijn.

4.2.2 Het EESC staat achter „verantwoorde kredietverlening”, waarbij een beroep wordt gedaan op het verantwoordelijkheidsbesef van beide partijen bij kredietverlening ⁽¹⁶⁾. Dat de toegewezen leningen met behulp van registers onder toezicht worden gehouden, is een stap in die richting.

4.2.3 Volgens het EESC moet op dit gevoelige gebied vooral aandacht worden besteed aan de verwerking van persoonsgegevens.

4.3 *Overmatige-schuldvorming voorkomen door kredietverlening en de sector particuliere kredietverlening te reguleren*

4.3.1 In Richtlijn 2008/48/EG inzake kredietovereenkomsten voor consumenten ⁽¹⁷⁾ is bepaald dat de lidstaten kredietverleners of tussenpersonen bij kredietverlening moeten verplichten om de consument in hun reclame duidelijke informatie te verschaffen (zodat het mogelijk wordt om vergelijkingen te maken). Ook staat in deze Richtlijn wat de belangrijkste financiële gegevens zijn die in de kredietovereenkomst moeten worden vermeld.

4.3.2 Deze Richtlijn over de informatie die consumenten moeten krijgen, volstaat niet om overmatige-schuldvorming te voorkomen.

4.3.3 Wetgeving op dit gebied is doeltreffend als daarin is voorzien in educatie van beroepsmensen en consumenten.

4.3.4 Daarom gaan sommige lidstaten verder dan deze Richtlijn door te stellen dat de consument in een overeenkomst voor consumentenkrediet moet worden gewaarschuwd voor bepaalde vormen van misbruik of worden herinnerd aan zijn of haar recht op een uitvoerig aflossingsplan.

4.3.5 Het EESC pleit voor een wetgeving die ingrijpender en ambitieuzer is dan Richtlijn 2006/114/EG inzake misleidende en vergelijkende reclame ⁽¹⁸⁾. Zo zouden bepaalde vormen van misleidende en bedrieglijke reclame moeten worden verboden, vooral met het oog op kwetsbare consumenten of consumenten die het toch al niet lukt om hun schulden te betalen ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Hierop wordt teruggekomen in Richtlijn 2011/83/EU betreffende de rechten van consumenten (PB L 304 van 22.11.2011, blz 64)

⁽¹⁶⁾ PB C 44 van 16.2.2008, blz. 74 en PB C 318 van 29.10.2011, blz. 24

⁽¹⁷⁾ PB L; 133 van 22.5.2008, blz. 66

⁽¹⁸⁾ PB L 376 van 27.12.2006, blz. 21

⁽¹⁹⁾ Hier wordt gedoeld op reclame voor „kosteloze kredieten”, „zelfs bij betwistingen” of „zelfs als u al op de lijst staat van de nationale bank”, of reclame waarin abusievelijk wordt aangedrongen op de „bundeling” van eerder aangegane leningen of waarin de kredietverlener zich voorstaat op het gemak of de snelheid waarmee leningen kunnen worden verstrekt.

4.4 Woekerpraktijken tegengaan

4.4.1 De bescherming van de Europese consument zou baat hebben bij een EU-systeem om woekerpraktijken te reguleren. Bestrijding van woekerpraktijken komt neer op een regeling waardoor de totale kosten van een lening aan een maximum worden verbonden. Dat maximum geldt voor alle af te dragen rentes en alle met een kredietovereenkomst gemoeide kosten, uitgedrukt in een percentage, volgens de bekende methode van het JKP (jaarlijkse kostenpercentage). Hoe hoog dit JKP is, zou moeten afhangen van het soort krediet en de hoogte van het geleende bedrag.

4.4.2 De context in Europa is erg heterogeen op dit gebied ⁽²⁰⁾.

4.4.3 Over het algemeen is de kredietverlening aan particulieren aan beperkingen verbonden, maar er zijn landen die hun systeem als het gaat om woekeren in de kredietverlening aan ondernemingen, helemaal hebben geliberaliseerd. De enige uitzonderingen daarop vormen Frankrijk en Italië.

4.4.4 In de meeste landen is het toezicht op de hoogte van de rente niet bij wet geregeld, maar afhankelijk van de jurisprudentie. Dit geldt voor het Verenigd Koninkrijk en Spanje.

4.4.5 In Duitsland bepalen de rechtbanken of sprake is van woekeren op grond van het maandelijks door de *Bundesbank* gepubliceerde marktgemiddelde voor diverse soorten kredietverlening. Het verschil daarmee wordt als te groot aangemerkt als de toegepaste rente meer dan twee keer zo hoog is als het marktgemiddelde.

4.4.6 In Italië zijn de rentevoeten net als in Frankrijk bij wet vastgelegd. De woekerrente wordt daar ook, net als in Frankrijk, om het kwartaal opnieuw bepaald. In Italië is sprake van een woekerrente als het percentage ervan voor meer dan de helft hoger is dan de gemiddelde rente van de banken.

5. Sanering van een overmatige schuldenlast

5.1 Veel lidstaten hebben gerechtelijke procedures voor schuldsanering in het leven geroepen. Uit de beschikbare gegevens kan worden afgeleid wat het algemene doel van schuldsanering is (ook al zijn er geen vergelijkende studies van de wetgeving van de lidstaten op dit gebied, noch statistieken voor alle 28 lidstaten): huishoudens die onder een overmatige schuldenlast gebukt gaan, helpen om niet buiten de samenleving te komen te staan. Voor zover mogelijk moeten zij in staat worden gesteld om hun schulden naar vermogen af te betalen. Er zijn ook regelingen om iemands schulden voor een deel of volledig kwijt te schelden als de situatie uitzichtloos is. Daardoor krijgt iemand een tweede kans.

5.2 Een belangwekkend voorbeeld daarvan is het insolventierecht voor ondernemingen, waarover het EESC een advies heeft uitgebracht ⁽²¹⁾.

5.3 In de meeste landen van Europa waar gerechtelijke schuldsaneringsprocedures zijn ingevoerd, verschillen deze van aard, qua voorwaarden om daarvoor in aanmerking te komen en naar gelang van de goederen waarvoor schulden zijn gemaakt.

5.3.1 Al die procedures hebben gemeen dat een rechter schuldenaars en hun schuldeisers een saneringsplan kan opleggen. Over algemeen gaat daaraan een fase vooraf waarin naar een minnelijke schikking tussen de partijen wordt gezocht. Als dat lukt, is die minnelijke schikking het plan dat door de rechter wordt bekrachtigd ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Artikel L313-3 van de Wet op de consumptie. In Frankrijk is woekeren een misdrijf waarop een straf staat van twee jaar gevangenis en een boete van 45 000 euro of van één van die twee. Bovendien moeten de te veel geïnde bedragen weer worden meegeteld in het kapitaal van de schuldvordering. Als de schuldvordering ondertussen al is betaald, moet de kredietverlener de te veel geïnde bedragen met rente terugbetalen. Voor iedere financieringscategorie is een percentage vastgelegd waarop woekeren begint. Dit percentage wordt om het kwartaal vastgelegd door de *Banque de France* en gepubliceerd in het staatsblad.

⁽²¹⁾ PB C 271 van 19.9.2013, blz. 55

⁽²²⁾ Die minnelijke schikking maakt deel uit van de eigenlijke procedure en is het vervolg op het besluit om iemand tot die procedure toe te laten (Frankrijk, België) of maakt geen deel uit van de eigenlijke procedure, maar is een voorwaarde waaraan eerst moet worden voldaan (Nederland).

5.3.2 Afgezien van deze rechterlijke exercitie kan de procedure ook inhouden dat een justitieel medewerker wordt aangewezen voor de verdere afhandeling ervan (een „schuldbemiddelaar” in België, een „curator” in Nederland). Deze justitiële medewerker moet de schuldvorderingen in ontvangst nemen, de deugdelijkheid ervan onderzoeken, nagaan wat de levensomstandigheden van de schuldenaar zijn en hoe het met zijn of haar vermogen gesteld is, zo nodig uitmaken hoe hoog de inkomsten van de schuldenaar moeten zijn om de vaste lasten te blijven bekostigen en met wat overblijft de schuldeisers te betalen, bepaalde bezittingen van de schuldenaar laten verkopen, een saneringsplan opstellen, controleren of dat plan ook echt wordt uitgevoerd en erop toezien dat de schuldenaar trouw blijft aan de aangegane verbintenissen⁽²³⁾.

5.3.3 In dit licht is het volgens het EESC beslist noodzakelijk om in EU-verband te regelen dat bepaalde basisgoederen nooit in beslag mogen worden genomen, noch voor een appel en een ei mogen worden verkocht.

5.3.4 Als de procedure eenmaal is opgestart, kan de daarvoor in aanmerking komende schuldenaar meestal niet meer worden vervolgd en moeten zijn of haar gewone schuldeisers hun aanspraken op zijn of haar goederen of inkomsten laten rusten. Uiteraard raken schuldenaars het voordeel van de saneringsprocedure kwijt als zij, tijdens de duur daarvan, nog meer schulden maken.

5.3.5 Volgens het EESC is gelijkschakeling van die procedures goed voor de bescherming van de consument tegen sociale uitsluiting, op voorwaarde dat de geharmoniseerde procedures weinig tijd in beslag nemen, eenvoudig zijn en de schuldenaren (die het al moeilijk genoeg hebben) niets kosten.

5.3.6 Verder zou de opschorting van de aanspraken van de schuldeisers al vroeg in de procedure moeten worden uitgesproken om te voorkomen dat de schuldenaar door de schuldeisers onder druk wordt gezet.

5.3.7 Er moet beslist ook een fase voor de deugdelijkverklaring van de schuldvorderingen worden ingelast als garantie dat de rechten van alle partijen worden nageleefd.

5.3.8 In sommige landen wordt apart geregeld welk lot de hoofdwoning beschoren is, met als doel om te voorkomen dat gezinnen uit hun huis worden gezet. Die — volgens het EESC terechte — regeling zou stelselmatig moeten worden toegepast om te voorkomen dat gezinnen buiten de maatschappij komen te staan, een doel dat voorrang moet krijgen en het belang dient van de hele samenleving.

5.3.9 In de ergste gevallen moeten schulden voor een deel of volledig kunnen worden kwijtgescholden om het risico op sociale uitsluiting te voorkomen.

5.3.10 Een schuldenaar voor wie een schuldsaneringsprocedure is opgestart, moet niet worden uitgesloten van de basisdiensten van banken, omdat iemand zonder die dienstverlening buiten de economie en de samenleving komt te staan.

5.3.11 Van belang is dat de middelen die ter beschikking worden gesteld voor de werking van deze instrumenten een persoonsgebonden behandeling mogelijk maken. Daarom moeten er regelingen worden getroffen waardoor schuldenaars die de behoefte daartoe gevoelen, kunnen worden begeleid.

6. De consument een hoge mate van bescherming bieden als bijdrage aan de consolidering van de interne markt

6.1 Om het hierboven omschreven doel te verwezenlijken, moet in alle lidstaten een eenvormige procedure worden ingevoerd, waarbij ook die procedure in overeenstemming is met het Handvest van de grondrechten en de artikelen 114 en 81 van het VWEU. Daarvoor zou moeten worden uitgegaan van algemene beginselen waarvoor de Commissie een richtlijn zou kunnen voorstellen. Het EESC geeft onderstaande opties voor een nog verder eengemaakte markt ter overweging.

6.2 Het EESC benadrukt dat een aantal van die opties al van toepassing is in sommige lidstaten en dat het goed zou zijn om daar overal toe over te gaan.

⁽²³⁾ Soms wordt een dergelijke „begeleider” niet aangewezen, maar wordt een bestuurlijke instantie belast met de vervulling van een deel van de hierboven opgesomde taken (een „commission départementale” in Frankrijk).

6.3 Opvang voor mensen met een overmatige schuldenlast

6.3.1 Schuldenaars hebben vaak onvoldoende baat bij advisering over financiële diensten en consumptie, de verplichting voor banken en kredietinstellingen om advies te geven en de hulp die voor het beheer van een budget wordt geboden, of die mogelijkheden zijn niet afgestemd op de persoonlijke situatie van de schuldenaar. De nationale overheden moeten mensen die in moeilijkheden verkeren, dus sociale hulpverlening bieden, eventueel in de vorm van gratis juridische bijstand, waardoor zij desgewenst onmiddellijk kunnen worden geholpen. De juridische bijstand die consumentenorganisaties al bieden, zou in de lidstaten dan ook kunnen worden gesteund en geformaliseerd.

6.3.2 Er kunnen sociale hulpregelingen in het leven worden geroepen voor de ernstigste situaties van overmatige-schuldvorming waarin onmiddellijk moet worden overgegaan tot de betaling van de gas- en elektriciteitsrekening en van de kosten voor woning, voedsel en gezondheidszorg, en tot de gedeeltelijke of volledige aflossing van de schulden.

6.3.3 Daarnaast is er behoefte aan een systeem om de situatie van mensen met een overmatige schuldenlast *in concreto* te analyseren, de deugdelijkheid van de schuldvorderingen na te gaan, met de schuldeisers over een saneringsplan te onderhandelen of de weg vrij te maken voor andere oplossingen (bv. een gerechtelijke procedure) en informatie te geven over de rechten en plichten van de schuldenaar.

7. Europese waarnemingspost voor overmatige-schuldvorming

7.1 Het EESC pleit voor de oprichting van een Europese waarnemingspost voor overmatige-schuldvorming waaraan geen extra kosten voor de begroting zijn verbonden. Met deze waarnemingspost waarvoor van de bestaande nationale systemen zou worden uitgegaan, zou het euvel van de ontbrekende statistieken kunnen worden verholpen, zou een grondige analyse van de oorzaken van overmatige-schuldvorming en van de typerende eigenschappen van overmatige-schuldenaars kunnen worden gemaakt, zouden de situaties van de lidstaten en de maatregelen die de lidstaten op dit gebied nemen, met elkaar kunnen worden vergeleken en kan de maat worden genomen van de evolutie van dit fenomeen.

7.2 De waarnemingspost zou kunnen worden aangevuld met een netwerk voor uitwisselingen, dat openstaat voor alle belanghebbenden en dienst kan doen als forum voor een dialoog over geslaagde methoden op dit gebied.

7.3 De bestrijding van overmatige-schuldvorming bij de consument en de preventie van sociale uitsluiting vragen nu eenmaal om een totaalaanpak. Overmatige-schuldvorming kan onmogelijk worden bestreden met op zich staande maatregelen die niet worden gecoördineerd in EU-verband. Consumenten, overheidsinstanties en ondernemingen moeten beslist meer gaan samenwerken om tot methoden te komen die van meer creativiteit en doeltreffendheid getuigen.

7.4 Bedoelde waarnemingspost zou kunnen worden samengesteld uit afdelingen voor elk van de volgende thema's: gegevensvergaring, bestaande rechtskaders, voorlichtingsacties en educatie.

7.5 De leden van de waarnemingspost zouden zowel uit de overheids- als uit de particuliere sector moeten komen. Bij „particuliere sector” kan worden gedacht aan vertegenwoordigers van Europese en nationale beroepsorganisaties en consumentenbonden uit meerdere economische sectoren en geografische gebieden die zich inzetten voor de bestrijding van overmatige-schuldvorming. Alle leden van de waarnemingspost zouden actief deelnemen aan de werkzaamheden van de afdelingen, mogelijkerwijs in gespecialiseerde werkgroepen.

7.6 De overheidssector zou worden vertegenwoordigd door nationale deskundigen. Die deskundigen zouden door de lidstaten moeten aangewezen en zouden banden moeten onderhouden met de particuliere sector en ervaring moeten hebben opgedaan met de bestrijding van overmatige-schuldvorming en de bescherming van consumenten. Nationale vertegenwoordigers zouden ook ervaring moeten hebben met de voorlichting van het grote publiek.

Brussel, 29 april 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

498E ZITTING VAN HET EESC VAN 29 EN 30 APRIL 2014

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 — Voor een heropleving van de Europese industrie

*(COM(2014) 14 final)**(2014/C 311/07)*Rapporteur: **mevrouw Sirkeinen**

De Europese Commissie heeft op 28 januari 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen 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 — Voor een heropleving van de Europese industrie

COM(2014) 14 final.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 maart 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498^e zitting (vergadering van 29 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 139 stemmen vóór en 1 tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC verwelkomt de mededeling over de heropleving van de industrie en concludeert dat:

- de uitdagingen waar de Europese industrie voor staat niet afnemen en dat Europa zonder concurrerend bedrijfsleven geen groei en banen zal genereren;
- voor het industriebeleid van de EU een steviger pakket voorstellen nodig is om bedrijven te overtuigen om in de regio te investeren;
- een inclusieve en groene economie één van de grootste vraagstukken van de komende jaren wordt;
- de mededeling een duidelijke visie ontbeert, alsook solide, dringende maatregelen om een aantrekkelijk klimaat te scheppen voor de industrie in Europa, hetgeen nodig is om bedrijven over te halen tot investeringen in de regio;
- de belangrijkste rol van de EU in het industriebeleid gelegen is in het onderling stroomlijnen van beleidsgebieden en de verspreiding van goede praktijken;

- de belangrijkste rol van de lidstaten gelegen is in de correcte en doelmatige werking van kennis-, informatie-, vervoers- en energie-infrastructuur voor iedereen;
- de mededeling veel onvoltooid werk aan het licht brengt en de behoefte benadrukt aan uitvoering op EU- en lidstaatsniveau;
- de Commissie een relevant signaal uitzendt over de cruciale integratie van de Europese industrie in internationale waardeketens.

1.2 Volgens het EESC verdienen de meningen en voorstellen in de mededeling steun en moeten de betrokken partijen ze snel uitvoeren.

1.3 Voorts doet het EESC de volgende aanbevelingen:

- de 20 %-doelstelling voor 2020, als aandeel van de industrie in het bbp, moet worden aangevuld met kwalitatieve aspecten, vooral om prestaties met een meerwaarde op internationaal niveau vast te stellen;
- de vergroening van de Europese industrie moet gepaard gaan met het streven naar concurrerende industrie- en dienstensectoren die meer op nieuwe technologie en kennis gebaseerd zijn, met een grotere meerwaarde;
- belangrijk doel van het Europese industriebeleid is het vergroten van de kansen van Europese ondernemingen om centrale posities in te nemen in internationale waardenetwerken om Europa zoveel mogelijk waarde te bezorgen;
- diensten moeten meer aandacht krijgen, alsook hiervoor ontwikkeld beleid, met name op kennis gebaseerde diensten, ook omdat zij de productiviteit in alle bedrijfssectoren kunnen stimuleren;
- wil gezonde mededinging innovatie aanjagen, dan moet het EU-mededingings- en staatssteunbeleid bedrijven helpen om de EU-groeidoelstellingen te bevorderen, vooral door werkgelegenheid terug te halen, zonder de concurrentie te benadelen; wereldwijd moet gestreefd worden naar gelijke concurrentievoorwaarden;
- alle spelers, inclusief werknemers en werkgevers, dienen betrokken te zijn bij het scheppen van een gunstig, voorspelbaar klimaat voor het bedrijfsleven, met initiatieven in de regio's;
- de beheersstructuren van het micro-economisch beleid van de EU moeten worden versterkt, waarbij de Europese Raad duidelijk leiderschap vertoont en de Raad Mededinging besluiten van andere Raadsformaties terdege toetst aan concurrentiecriteria; de Commissie moet werken aan doeltreffende onderlinge stroomlijning van de beleidsvoorstellen;
- de EU-financiering voor innovatie moet consequent bestemd worden voor de zes door de Commissie aangeduide horizontale gebieden, rekening houdend met nieuwe technologische uitdagingen als big data, robotica en 3D-printen, en
- elke redelijke maatregel om de Europese energieprijzen terug te dringen, moet genomen worden.

2. Inleiding

2.1 De economische crisis heeft het **belang van de industrie** aangetoond **voor economische stabiliteit, innovatie en de internationale prestaties** van de Europese economieën. De industrie is goed voor ruim 80 % van Europa's uitvoer en voor 80 % van particulier onderzoek en innovatie. De industrie neemt circa 15 % van de banen in de EU voor haar rekening, verder creëert elke baan in de industrie 1,5-2 banen in andere sectoren. Voorts gaat het tegenwoordig in de industrie om hooggekwalificeerd werk, dat bovengemiddeld betaald wordt. De industrie is geen doel op zichzelf, maar een middel tot werkgelegenheid en het handhaven van een goede levensstandaard.

2.2 De EU-industrie behaalt nog steeds grote winsten in de wereldwijde handel in productiegoederen en is toonaangevend wat duurzaamheid betreft. Maar uit het Europees concurrentieverslag uit 2013 blijkt dat **het aandeel van de Europese industrie in de wereldwijde productiesector het laatste decennium tanende is**. De productiekloof met de VS is opnieuw toegenomen. Na enig herstel in 2009-11 is het aandeel van de industrie in het bbp van de EU verder gedaald tot 15,1 %, ver van het streefdoel van 20 % in 2020. Sinds 2008 zijn er 3,5 miljoen banen verloren gegaan. De verschillen tussen de lidstaten zijn echter aanzienlijk.

2.3 Het industriebeleid is overigens één van de vlaggenschipinitiatieven van de Europa 2020-strategie. Het EESC heeft **in 2010 en 2012** ⁽¹⁾ **adviezen** uitgebracht **over de belangrijkste voorstellen van de Commissie** en heeft een aantal adviezen opgesteld over diverse aspecten van het industriebeleid, inclusief sectoranalyses als onderdeel van het werk van de CCMI (de adviescommissie Industriële reconversie van het EESC) ⁽²⁾, en werkt momenteel aan adviezen over „reshoring” van de industrie en inzetbaarheid van jongeren. Dit advies borduurt voort en is een aanvulling op die eerdere adviezen.

2.4 **De Commissiemededeling** licht de belangrijkste prioriteiten voor het industriebeleid van de Commissie toe als bijdrage tot het debat van de Europese Raad hierover, dat gepland staat voor maart 2014. Er wordt **aandacht besteed aan de reeds ondernomen maatregelen en er worden nieuwe maatregelen naar voren geschoven** waarmee deze prioriteiten sneller kunnen worden geconcretiseerd. De mededeling laat zien dat het industriebeleid en andere beleidsterreinen van de EU meer geïntegreerd raken, en geeft aan waarom dit mainstreamingproces voortgezet moet worden.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Tegen de achtergrond van de economische crisis en de groeiende bezorgdheid over het concurrentievermogen van Europese bedrijven **verwelkomt het EESC de mededeling van de Commissie**. De problemen in de industrie nemen niet af — integendeel. Het mondiale bedrijfsklimaat verandert voortdurend en in een steeds hoger tempo; EU-bedrijven moeten hierop kunnen inspelen. Zonder een concurrerende industrie zal Europa geen hogere groei en meer banen kunnen realiseren. Ook zal Europa op de lange termijn niet succesvol zijn als het uitsluitend afhangt van ontwerp en technische functies, zonder contact met de productie en de eindconsument.

3.2 Gezien de ernst van de situatie had het EESC **ingrijpendere voorstellen verwacht voor het EU-industriebeleid, met een duidelijker visie** en urgente maatregelen. Een duidelijk signaal is nodig om bedrijven ervan te overtuigen dat Europa een aantrekkelijke regio is voor investeringen in de toekomst. De mededeling bevat nu **weinig nieuws** in vergelijking met de mededelingen uit 2010 en 2012. Het is voornamelijk een inventarisatie van eerdere en geplande acties op de belangrijkste gebieden van industriebeleid, zoals hiervoor geschetst. Dit brengt veel onvoltooid werk aan het licht en benadrukt de behoefte aan uitvoering op EU- en lidstaatsniveau.

3.3 Het EESC onderschrijft de conclusies van de mededeling, inclusief de 20 %-doelstelling als aandeel van de industrie in het bbp, met de aantekening dat dit doel zuiver kwantitatief is, terwijl **kwalitatieve aspecten** meer zouden stroken met de EU-aspiraties voor sociaal en ecologisch duurzame mededinging. De 20 %-doelstelling moet gekoppeld worden aan andere doelen, die de Commissie volgens het EESC nader moet verkennen, met name i.v.m. kwesties die internationaal meerwaarde opleveren.

3.4 Het EESC is zeer te spreken over het duidelijke signaal van de Commissie over de cruciale integratie van **Europese bedrijven in internationale waardeketens**. In feite kan de zeer gespecialiseerde, complexe en dynamische aard van de industriële activiteit van vandaag beter omschreven worden als waardenetwerk. Bedrijven strijden wereldwijd om een belangrijke positie in die netwerken. Het Europese industriebeleid zou gericht moeten zijn op meer kansen voor Europese ondernemingen om zulke centrale posities in te nemen en om Europa zoveel mogelijk waarde te bezorgen. Het beleid en de doelstellingen dienen daarop te worden afgestemd.

⁽¹⁾ PB C 327, 12.11.2013, blz. 33; PB C 327, 12.11.2013, blz. 1; PB C 181, 21.6.2012, blz. 125.

⁽²⁾ PB C 198, 10.7.2013, blz. 45; PB C 299, 4.10.2012, blz. 54; PB C 327, 12.11.2013, blz. 82.

3.5 Volgens het EESC wordt de groene en inclusieve economie in de komende jaren de grootste uitdaging. De vergroening van de Europese industrie verdient prioriteit, evenals de overgang naar een koolstofarme en hulp-bronnenefficiënte economie die in 2050 een feit moet zijn, aan de hand van een vernieuwd industriebeleid. Wat Europa voor een geslaagde overgang nodig heeft, is een stap naar **innovatieve, concurrerende en duurzame industriële en dienstensectoren die meer op kennis en nieuwe technologie gebaseerd zijn en een grotere meerwaarde bieden**, gefinancierd met een ambitieus investeringsplan, wil Europa industriële groei en nieuwe banen garanderen.

3.6 Tegemoet komen aan on vervulde noden in de samenleving en concurreren stimuleert innovatie. Alle bedrijven in de interne markt zouden, ongeacht hun bedrijfsvorm, onder **gelijke voorwaarden moeten concurreren**. Volgens het EESC moet concurrentie tussen lidstaten wat het aanbod van staatssteun betreft worden vermeden. Het staatssteunbeleid zou onder andere gericht moeten zijn op de verlening van pre concurrentiële steun aan bedrijven die de groei van de EU kunnen stimuleren, terwijl verstoring van de concurrentie beperkt wordt. Staatssteun moet bedoeld zijn om ondernemingen te ontwikkelen en aan te passen, niet om niet-rendabele activiteiten permanent te steunen. Gelijke concurrentievoorwaarden zijn ook op de mondiale markten nodig, met name voor energie-intensieve industrieën.

3.7 De **rol van de dienstverlening** verdient meer aandacht. De onderlinge afhankelijkheid van diensten en maakindustrie wordt wijd en zijd onderkend, aangezien industriële activiteit steeds meer dienstverlening omvat, en veel diensten afhankelijk zijn van industriële prestaties. Maar de mogelijkheden van op kennis gebaseerde en ICT-diensten zijn legio: als volwaardige exportindustrie, maar ook via hun integratie in alle bedrijfssectoren stimuleren zij de productiviteit enorm. Er moet specifiek beleid komen om dit potentieel aan te boren.

3.8 Alle actoren — EU-instellingen, lidstaten, regio's, werkgevers, werknemers en andere partijen — moeten betrokken worden bij de complexe opgave om een **gunstiger klimaat voor het bedrijfsleven tot stand te brengen**. Initiatieven op basis van regionale specialismen moeten elkaar aanvullen en elkaar wederzijds stimuleren. Het beleidskader dient stabiel en voorspelbaar te zijn, evenals bijvoorbeeld de nationale belastingwetgeving.

3.9 Het EESC pleit voor **sterkere bestuursstructuren** voor micro-economisch beleid. De Europese Raad dient duidelijk strategisch leiderschap te tonen. De rol van de Raad Mededinging moet worden uitgebreid en deze Raad dient besluiten van andere Raadsformaties terdege te toetsen aan concurrentiecriteria. De Commissie dient haar werkzaamheden onderling te integreren aan de hand van doeltreffende beheersoplossingen. De lidstaten moeten gezamenlijke besluiten samenhangend uitvoeren en het industriebeleid moet volledig in het Europees Semester worden opgenomen, inclusief de uitvaardiging van landenspecifieke aanbevelingen.

4. Bijzondere opmerkingen over de beleidsgebieden

4.1 Een geïntegreerde, interne Europese markt

4.1.1 Een centrale rol van de overheid staat garant voor de verstrekking van en de toegang tot **eersteklas vervoers-, computer- en energienetwerken voor iedereen**, die inspelen op de zich ontwikkelende behoeften van de samenleving, inclusief ondernemingen. Zoals ook de Commissie inziet, is momenteel infrastructuur gewenst voor ruimtevaart-technologie, de bundeling van computer- en energienetwerken, alsook voor de distributie van alternatieve brandstoffen.

4.1.2 **Grenzen in de EU mogen geen verschil maken** voor de werking van en de toegang tot infrastructuur. Bestaande regelgevings-, administratieve en technische barrières moeten worden opgeheven. EU- en nationale middelen moeten voor de nodige investeringen op dit gebied bestemd worden, waarbij zoveel mogelijk particuliere financiering wordt aangeboden.

4.1.3 Het EESC is het met de Commissie eens dat in behandeling zijnde wetsvoorstellen voor de interne markt snel moeten worden goedgekeurd. **De lidstaten implementeren en handhaven** het wettelijk kader **nog steeds niet** naar behoren, waarmee de Commissie zich voor de taak gesteld ziet om rechtmatige nadere actie te ondernemen voor niet-naleving.

4.2 Investeren in innovatie en nieuwe technologie

4.2.1 In eerdere adviezen over industriebeleid heeft het EESC zich geuit over initiatieven van de EU voor innovatie en nieuwe technologie, waarvan het meestal sterk voorstander was, en gepleit voor **voldoende financiering van de EU, de lidstaten en de particuliere sector**.

4.2.2 Het EESC steunt met name de keuze en de acties van de Commissie voor **zes strategische, horizontale gebieden** van geavanceerde fabricage: sleuteltechnologieën, producten op biobasis, schone voertuigen en vaartuigen, duurzame bouw en grondstoffen, slimme netwerken en digitale infrastructuur. Nieuwe technologieën met groot potentieel die aandacht verdienen zijn robotica, big data, 3D-printen, industrieel internet en industrieel ontwerp. Financiële middelen van de EU, zoals Horizon 2020 en regionale fondsen, moeten consequent bestemd worden voor innovatie op deze terreinen. Het EESC wil voorts dat de kennis- en Innovatiegemeenschappen, voor productie met een meerwaarde, sneller tot stand worden gebracht.

4.2.3 **De periode om innovatie** voor toepassing **naar de markt te brengen**, is cruciaal voor het industrieel concurrentievermogen. Uitbreiding van de mogelijkheden voor durfkapitaal en andere risicodelende instrumenten van de EIB alsook innovatief gebruik van structuurfondsen zijn voorbeelden van hoognodige EU-maatregelen om particuliere investeringen aan te trekken voor riskante onderzoeksprojecten.

4.3 Toegang tot financiën

4.3.1 Ondanks verbetering van het economisch klimaat blijft de **toegang** van ondernemingen **tot krediet** beperkt, met name voor het mkb. Het EESC steunt daarom de pogingen van de EU op dit gebied: de oprichting van de bankenunie, het financieringsinitiatief voor het mkb, de verordening kapitaalvereisten, MiFID, de herziene richtlijn transparantie en maatregelen voor verruiming van de Europese markt voor durfkapitaal.

4.3.2 Om de leencapaciteit van de banken te verbeteren zou de EU een **evenwicht** moeten vinden tussen het versterken van de financiële stabiliteit en het steunen van ondernemingen met kapitaal. Voorts mag regelgeving voor de financiële sector particuliere leningverstrekking niet in de weg staan.

4.3.3 Meer dan elders zijn middelgrote en kleine ondernemingen in de EU afhankelijk van financiering door banken. Inspanningen op EU- en nationaal niveau moeten meer **diversificatie** opleveren **van bedrijfsfinanciering** uit andere bronnen, zoals equityfondsen, durfkapitaal en bedrijfsgaranties, evenals hybride financieringsmethoden. Er moet een levenscyclusbenadering voor financiering worden uitgewerkt, voorzien van innovatieve instrumenten.

4.4 Energie

4.4.1 Het EESC stelt met genoeg vast dat de Commissie inziet hoe belangrijk de energieprijzen voor het industriële concurrentievermogen zijn. De **energieprijzen** in Europa zijn veel hoger dan die van de naaste concurrenten; de elektriciteitsprijzen zijn twee keer zo hoog als de prijzen in de VS en Rusland en 20 % hoger dan in China. De gasprijzen zijn drie à vier keer zo hoog in vergelijking met de VS, Rusland en India en 12 % hoger dan in China.

4.4.2 Die prijsverschillen tussen de EU en haar concurrenten vloeien deels voort uit factoren waar het beleid in de EU geen vat op heeft. Maar **elke redelijke maatregel om de kloof te verkleinen** moet worden aangegrepen, met name om energie-intensieve sectoren en werkgelegenheid in Europa te herstellen. Het Europese bedrijfsleven heeft tot dusver de gestegen energieprijzen deels kunnen compenseren met meer efficiëntie, maar die optie raakt uitgeput.

4.4.3 **Energievoorzieningszekerheid** is vitaal voor alle ondernemingen. Momenteel wijzen de feiten ons serieus op de noodzaak om de afhankelijkheid van energie uit instabiele en onbetrouwbare bronnen te verminderen. Een gevarieerde energiemix, waartoe de lidstaten met naleving van milieueisen gezamenlijk hebben besloten is van groot gezamenlijk belang voor de EU.

4.4.4 Sommige beleidsmaatregelen, met name voor meer gebruik van hernieuwbare energiebronnen, hebben als bijkomende doelstelling het **creëren van nieuwe banen**. Volgens de momenteel beschikbare gegevens lijkt dit nog niet te gebeuren; uit onderzoek blijkt vooral een neutrale of licht positieve netto-impact op banen, terwijl de werkgelegenheidsstructuren ingrijpend veranderen.

4.5 Grondstoffen en hulpbronnefficiëntie

4.5.1 Het EESC staat achter de voornemens van de Commissie op het gebied van **grondstoffendiplomatie** en de opheffing van prijsverstoringen in verband met de input voor de industrie.

4.5.2 De **exploratie en exploitatie** van grondstoffen in de EU moet worden opgevoerd; daarop betrekking hebbende regelgeving zou moeten worden geharmoniseerd. Wetsvoorstellen inzake efficiënt gebruik van hulpbronnen en afval verdienen een zorgvuldige opzet met het oog op optimale resultaten. Onnodige kosten (op korte termijn) voor bedrijven zijn uit den boze. Beleidsneutraliteit voor de toegang tot biomassa is nodig voor een doeltreffende toepassing van het cascadebeginsel voor het gebruik van biomassa.

4.6 Verbetering van vaardigheden en de mogelijkheid bieden tot reconversie

4.6.1 In Europa zijn thans vijf miljoen jongeren werkloos, terwijl er twee miljoen vacatures zijn. **Slecht op elkaar afgestemde vaardigheden** en opleidingen staan boven aan de agenda voor industriebeleid.

4.6.2 Het aantal en het niveau van afgestudeerden in **natuurwetenschappen, technische opleidingen en wiskunde** moet op elk niveau omhoog **en de toegang tot deze sectoren voor vrouwen van alle leeftijden moet flink gestimuleerd worden**.

4.6.3 **Stages** en het duale leersysteem dragen duidelijk bij aan vaardigheidsprofielen die afgestemd zijn op concrete behoeften van de markt. De lidstaten en de sociale partners moeten goede praktijken verkennen en toepassen, met inbegrip van efficiënte modellen voor grensoverschrijdende stages.

4.6.4 De EU, lidstaten en sociale partners kunnen de industrie voor nieuwe technologieën en innovatie uitsluitend stimuleren met beleid voor verbetering van de kennis van de werknemers en voor levenslang leren, als beloning voor hun investering. Erkenning van vaardigheden en kwalificaties en de verbetering van arbeidsomstandigheden zijn essentieel voor de betrokkenheid van de werknemer. Een bredere sociale dialoog moet een centrale rol vervullen in de wederopleving van de Europese industrie.

4.7 MKB en ondernemerschap

4.7.1 Het EESC blijft sterk voorstander van de pogingen van de EU om het mkb, met inbegrip van de vele bedrijfsmodellen, te versterken en om het motto „denk eerst klein” concreet te maken. **De Small Business Act** moet niet alleen bijgewerkt, maar hernieuwd worden en uitgebreid om resterende belemmeringen voor ontwikkeling en groei weg te nemen. Deze hervormingen moeten gekoppeld worden aan het Europees Semester.

4.7.2 De ingrijpende „hamvraag” op dit moment is hoe **de Europese houding** ten aanzien van de waardering van ondernemerschap en het nemen van risico's **veranderd kan worden**.

4.7.3 Naar het oordeel van het EESC mogen maatregelen voor **minder regelgeving en administratieve kosten**, met name het REFIT-programma, alsmede de opheffing van belemmeringen voor de groei van ondernemingen, niet negatief uitpakken voor de regelgeving die de consument, het milieu, de volksgezondheid en de veiligheid van werknemers beschermt, alsook hun voorlichting en raadpleging, en moeten de maatregelen de overeenkomsten naleven die gesloten zijn in het kader van de sociale dialoog.

4.7.4 **Samenwerkingsverbanden en clusters** kunnen het mkb opties voor groei bieden, zoals de Commissie opmerkt. De aanpak moet alle sectoren, elk type onderneming, -Europese en internationale waardeketens omvatten.

4.8 *Internationalisering van EU-bedrijven*

4.8.1 Het EESC staat achter de acties van de Commissie om de **toegang** voor EU-bedrijven **tot grote internationale markten** veilig te stellen. De hand moet worden gehouden aan een ambitieuze agenda voor overleg over vrijhandelsovereenkomsten en ander handelsoverleg, in de geest van wederzijdsheid, met name met de grootste handelspartner van de EU, de VS, alsook tussen de EU en de landen aan de zuidelijke Middellandse Zee en de landen van het Oostelijk Partnerschap.

4.8.2 Bilaterale en multilaterale instrumenten moeten worden toegepast om te bereiken dat de belangrijkste **handelspartners** van de EU **hun internationale verplichtingen naleven**.

4.8.3 Industriële normen in verschillende economische regio's lopen ver uiteen en vormen obstakels voor de handel; meer in het algemeen staan zij gelijke concurrentievoorwaarden in de weg. Mits essentiële vereisten in verband met gezondheid, veiligheid, milieubescherming en bescherming van de consument worden nageleefd, zoals vermeld in artikel 114 VWEU, steunt het EESC het werken aan **internationale normen en samenwerking voor regelgeving**, alsmede acties, inclusief markttoezicht, om te garanderen dat EU-bedrijven hun industriële-eigendomsrechten kunnen handhaven. De mededeling had concreter kunnen zijn over eventuele maatregelen in dit verband.

Brussel, 29 april 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, dat meer dan een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen kreeg, werd tijdens de beraadslagingen verworpen (artikel 39, lid 2, rvo):

Paragraaf 3.5

Als volgt wijzigen:

„3.5 Volgens het EESC wordt de concurrerende, groene en inclusieve economie in de komende jaren de grootste uitdaging. De vergroening van de Europese industrie verdient prioriteit, evenals de overgang naar een koolstofarme en hulpbronnefficiënte economie die in 2050 een feit moet zijn, aan de hand van een vernieuwd industriebeleid. Wat Europa ~~voor een geslaagde overgang~~ nodig heeft, is een stap naar innovatieve, concurrerende en duurzame industriële en dienstensectoren die meer op kennis en nieuwe technologie gebaseerd zijn en een grotere meerwaarde bieden, gefinancierd met een ambitieus investeringsplan, wil Europa industriële groei en nieuwe banen garanderen. Deze ambitieuze doelstellingen vergen des te meer doeltreffende randvoorwaarden voor investeringen.”

Motivering

- 1) Als de economie niet concurrerend is, is ze evenmin ecologisch of anderszins duurzaam. De economie moet wereldwijd concurrerend zijn om genoeg middelen te genereren voor een welvarende, inclusieve en groene samenleving.
- 2) Stilistische aanpassing.
- 3) De overgang van de productiesectoren naar onderdelen die meer waarde toevoegen is niet alleen voor de vergroening van belang, maar ook nodig om Europa in de toekomst ook in andere opzichten welvarend te houden.
- 4) Industriebeleid gaat niet over plannen voor overheidsinvesteringen, en zou daar ook niet over moeten gaan. In plaats daarvan moet het een set maatregelen zijn die een bedrijfsklimaat scheppen dat particuliere investeringen tegen marktvoorwaarden aantrekt. De ervaring leert, tenminste in mijn land in de jaren '70, dat grote overheidsinvesteringen en „kies de winnaar”-regelingen voor de industrie voor de belastingbetaler meestal duur uitpakken, zonder dat er langetermijnvoordelen aan verbonden zijn.

Stemuitslag

Vóór:	41
Tegen:	81
Onthoudingen:	11

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 met betrekking tot de vermindering van verontreinigende emissies van wegvoertuigen

(COM(2014) 28 final — 2014/0012 (COD))

(2014/C 311/08)

Algemeen rapporteur: **RANOCCHIARI**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 6 en 18 februari 2014 op grond van art. 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 met betrekking tot de vermindering van verontreinigende emissies van wegvoertuigen

COM(2014) 28 final — 2014/0012 (COD).

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498^e zitting (vergadering van 29 april) besloten de heer Virgilio Ranocchiarri als algemeen rapporteur aan te wijzen, en heeft het met 158 stemmen vóór en 2 tegen, bij 5 onthoudingen, onderstaand advies goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is altijd al voorstander geweest van maatregelen die, mede gelet op de technische ontwikkeling, bijdragen aan vermindering van verontreinigende stoffen en in het algemeen de luchtkwaliteit verbeteren.

1.2 Het onderhavige voorstel roept echter enkele vragen op ten aanzien van de wijze waarop en de termijnen waarbinnen die reductie bereikt moet worden, zoals verderop uiteengezet wordt.

1.3 Met name valt op dat een passende effectbeoordeling van sommige van de voorgestelde maatregelen gebrekkig is of ontbreekt; een tekort of afwezigheid die duidelijk haaks staan op het principe van „intelligente regelgeving”, dat zowel voor deze als andere zaken van sociaal, economisch en ecologisch belang herhaaldelijk benadrukt wordt.

1.4 Soortgelijke bedenkingen rijzen bij het al te gretig teruggrijpen op gedelegeerde handelingen voor zaken die vanwege hun belang zeker geen „niet-essentiële onderdelen” van een verordening lijken te zijn en dus in de categorie van gedelegeerde handelingen zouden kunnen vallen.

Het Comité zou dan ook graag zien dat:

- er geen gebruik wordt gemaakt van gedelegeerde handelingen als de feiten en onderzoeken, uitgevoerd hetzij door de Commissie, hetzij door de ECE/VN ⁽¹⁾, directe toepassing van sommige van de geplande maatregelen mogelijk maken (bijv. verhoging van de massa voor sommige lichte voertuigen, of het uitsluiten van op gas rijdende voertuigen van de meting van ammoniak);
- er duidelijke en uitgebreide effectbeoordelingen worden gemaakt voor alle geplande maatregelen, die uit dit oogpunt gebrekkig lijken en die de Commissie desondanks via gedelegeerde handelingen wil treffen.

1.5 Wat hier voorgesteld wordt, stelt volgens het EESC de medewetgevers in staat om een bewustere, volledige en transparante afweging van het voorstel te maken, waarbij de eerder vermelde twijfels zo al niet geheel, dan toch ten minste deels opgeheven worden.

⁽¹⁾ Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties.

2. Het Commissievoorstel

2.1 Het voorstel bevat een aantal wijzigingen voor twee vigerende verordeningen:

- Verordening nr. 715/2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6);
- Verordening nr. 595/2009 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen en motoren met betrekking tot emissies van zware bedrijfsvoertuigen (Euro VI).

2.2 Volgens de Commissie zal het voorstel mede de verontreinigende emissies terugdringen en, met enkele van de geplande maatregelen, de bestaande wetgeving vereenvoudigen.

2.3 Wat de personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen (LD) betreft zijn de belangrijkste wijzigingen:

2.3.1 aan de huidige beoordeling van CO₂-uitstoot wordt de methaanemissie toegevoegd. Dit levert als nieuw gegeven de totale hoeveelheid CO₂-equivalent op; Deze maatregel maakt het ook mogelijk om de limiet te herzien voor de totale koolwaterstofemissie (THC), die nu ook de methaanuitstoot (CH₄) en de niet-methaanhoudende koolwaterstoffen (NMHC) omvat. Dit komt neer op een deregulering van de specifieke beoordeling van de methaanemissie. Een en ander moet de invoering op de markt van op aardgas rijdende voertuigen vergemakkelijken, die anders maar moeilijk aan de THC-waarden kunnen voldoen;

2.3.2 herziening van de grenswaarden voor de uitstoot bij lage temperatuur (Euro 6);

2.3.3 vaststelling van een andere dan de tot nu toe gehanteerde grenswaarde voor de NO₂-emissie (stikstofdioxide) voor opname in de totale emissie van stikstofoxide (NO_x);

2.3.4 herziening van de meetmethode voor deeltjes, door de invoering van een nieuwe limiet voor het aantal deeltjes;

2.3.5 herziening van de voorschriften voor onbeperkte toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie over voertuigen, met bijzondere aandacht voor de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen.

2.4 Voor zware voertuigen (HD) betreffen de belangrijkste wijzigingen:

2.4.1 herziening van de grenswaarde van de maximummassa om de wetgeving inzake de emissie van lichte voertuigen (Verordening 715/2007) ook te laten gelden voor voertuigen die op basis van hun uitrusting zowel onder wetgeving voor lichte als voor zware voertuigen kunnen vallen, om te vermijden dat hetzelfde voertuig tweemaal gecertificeerd moet worden; Zo zou voor deze voertuigen een totaalgewicht van 5 000 kg kunnen worden toegestaan, zonder het niveau van milieubescherming te verlagen.

2.4.2 De grenswaarde voor de ammoniakemissie (NH₃) geldt momenteel voor alle zware voertuigen. In feite is het risico van ammoniakslip (gebruikt in systemen voor de controle van de emissie) aanwezig in voertuigen met dieselmotor, die juist zulke systemen gebruiken. In benzine- of aardgasmotoren bestaat dit gevaar niet; de Commissie stelt voor om op gecombineerd aardgas (CNG) rijdende bussen en HD, die ongetwijfeld veel ecologischer zijn, van deze grenswaarde vrij te stellen. Anders worden zij opgezadeld met aanzienlijke, overbodige kosten.

2.5 Voor uitvoering van het bovenstaande verzoekt de Commissie gedelegeerde handelingen te mogen vaststellen, zonder tijdslimiet en vanaf de inwerkingtreding van de verordening.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het is onvermijdelijk dat het EESC enkele twijfels uit over de vorm van dit voorstel, de wijze van invoering en de betreffende termijnen.

3.2 Ten eerste de opzet van de verordening, waarin uiteenlopende wijzigingen omtrent lichte en zware voertuigen gecombineerd zijn, een aanpak die niet past in de regels van „*smart and transparent regulation*”, één van de belangrijkste toezeggingen in CARS 21⁽²⁾, en ook herhaald in CARS 2020, waarvan de werkzaamheden nog steeds voortgezet worden⁽³⁾.

3.3 De effectbeoordeling die bij het document gaat, lijkt in veel gevallen gebrekkig en ontbreekt zelfs voor sommige voorgestelde maatregelen, die evenwel aanzienlijke gevolgen zouden hebben voor de kosten van voertuigen.

3.4 Opnieuw vraagt de Commissie om gebruik te kunnen maken van gedelegeerde handelingen (een tiental), onder toepassing van art. 290 VWEU. De concrete inhoud van de primerende wetgevingshandeling, de verordening dus, wordt zo ondermijnd.

3.4.1 Hier komt nog bij dat enkele van de onderwerpen waarvoor in het voorstel voor gedelegeerde handelingen gepleit wordt, de emissies van voertuigen en de bijhorende grenswaarden betreffen. Deze zaken werden altijd beslist door medewetgevers, juist vanwege het belang ervan, omdat ze moeilijk te beschouwen zijn als „niet-essentiële onderdelen” van een verordening en dus niet in de categorie van gedelegeerde handelingen kunnen vallen.

3.4.2 Het EESC heeft in zijn adviezen meer dan eens het buitensporige gebruik van gedelegeerde handelingen vermeld en in een recent advies⁽⁴⁾ gewezen op de problematische aspecten ervan die, door de steeds grotere speelruimte van de Commissie in dezen, vraagtekens doen plaatsen bij de transparantie van het systeem, de correcte toepassing van de procedures en de doeltreffendheid van de controlemechanismen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het EESC koestert sterke twijfels aan de opname van methaan (CH₄) als CO₂-equivalent (zie par. 2.3.1). Die keus zou namelijk herziening van de huidige normen voor CO₂ met zich meebrengen (Verordening 443/2009 en Verordening 510/2011). De doelstellingen van deze verordeningen zijn vastgesteld zonder rekening te houden met CO₂-equivalent, waarvan de eventuele invoering een nauwkeurige effectbeoordeling vergt voor een correcte herziening van vermelde verordeningen. Opname van het CO₂-equivalent zou ook gevolgen hebben voor de consument: een herziening van de belasting in lidstaten waar deze op de CO₂-uitstoot gebaseerd is, en kans op verwarring binnen de huidige praktijk, die gebaseerd is op informatie over de CO₂-uitstoot. En dit allemaal voor marginale variaties in de thans gemeten waarden voor CO₂ (de stijging zou minder dan 1 gr/km zijn) en forse complicaties voor de monitoring.

4.2 Wat betreft de grenswaarden voor de uitlaatemissie bij lage temperatuur (zie par. 2.3.2) valt het aan te bevelen dat aan een eventuele herziening van die waarden een uitgebreide en grondige effectbeoordeling voorafgaat, ook voor koolstofmonoxide (CO) en koolwaterstoffen (HC), en niet alleen voor stikstofoxiden (NO_x) en stikstofdioxiden (NO₂).

4.3 Ook in het geval van stikstofdioxide (par. 2.3.3), dat met name in stedelijke gebieden zeer verontreinigend is, zou het besluit voor een specifieke grenswaarde via gedelegeerde handelingen moeten berusten op een grondige effectbeoordeling.

⁽²⁾ CARS 21: Een concurrerend regelgevingskader voor de automobieliindustrie voor de 21e eeuw, COM(2007) 22 final.

⁽³⁾ CARS 2020: Actieplan voor een concurrerende en duurzame Europese automobieliindustrie, COM(2012) 636 final.

⁽⁴⁾ Advies INT/656 van 18/09/2013 „Betere regelgeving: uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen”.

4.4 Wat betreft de te herziene meetmethode voor deeltjes (par. 2.3.4) merkt het EESC op dat bij invoering van de limiet voor het aantal deeltjes (Verordening 692/2008) de grens voor de deeltjesmassa verlaagd was van 5,0 mg/km naar 4,5 mg/km, juist om de waarde met het aantal deeltjes te laten samenvallen. Het voorstel lijkt dus ongerechtvaardigd en in strijd met de recente bevindingen van de ECE van de VN ⁽⁵⁾ (waarin ook de Commissie zitting heeft), te weten dat het niet nodig is de betreffende procedures voor de deeltjesmassa te herzien.

4.5 Omtrent de toegang tot informatie (par. 2.3.5) herinnert het EESC eraan dat volgens art. 9 van Verordening 715/2007 de Commissie vóór 2 juli 2011 hierover een verslag had moeten voorleggen. Dit is nog niet gebeurd. Het spreekt dus vanzelf dat elk besluit hieromtrent pas genomen kan worden nadat de Raad en het Europees Parlement het verslag in kwestie hebben beoordeeld.

4.6 Een goede zaak is de flexibiliteit die men wil hanteren voor de grenswaarden van de emissie van bepaalde lichte voertuigen die, ingeval ze deze grenswaarden bereiken, riskeren in de categorie van zware voertuigen en onder een dubbele typegoedkeuring te vallen (par. 2.4.1). De invoering van een grens van 5 000 kg voor de brutomassa van het voertuig lijkt te stroken met de huidige grens van 2 840 kg voor de referentiemassa. Gedelegeerde handelingen om de huidige testprocedure aan te passen, lijken dus niet te rechtvaardigen. Volgens het EESC zou dit voorstel, dat al lang besproken wordt, echter direct in werking moeten treden, desnoods als overgangsnorm, zonder beroep te doen op een gedelegeerde handeling. Dit omdat de maatregel van beperkte duur is en omdat de VN/ECE in Genève binnenkort een nieuwe procedure zal goedkeuren: de WLTP (*World light duty test procedure*), die alle testprocedures voor lichte voertuigen zal herzien en die volgens de Commissie vanaf 2017 zal gelden.

4.7 Het EESC steunt verder het voorstel van de Commissie om op gas rijdende voertuigen uit te sluiten van de metingen van ammoniak (par. 2.4.2); het gaat immers om de correctie van een bepaling die op aardgas (CNG) rijdende voertuigen discrimineert. Dit onderwerp was al ter sprake gekomen bij de bespreking van Verordening 595/2009 maar is om onverklaarbare redenen bij de definitieve opstelling van de verordening buiten beschouwing gebleven.

Brussel, 29 april 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ De Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, gevestigd in Genève, heeft onder andere tot taak de technische regelgeving op mondiaal niveau te harmoniseren. 58 landen en de EU nemen hieraan deel (WP29).

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 betreffende het aanpakken van de gevolgen van ontneming van het stemrecht aan burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer uitoefenen

(COM(2014) 33 final)

(2014/C 311/09)

Afdelingsrapporteur: **Andris Gobiņš**

De Commissie heeft op 7 maart 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de EU te raadplegen 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 betreffende het aanpakken van de gevolgen van ontneming van het stemrecht aan burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer uitoefenen

COM(2014) 33 final.

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 april 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498^e zitting (vergadering van 29 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 203 stemmen vóór en 5 tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Standpunt van het EESC

1.1 Volgens artikel 10, lid 3, van het VEU, waarin de EU-burger centraal staat, „[heeft] iedere burger [...] het recht aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen”. Dit betekent per definitie dat hij ook zijn stemrecht moet kunnen uitoefenen. Het recht om aan verkiezingen deel te nemen is een wezenlijk onderdeel van de democratie en een grondrecht.

1.2 Vrij verkeer behoort eveneens tot de grondrechten van de Europese burger. EU-burgers mogen in elk van de 28 lidstaten van de EU wonen en werken.

1.3 In de artikelen 39 en 40 van het Handvest van de grondrechten van de EU is vastgelegd dat iedere burger van de Unie mag deelnemen aan verkiezingen voor het Europees Parlement en aan gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar hij verblijf houdt, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. Over deelname aan nationale verkiezingen is in het Handvest daarentegen niets vastgelegd.

1.4 In totaal 23 EU-lidstaten staan hun onderdanen toe aan nationale verkiezingen deel te nemen, ook al wonen en werken ze in een andere EU-lidstaat. In een informele enquête die door *Europeans Throughout the World* (ETTW) voor dit advies is afgenomen, worden door expatorganisaties o.m. de volgende argumenten aangevoerd voor handhaving van het stemrecht voor onderdanen die in een andere lidstaat verblijven:

- stemmen, of dit nu bij lokale, regionale, nationale of Europese verkiezingen is, is een democratisch grondrecht, dat ondersteund en gewaarborgd dient te worden;
- willen nationale verkiezingen echt democratisch zijn, dan moet de stem van alle burgers worden gehoord, dus ook van degene die ervoor gekozen hebben in het buitenland te wonen en te werken;

- handhaving van het stemrecht voor onderdanen die in het buitenland wonen biedt laatstgenoemde de mogelijkheid nauw betrokken te blijven bij hun vaderland en zich te kwijten van hun plicht als burger en „goede Europeaan”;
- expats zijn per definitie „ambassadeurs” van hun land van herkomst, en de beleidsbeslissingen die daar genomen worden hebben vaak ook voor hen gevolgen;
- de mogelijkheid om te stemmen in een andere EU-lidstaat geeft concrete invulling aan het Europese motto van „eenheid in verscheidenheid”.

1.5 Vijf EU-lidstaten, nl. Cyprus, Denemarken, Ierland, Malta en Groot-Brittannië, ontnemen hun onderdanen die in het buitenland wonen het recht om deel te nemen aan nationale verkiezingen, en wel onmiddellijk na hun vertrek naar het buitenland ofwel na een zekere verblijfsperiode in het buitenland. Het is niet duidelijk hoeveel EU-burgers hierdoor hun stemrecht verliezen of mogelijk verliezen, maar naar schatting drie miljoen EU-burgers uit de vijf betrokken lidstaten wonen in een andere EU-lidstaat ⁽¹⁾.

1.6 De meesten van degenen die door dit soort beleid niet meer mogen stemmen bij nationale verkiezingen in eigen land, mogen evenmin stemmen bij nationale verkiezingen in het land waar zij verblijven ⁽²⁾. Deze groep burgers, die nergens mogen deelnemen aan nationale verkiezingen, vormen een verloren electoraat.

1.7 Een van de argumenten die aangevoerd worden om burgers die in het buitenland wonen het stemrecht te ontnemen is dat zij de band met het land waarvan zij onderdaan zijn verliezen. Dit mag in het verleden zo zijn geweest. Dankzij de moderne communicatietechnologie is het voor EU-burgers die in een andere lidstaat wonen tegenwoordig echter geen enkel probleem om nauwe banden te onderhouden met het land waarvan zij onderdaan zijn. Op t.v., radio en internet kunnen zij volgen wat er in hun vaderland gebeurt. Vooral internet biedt tal van interactie- en participatiemogelijkheden. Zij kunnen snel en goedkoop naar huis reizen. En in vele gevallen bouwen zij zelfs hun pensioen op in het vaderland c.q. ontvangen zij een pensioen uit het vaderland. De plaats waar iemand fysiek verblijft, kan moeilijk worden beschouwd als een legitieme en gepaste indicator voor verlies van stemrecht.

1.8 In haar Aanbeveling van 29 januari 2014 dringt de Commissie erop aan dat de vijf betrokken lidstaten het voor hun onderdanen mogelijk maken hun stemrecht te behouden als zij aantonen blijvende belangstelling te hebben voor de politiek van de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, bijvoorbeeld door een verzoek in te dienen om als kiezer geregistreerd te blijven. Het EESC zou graag hebben gezien dat de Commissie een algemene oproep had gedaan aan alle lidstaten om het stemmen voor onderdanen die in het buitenland wonen net zo eenvoudig te maken als voor onderdanen in het land zelf.

1.9 Het EESC steunt ten volle de Aanbeveling bij deze Commissiemededeling, waarop dit advies betrekking heeft.

1.10 In artikel 20 van het VWEU is bepaald dat het burgerschap van de Unie naast het nationale burgerschap staat. In die zin lijkt het nogal merkwaardig dat sommige EU-burgers het ene grondrecht, nl. het recht om te stemmen, wordt ontnomen wanneer zij een ander grondrecht, nl. het recht van vrij verkeer, uitoefenen. Het is begrijpelijk dat dit volgens velen een contradictie is, die indruist tegen de geest van het EU-burgerschap.

1.11 De regels voor het stemrecht bij nationale verkiezingen zijn een nationale en géén Europese bevoegdheid. De EU wil en moet dit belangrijke beginsel niet ter discussie stellen. Bezien vanuit het standpunt van de burger moet er echter wel wat gedaan worden om de situatie te veranderen. Elke EU-burger moet alle grondrechten kunnen uitoefenen waarin de lidstaten middels de EU-verdragen hebben toegestemd zonder dat hij door nationale wet- en regelgeving zijn stemrecht verliest.

⁽¹⁾ Volgens cijfers van Eurostat woonden 1,17 miljoen EU-burgers uit de vijf betrokken lidstaten in 2013 in een andere EU-lidstaat, maar in dit cijfer zijn niet de buitenlandse EU-burgers meegerekend die in Griekenland, Frankrijk, Kroatië, Cyprus, Litouwen, Luxemburg, Malta en Groot-Brittannië wonen (Ieren die in Groot-Brittannië wonen, zijn wel meegeteld).

⁽²⁾ Volgens de Commissie beschikt op dit moment geen enkele lidstaat over een algemeen beleid om onderdanen van een andere lidstaat die op zijn grondgebied verblijven de mogelijkheid te bieden te stemmen bij nationale verkiezingen. Er zijn evenwel uitzonderingen: zij die als „Qualifying Commonwealth Citizens” ofwel gemachtigde onderdanen van het Gemenebest worden beschouwd mogen stemmen bij de nationale parlementaire verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk, en onderdanen van het Verenigd Koninkrijk mogen stemmen bij de nationale parlementaire verkiezingen in Ierland.

1.12 Het EESC moedigt de vijf betrokken lidstaten aan te zoeken naar mogelijkheden om zich soepeler op te stellen. Uiteraard moet elk land zijn eigen oplossingen zoeken. De basisvereiste is dat alle EU-burgers moeten kunnen blijven deelnemen aan nationale verkiezingen in hun land van herkomst. Het EESC roept de lidstaten op in overweging te nemen om, zoals de Commissie bepleit, onderdanen die in het buitenland verblijven de mogelijkheid te geven aan te tonen blijvende belangstelling te hebben voor de politiek van hun land van herkomst in plaats van hun stemrecht bij nationale verkiezingen te beperken door dit op een woonplaatsvereiste te baseren. Het vastleggen van termijnen voor het behoud van stemrecht is per definitie willekeurig.

1.13 Belangrijk is tevens om burgers goed voor te lichten over hun rechten en hoe zij deze kunnen uitoefenen.

1.14 De bevoegde nationale autoriteiten dienen de registratie- en stemprocedures zo eenvoudig en transparant mogelijk te maken.

1.15 Tot slot wil het EESC erop wijzen dat ontneming van het stemrecht bij nationale verkiezingen slechts een voorbeeld is van de manier waarop de grondrechten van EU-burgers die in een andere lidstaat wonen, geschonden worden. Het EESC roept de Commissie alle gevallen van grondrechtsschendingen in kaart te brengen om een volledig beeld te krijgen van de huidige stand van zaken in Europa. Bijzondere aandacht dient daarbij uit te gaan naar de mogelijkheden om een actief burgerschap uit te oefenen en deel te nemen aan de dagelijkse besluitvorming.

2. Bijkomende achtergrondinformatie

2.1 De Aanbeveling van de Commissie geeft een goed overzicht van de rechtssituatie in elk van de vijf betrokken lidstaten. Op basis van gegevens van de ETTW zou het EESC echter graag het volgende hieraan willen toevoegen:

2.2 *Cyprus*: ca. 480 000 Cyprioten wonen in een van de andere lidstaten van de EU, van wie het merendeel in Groot-Brittannië. In tegenstelling tot wat wordt beweerd, konden zij verleden jaar deelnemen aan de nationale verkiezingen. Kennelijk lopen de rechtssituatie en de actuele praktijk uiteen.

2.3 *Denemarken*: ca. 140 000 Denen wonen in een van de andere lidstaten van de EU. De Deense grondwet bepaalt dat Deense burgers het recht hebben deel te nemen aan de Deense parlementsverkiezingen als zij permanent in het land verblijven. Hierop gelden een aantal uitzonderingen. Onder bepaalde omstandigheden behouden de burgers hun stemrecht twaalf jaar of, in sommige gevallen, langer. Het constitutionele argument voor voortzetting van een „algemene” ontneming van het stemrecht voor Denen in het buitenland komt hiermee ter discussie te staan.

2.4 *Ierland*: het aantal Ieren dat in het buitenland woont, ligt bijzonder hoog. Volgens een recente officiële schatting zou het om zo'n 3 miljoen mensen gaan, van wie een half miljoen zijn verblijfplaats heeft in een andere EU-lidstaat. Een van de argumenten om Ierse onderdanen in het buitenland geen stemrecht te geven was dat zij mogelijk een te grote machtsfactor zouden worden in de Ierse politiek. Kijken we naar de jongste ontwikkelingen, dan ziet het er mogelijk toch naar uit dat Ierse onderdanen in het buitenland hun stemrecht terugkrijgen. 78 % van de leden van de constitutionele conventie die momenteel gaande is, wil onderdanen die in het buitenland verblijven stemrecht geven bij de presidentsverkiezingen. In een hervormingsnota van de Ierse Senaat (Eerste Kamer van het Parlement) is voorgesteld onderdanen die in het buitenland verblijven stemrecht toe te kennen bij de senaatsverkiezingen. Hoewel de regering nog niet heeft geantwoord op het voorstel van de constitutionele conventie, lijkt er in Ierland beweging te komen in de stemrechtkwestie.

2.5 *Malta*: 101 700 Maltesers wonen in een van de andere lidstaten van de EU, van wie het overgrote deel in Groot-Brittannië ⁽³⁾. Volgens de Maltese grondwet mag een Maltese onderdaan stemmen als hij „zijn verblijfplaats op Malta heeft en in de 18 maanden onmiddellijk voorafgaand aan zijn registratie gedurende een periode van zes maanden zonder onderbreking of gedurende meerdere periodes, die te samen zes maanden bedragen, op Malta is verbleven.” In een belangrijk arrest uit 2003 heeft een Maltese rechtbank bepaald dat onder het begrip „verblijfplaats” in de Maltese grondwet „gewone verblijfplaats” moet worden verstaan, omdat de engere interpretatie van „verblijfplaats” als „fysieke verblijfplaats” zou indruisen tegen het Europees Handvest van de Grondrechten. Deze gerechtelijke uitspraak heeft nog niet geleid tot een grondwetwijziging.

2.6 Groot-Brittannië: ca. 2,2 miljoen Britse onderdanen wonen in een andere EU-lidstaat. Gedurende de laatste 30 jaar zijn de regels voor het stemrecht bij nationale parlementsverkiezingen drie maal gewijzigd. Voor 1985 konden Britse onderdanen in het buitenland helemaal niet stemmen. Daarna veranderde dit en verloren zij hun stemrecht pas na een verblijf van vijf jaar in het buitenland. De duur van het verblijf werd in 1989 opgetrokken tot 20 jaar, om in 2000 te worden verlaagd tot 15 jaar. Deze termijn geldt nu nog steeds. Zeer recentelijk hebben de Liberal Democrats, die deel uitmaken van de coalitieregering, op hun partijcongres van 1 en 2 maart 2014 besloten dat Britse onderdanen die op het Europese continent wonen het recht moeten hebben om te stemmen bij nationale verkiezingen.

Brussel, 29 april 2014

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE*

⁽³⁾ Cijfer van de Maltese regering.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten op de binnenmarkt en in derde landen

(COM(2013) 812 final — 2013/0398 (COD))

(2014/C 311/10)

Rapporteur: **Igor ŠARMÍR**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 9 en 11 december 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) overeenkomstig de artikelen 42, 43, lid 2, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten op de binnenmarkt en in derde landen

COM(2013) 812 final — 2013/0398 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 april 2014 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498^e zitting (vergadering van 30 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 154 stemmen vóór en 4 tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC staat achter het streven van de Commissie om het beleid inzake de afzetbevordering van Europese landbouw- en voedingsproducten eenvoudiger en doeltreffender te maken.

1.2 Het is met name ingenomen met het voornemen van de Commissie om het budget voor de ondersteuning van afzetbevorderingsacties aanzienlijk op te trekken en een volwaardige afzetbevorderingsstrategie in het leven te roepen.

1.3 Het EESC erkent dat er meer steun moet komen voor afzetbevordering in derde landen, die een enorm afzetgebied zouden kunnen vormen voor de Europese landbouw- en voedingsproducten, terwijl tot nog toe niet eens 30 % van het budget voor afzetbevorderingsacties voor deze landen bestemd is. Gezien de problemen echter waaraan de Europese agrovoedingssector het hoofd moet bieden, vindt het EESC het voorgestelde percentage van 75 % van het budget dat gereserveerd wordt voor afzetbevordering in derde landen, onevenredig hoog. Het EESC is veeleer voorstander van een verdeling waarbij 50 % van de uitgaven wordt bestemd voor afzetbevordering in Europa en de andere 50 % voor acties in derde landen.

1.4 Het EESC wijst erop dat Europese landbouwproducten op de EU-markt te maken zullen krijgen met een steeds scherpere concurrentie van importproducten. Het is dan ook noodzakelijk om de voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor Europese landbouwproducten in de EU op te voeren, temeer daar de doorsnee Europese consument zich niet bewust is van de comparatieve voordelen van deze producten.

1.5 Het EESC zou graag zien dat de landbouw- en voedingsproducten van een lidstaat in welbepaalde gevallen en bij wijze van uitzondering op het eigen grondgebied kunnen worden gepromoot.

1.6 Ook pleit het ervoor dat in artikel 5 uitdrukkelijk wordt vermeld dat voedingsproducten die een tweede bewerking hebben ondergaan (en die niet onder bijlage I van het VWEU vallen) in aanmerking komen voor de bedoelde acties; daarnaast zou het graag zien dat de uitdrukkelijke verwijzing naar de uitsluiting van visserij- en aquacultuurproducten wordt geschrapt.

1.7 Wijn zou alleen in aanmerking komen voor Europese ondersteuning als het desbetreffende programma eveneens betrekking heeft op een ander levensmiddel. Het EESC meent evenwel dat dit ook het geval dient te zijn als het programma verband houdt met een agrotoeristisch project.

1.8 De EU-steun voor melk die specifiek is bestemd voor kinderen in onderwijsinstellingen in de Unie zou tot 60 % van de uitgaven moeten kunnen bedragen, naar analogie van de regeling voor groenten en fruit.

1.9 Er moet worden vastgehouden aan de verplichting voor de lidstaten om tot 30 % bij te dragen aan de kosten van de afzetbevorderingscampagnes. Gebeurt dat niet, dan zal een groot deel van de potentiële kandidaten niet kunnen beschikken over de financiële middelen die nodig zijn om de promotieprogramma's uit te voeren. Het EESC dringt erop aan dat beroepsorganisaties uit alle lidstaten op gelijke voet in aanmerking komen voor steun voor de afzetbevordering van hun landbouw- en voedingsproducten.

1.10 Het EESC zou graag zien dat organisaties die EU-steun willen aanvragen dat via een centraal loket van de Commissie kunnen doen, en dringt erop aan dat deze laatste pas een besluit neemt nadat alle gegevens in verband met de aanvragen zijn doorgestuurd aan de lidstaat waaruit de organisatie in kwestie afkomstig is.

1.11 De administratieve procedures in verband met de voorbereiding en follow-up van de afzetbevorderingsprogramma's moeten worden vereenvoudigd; zo zou de Commissie met name de hoeveelheid verplichte rapporten kunnen beperken. Het is van kapitaal belang dat de bureaucratische rompslomp wordt teruggedrongen. Voorts is meer flexibiliteit vereist, zodat de programma's kunnen worden aangepast aan de veranderingen die zich tijdens de tenuitvoerlegging op de markt kunnen voordoen. De Commissie mag daarom geen al te gedetailleerde programma's van de indieners verlangen ⁽¹⁾.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Een bloeiende Europese landbouw is ondenkbaar zonder afzetbevorderingsbeleid voor landbouwproducten. Om zijn plek op de Europese en de internationale markt te kunnen behouden moet de agrovoedingssector immers in staat zijn het hoofd te bieden aan de steeds fellere concurrentie.

2.2 EU-steun voor afzetbevorderingsacties werd mogelijk met Verordening (EG) nr. 3/2008. De hierin vervatte regeling bleek een beter antwoord op de uitdagingen van de globale economie dan de regelingen die waren ingevoerd bij de Verordeningen (EG) nr. 2702/1999 en 2826/2000. In de afzetbevorderingscampagnes die op grond van Verordening (EG) nr. 3/2008 werden gevoerd lag de nadruk op de kwaliteit, de voedingswaarde en de veiligheid van landbouw- en voedingsproducten uit de EU, en werd de aandacht gevestigd op nog andere kenmerken en voordelen van deze producten in verband met onder meer productiemethodes, etikettering, dierenwelzijn en respect voor het milieu. Concreet ging het om reclamecampagnes, promotieacties op de plaats van verkoop, publicrelationsactiviteiten, deelname aan tentoonstellingen en beurzen, enz. Tussen 2000 en 2012 heeft de EU een deel van de financiering van 552 afzetbevorderingsprogramma's op zich genomen.

2.3 De ervaring leert echter dat ook de in Verordening (EG) nr. 3/2008 vastgelegde regeling voor de ondersteuning van afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten haar beperkingen heeft: in de huidige context van economische en financiële crisis zijn namelijk méér middelen en gerichtere afzetbevorderingsacties nodig.

2.4 Onderhavig voorstel werd voorafgegaan door het Groenboek over afzetbevordering en voorlichting ten behoeve van landbouwproducten: een strategie met een belangrijke Europese meerwaarde om de smaken van Europa beter onder de aandacht te brengen (COM(2011) 436 final), en door de mededeling van de Commissie over Afzetbevordering en voorlichting ten behoeve van landbouwproducten: een strategie met een belangrijke Europese meerwaarde om de smaken van Europa beter onder de aandacht te brengen (COM(2012) 148 final). Het EESC heeft over deze twee documenten advies uitgebracht ⁽²⁾ en is ermee ingenomen dat de Commissie het merendeel van de conclusies en aanbevelingen uit deze twee adviezen in haar voorstel heeft verwerkt. Zo heeft zij met name de aanbevelingen inzake het optrekken van het budget en het vereenvoudigen van de administratieve procedure ter harte genomen.

⁽¹⁾ EESC-advies over het Groenboek over afzetbevordering en voorlichting ten behoeve van landbouwproducten: een strategie met een belangrijke Europese meerwaarde om de smaken van Europa beter onder de aandacht te brengen, PB C 43 van 15.2.2012, blz. 59-64.

⁽²⁾ PB C 43 van 15.2.2012, blz. 59-64 en PB C 299 van 4.10.2012, blz. 141-144.

2.5 Voorts stelt de Commissie voor een Europese strategie voor afzetbevordering uit te werken, zodat gericht actie kan worden ondernomen. In het kader van deze strategie zou het aantal programma's voor derde landen en het aantal multiprogramma's (ingediend door organisaties uit verschillende lidstaten) worden opgetrokken, en zouden binnen de EU maatregelen worden genomen om de consumenten, die zich nauwelijks bewust zijn van de voordelen van Europese landbouwproducten, beter voor te lichten. Tussen 2010 en 2011 ging niet meer dan 30 % van de uitgaven naar voorlichtings- en afzetbevorderingsacties in derde landen, terwijl het groeipotentieel van die markten aanzienlijk is. Bovendien herkent amper 14 % van de Europeanen de logo's van producten met een beschermde oorsprongsbenaming (BOB) of een beschermde geografische aanduiding (BGA).

2.6 De Commissie stelt voor het totale steunbedrag aanzienlijk te verhogen en zou zelf instaan voor de evaluatie van de projecten; er is geen sprake van een eerste evaluatie op het niveau van de lidstaten.

2.7 Nieuw is voorts dat er een duidelijke omkadering komt voor de vermelding van de oorsprong van producten of van handelsmerken, dat ook producentenorganisaties toegang krijgen tot de programma's en dat het aantal in aanmerking komende producten wordt uitgebreid.

3. Specifieke opmerkingen

3.1 De nieuwe strategie voor afzetbevordering

3.1.1 De nieuwe strategie is er uitdrukkelijk op gericht om de steun voor afzetbevordering in derde landen te versterken. Dat is ongetwijfeld een verstandige beslissing: een groot deel van de Europese productie kan probleemloos op deze nieuwe markten met een groot groeipotentieel worden afgezet, op voorwaarde dat de consumenten in derde landen ervan worden doordrongen dat de Europese levensmiddelen specifieke voordelen hebben. Wel dient erop te worden toegezien dat deze strategische prioriteit de promotie-inspanningen op de gemeenschappelijke markt niet tenietdoet; ook hier moeten de Europese landbouw- en voedingsproducten immers opboksen tegen de steeds fellere concurrentie van importproducten. Het streefdoel om 75 % van de geraamde uitgaven te besteden aan voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor EU-landbouwproducten in derde landen (overweging 8) staat in de ogen van het EESC dan ook niet in verhouding tot de reële uitdagingen waar de Europese landbouw mee te maken krijgt. Een evenwichtiger voorstel zou zijn om 50 % van de uitgaven te besteden aan deze acties.

3.1.2 De prijzen van importproducten liggen vaak lager dan die van Europese producten, niet alleen omdat er minder sociaaleconomische kosten zijn maar ook omdat derde landen minder strenge productienormen hanteren op het vlak van voedselveiligheid, traceerbaarheid en gezondheid en veiligheid van werknemers. Daarbij komt, zo stelt de Commissie vast, dat de doorsnee consument in de lidstaten zich niet bewust is van de „integrale kwaliteit”⁽³⁾ van de Europese levensmiddelen. We moeten dus minstens evenveel investeren in de promotie van Europese producten op de gemeenschappelijke markt als op de markten van derde landen, temeer daar de Europeanen over het algemeen, in tegenstelling tot de meeste mensen uit derde landen, welstellend genoeg zijn om te kunnen betalen voor de voordelen van deze producten, wat zij ongetwijfeld ook zullen doen als ze daar eenmaal van doordrongen zijn. De globalisering en de gevolgen van de crisis die een groot deel van de Europese bevolking treffen, zullen er onvermijdelijk toe leiden dat Europa wordt overspoeld door goedkope producten uit derde landen.

3.1.3 De EU verbiedt de promotie van producten uit één welbepaalde lidstaat, omdat een dergelijke vorm van verkoopbevordering als protectionistisch kan worden beschouwd. Dat lijkt logisch, omdat op een gemeenschappelijke markt geen barrières mogen worden opgeworpen. In een aantal naar behoren gemotiveerde gevallen zouden echter uitzonderingen mogelijk moeten zijn, bijvoorbeeld wanneer bepaalde doelstellingen van het Europese project in het gedrang dreigen te komen, zoals in dit geval de doelstelling van evenwichtige regionale ontwikkeling. Soms is het zo dat een importproduct uit een andere lidstaat de plaats inneemt van een nationaal product, wat enkel en alleen te maken heeft met de marktwerking; de groei van de landbouw in het ene land gaat dan ten koste van de landbouwsector in een ander land. Het EESC meent daarom dat het in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd kan zijn om de promotie van landbouwproducten van een bepaalde lidstaat op de eigen markt te ondersteunen; een en ander moet dan per geval worden bekeken en de steunverlening moet beantwoorden aan duidelijke criteria.

⁽³⁾ PB C 18 van 19.1.2011, blz. 5-10.

3.1.4 Een evenwichtige sociale en territoriale ontwikkeling en het veiligstellen van de voedselvoorziening staan bovenaan de EU-agenda. Op dit moment echter is dat evenwicht ver te zoeken, en het ziet er niet naar uit dat er snel verbetering zal komen in die situatie. In tal van lidstaten is de voorzieningszekerheid daarenboven op onrustbarende wijze afgenomen: in Slowakije bijvoorbeeld bedraagt de zelfvoorzieningsgraad amper 47 %. Doeltreffende landbouw is ongetwijfeld een onontbeerlijke voorwaarde om de twee hierboven vermelde doelstellingen te bereiken, maar zonder voldoende afzetmogelijkheden kan de landbouw onmogelijk goed functioneren. De achteruitgang van de landbouw in bepaalde lidstaten hangt rechtstreeks samen met de dalende verkoop van hun nationale landbouw- en voedingsproducten op de eigen markt. Hoe dat komt is niet in een paar woorden te vatten, maar duidelijk is wel dat om de landbouw een nieuwe impuls te geven voorlichtingscampagnes nodig zijn die de consument de ogen openen voor de troeven van de producten uit zijn eigen land.

3.1.5 Betrouwbare indicatoren geven aan dat de dalende verkoop van nationale producten in sommige lidstaten niet noodzakelijk het gevolg is van een betere prijs-kwaliteitsverhouding van importproducten, maar te maken kan hebben met andere factoren. In de voormalige communistische landen van Midden-Europa bijvoorbeeld zijn de belangrijkste grootwinkelbedrijven uit West-Europa afkomstige handelsondernemingen, die vanzelfsprekend nauwe banden hebben met de leveranciers uit de landen waar zij eerst gevestigd waren en waar zich vaak ook hun aankoopcentrales voor de nieuwe landen bevinden.

3.2 *In aanmerking komende producten*

3.2.1 In overweging 6 en in de officiële documentatie van de Commissie staat te lezen dat de afzetbevorderingsregeling zal worden opengesteld voor alle landbouwproducten die niet onder bijlage I bij het VWEU vallen (producten die een tweede bewerking hebben ondergaan) en die ook in aanmerking komen voor de Europese kwaliteitsregelingen. We denken dan onder meer aan chocolade, suikerwaren en bier. Deze openstelling wordt beschouwd als een van de belangrijkste vernieuwingen van de regeling. In artikel 5 van het voorstel (in aanmerking komende producten en onderwerpen) wordt hieraan echter voorbijgegaan: er wordt enkel verwezen naar de in bijlage I opgenomen landbouw- en voedingsproducten, alsook naar wijn en gedistilleerde dranken. Dit gebrek aan duidelijkheid zou voor problemen kunnen zorgen.

3.2.2 Alleen de steun voor voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor wijn is aan voorwaarden verbonden. Het desbetreffende programma voor afzetbevordering moet namelijk eveneens betrekking hebben op een ander product. Dat heeft te maken met het feit dat de voorlichting en afzetbevordering met betrekking tot EU-wijnen een van de kernmaatregelen is van de GLB-steunprogramma's voor de wijnbouwsector in het kader van de gemeenschappelijke marktordening. Het beginsel dat afzetbevordering van wijn mogelijk is als er een verband bestaat met andere voedingsproducten komt op de helling te staan doordat visserij- en aquacultuurproducten — die toch van nature bij bepaalde wijnen horen — worden uitgesloten van de regeling. Het Comité zou dan ook graag zien dat de in artikel 5 opgenomen verwijzing naar de uitsluiting van deze producten wordt geschrapt.

3.2.3 Anderzijds krijgen de Europese wijnen te maken met een bijzonder sterke concurrentie van wijnen uit de „nieuwe wereld”, wat tot gevolg heeft dat de productie in Europa afneemt, terwijl landen als Chili, Argentinië, Zuid-Afrika, Australië, de VS en zelfs China meer gaan produceren. De oorzaken hiervan zijn complex, maar algemeen gesproken kunnen we stellen dat de prijzen van importwijnen lager liggen; daarnaast zijn er minder bijkomende voordelen (erg weinig geografische aanduidingen, geen officiële kwaliteitscontrole, veel minder typische kenmerken die samenhangen met het wijnjaar of het productiegebied, beperkt aantal druivensoorten, enz.) en worden veel inspanningen gedaan op het gebied van verkoopbevordering. Bovendien zijn de producenten uit derde landen in staat op gezette tijden en tegen een interessante prijs voldoende hoeveelheden te leveren en zijn de organoleptische kenmerken van hun wijn onveranderlijk, wat bijzonder aantrekkelijk is voor grootwinkelbedrijven, die juist dit soort leveranciers willen hebben. De Europese wijnsector is veel heterogener en kan dus niet zo gemakkelijk aan deze vereisten beantwoorden.

3.2.4 Er zijn met andere woorden nog meer voorlichtings- en afzetbevorderingsacties nodig voor Europese kwaliteitswijnen, zodat potentiële kopers de comparatieve voordelen ervan leren kennen. Als de steun voor de afzetbevordering van Europese wijnen om de hierboven uiteengezette redenen (par. 3.2.2) aan voorwaarden moet worden gebonden, dan zou het EESC graag zien dat een alternatief wordt geboden voor het tegelijk promoten van een ander landbouwproduct. Zo zou de promotie van wijnen kunnen worden verbonden met het agrotourisme. In veel Midden-Europese landen is al gebleken dat een dergelijke vorm van promotie van wijnen vruchten afwerpt.

3.2.5 De link met het agrotourisme levert beide sectoren voordelen op; een en ander zou dus kunnen worden uitgebreid tot landbouw- en veeteeltproducten, en zelfs tot visserij- en aquacultuurproducten, zodat een maximaal synergie-effect wordt verkregen en de verscheidenheid aan inkomstenbronnen op het platteland en in de kustgebieden toeneemt.

3.3 Tenuitvoerlegging en beheer van monoprogramma's

3.3.1 In het kader van de regeling die werd ingevoerd bij Verordening (EG) nr. 3/2008 maakten de lidstaten twee keer per jaar een voorafgaande selectie van de campagnes die in aanmerking kwamen voor steun van de Unie. Vervolgens maakte de Commissie op haar beurt een keuze uit deze voorstellen. Het nieuwe voorstel is bedoeld om de procedure te vereenvoudigen: zo wordt voorgesteld dat de selectie van de programma's één keer per jaar en uitsluitend op het niveau van de Commissie plaatsvindt. De administratieve procedure wordt hiermee ontegenzeggelijk eenvoudiger. Het beheer van de monoprogramma's (van één enkele lidstaat) blijft echter mede in handen van de lidstaten, na selectie door de Commissie.

3.3.2 Het EESC zou graag zien dat organisaties die EU-steun willen aanvragen dat via een centraal loket van de Commissie kunnen doen, en dringt erop aan dat deze laatste pas een besluit neemt nadat alle gegevens in verband met de aanvragen zijn doorgestuurd aan de lidstaat waaruit de organisatie in kwestie afkomstig is.

3.3.3 Volgens de oude regeling kon de EU de helft van de kosten van de campagne voor haar rekening nemen. De indienende beroepsorganisaties financierden ten minste 20 % van de kosten, terwijl het resterende bedrag ten laste kwam van de betrokken lidstaten⁽⁴⁾. In bepaalde gevallen (bijvoorbeeld voor het promoten van groenten en fruit voor Europese scholieren) kon de bijdrage van de EU oplopen tot 60 % van de kosten.

3.3.4 Volgens de nieuwe regeling worden de programma's alleen door de indienende organisatie en de EU gefinancierd. De nationale autoriteiten zijn dus niet langer verplicht een bijdrage te leveren in de kosten van de programma's (sterker nog, die mogelijkheid is er niet eens).

3.3.5 De financiële bijdrage van de Unie kan oplopen tot 50 % van de kosten van het programma, maar dat percentage kan worden opgetrokken tot 60 % voor multiprogramma's, voor programma's die gericht zijn op een of meerdere derde landen, en voor acties voor groenten en fruit die specifiek zijn bestemd voor kinderen in onderwijsinstellingen in de Unie.

3.3.6 Het EESC is ermee ingenomen dat de EU-bijdrage nu in meer gevallen tot 60 % van de programmakosten kan bedragen. Feit blijft echter dat de indienende organisatie dieper in de beurs zal moeten tasten dan onder de vorige regeling, aangezien de nationale autoriteiten niet meer kunnen bijdragen. Organisaties met een bescheiden budget zullen hierdoor ongetwijfeld worden afgeschrikt, zodat de relatief rijke organisaties meer dan vroeger zullen kunnen profiteren van de steunregeling voor voorlichtings- en afzetbevorderingsacties.

3.3.7 Het EESC pleit er daarom voor dat de nationale autoriteiten ook onder de nieuwe regeling nog kunnen bijdragen in de kosten van de afzetbevorderingsacties (tot 30 %), ten minste wanneer de lidstaten zijn betrokken bij het beheer van de (mono)programma's.

3.3.8 Ook zou het graag zien dat de EU een hogere bijdrage kan leveren (60 % van de kosten) aan voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor melk die specifiek is bestemd voor kinderen in onderwijsinstellingen in de Unie. Voor een gezonde en evenwichtige voeding moeten kinderen niet alleen meer groenten en fruit, maar ook meer melk en zuivelproducten consumeren.

Brussel, 30 april 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Verordening (EG) nr. 3/2008, artikel 13, lid 3.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 850/98, (EG) nr. 2187/2005, (EG) nr. 1967/2006, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 254/2002, (EG) nr. 2347/2002 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1434/98 in samenhang met de aanlandingsplicht

(COM(2013) 889 final — 2013/0436 (COD))

(2014/C 311/11)

Afdelingsrapporteur: **SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 13 januari 2014 en op 16 januari 2014 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 43 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 850/98, (EG) nr. 2187/2005, (EG) nr. 1967/2006, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 254/2002, (EG) nr. 2347/2002 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1434/98 in samenhang met de aanlandingsplicht

COM(2013) 889 final — 2013/0436 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 april 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498e zitting (vergadering van 29 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 199 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Met de recente goedkeuring van het nieuwe gemeenschappelijke visserijbeleid (GVB) is een aanlandingsplicht ingevoerd voor zowel soorten waarvoor TAC's (totaal toegestane vangsten) en quota gelden, als voor soorten die moeten voldoen aan minimale instandhoudingsreferentiegroottes. Het Comité meent daarom dat de geldende voorschriften die het teruggooien van vis in bepaalde gevallen verplicht stellen, moeten worden aangepast aan deze aanlandingsplicht.

1.2 Het Commissievoorstel is in de ogen van het Comité al te complex en zal ertoe leiden dat de vissers onevenredige en buitensporige extra inspanningen zullen moeten verrichten om aan de aanlandingsplicht te voldoen. Het Comité zou dan ook liever zien dat wordt gestreefd naar een meer pragmatische, eenvoudige, duidelijke en flexibele regelgeving, die de vissers ook echt de tijd geeft om zich tijdens een overgangsperiode aan te passen aan de nieuwe regeling, zonder dat zij daarvoor een te hoge prijs moeten betalen.

1.3 Het Comité betreurt dat is nagelaten van te voren na te gaan welke gevolgen de toepassing van de aanlandingsplicht zal hebben voor de verschillende vloten.

1.4 Aangezien technische maatregelen van cruciaal belang zijn voor de visserij pleit het Comité ervoor dat eventuele besluiten ter zake pas worden genomen na nauw overleg met de havens. Voorts moet het gaan om specifieke maatregelen die betrekking hebben op concrete gevallen en tijdelijk van aard zijn, en moeten zij gepaard gaan met snelle en doeltreffende procedures, zodat kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden en de ontwikkeling van de betrokken soorten.

1.5 Het Comité verzoekt de medewetgever rekening te houden met zijn opmerkingen over de nieuwe definities, de samenstelling van de vangsten, de registratie van de vangsten, de nieuwe controleverplichtingen, de vismachtigingen, de tolerantiemarges, de elektronische monitoring op afstand (REM) en de sancties.

2. Achtergrond

2.1 Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid werd goedgekeurd op 11 december 2013 en is op 1 januari 2014 in werking getreden.

2.2 De goedkeuring van de nieuwe verordening impliceert de intrekking van Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, die van kracht was van 1 januari 2003 tot 31 december 2013.

2.3 Met de nieuwe GVB-verordening worden diverse andere verordeningen, besluiten en richtlijnen gewijzigd of ingetrokken, zodat zij kunnen worden afgestemd op de nieuwe bepalingen.

2.4 Een van die bepalingen in verband met de instandhouding en duurzame exploitatie van de mariene biologische hulpbronnen is terug te vinden in artikel 15 inzake de aanlandingsverplichting — de aanleiding voor onderhavig advies.

2.5 Alleen al de bepalingen inzake de aanlandingsverplichting uit de nieuwe Verordening (EU) nr. 1380/2013 hebben tot gevolg dat 7 eerdere verordeningen moeten worden gewijzigd en een achtste verordening moet worden ingetrokken.

3. Algemene overwegingen

3.1 De hervorming van het GVB, die is vastgelegd in Verordening (EU) nr. 1380/2013, heeft meer tijd in beslag genomen dan gepland: de regeling is uiteindelijk met een jaar vertraging in werking getreden, wat voornamelijk te wijten is aan de omstrede invoering van de aanlandingsplicht, ook wel teruggooiverbod genoemd.

3.2 Kerndoelstelling van het nieuwe GVB is de geleidelijke eliminatie van de teruggooi in alle visserijtakken van de EU via de invoering van een aanlandingsplicht.

3.3 In de conclusies (par. 1.8) van zijn advies over de GVB-hervorming bestempelt het EESC het verbod op teruggooi als een „wenselijke doelstelling”. Wel is het voorstander van „een meer stapsgewijze en proportionele aanpak op basis van een geleidelijke vermindering van de teruggooi, en pleit (het) voor selectiviteit van het vistuig, voor maatregelen die zijn toegespitst op de verwerking tot producten die meerwaarde bieden en op het vinden van afzetmogelijkheden, alsook voor de verbetering van de infrastructuur van vaartuigen en vissershavens”.

3.4 In dit verband zij erop gewezen dat in het oorspronkelijke voorstel voor de GVB-basisverordening een teruggooiverbod werd opgelegd — afhankelijk van de soort — voor de periode van 1 januari 2014 tot 31 december 2015.

3.5 Eind 2013 bereikten het EP en de Raad een politiek akkoord, waarin onder meer een nieuw tijdschema werd vastgelegd voor de inwerkingtreding van de aanlandingsplicht. Krachtens dit schema kan de desbetreffende verplichting geleidelijker dan eerst gepland worden ingevoerd, namelijk tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2019.

3.6 Om de aanlandingsplicht in praktijk te kunnen brengen, moeten sommige bepalingen van de vigerende verordeningen inzake technische maatregelen, beheersmaatregelen en controle die met de aanlandingsplicht in strijd zijn en vissers ertoe verplichten vis terug te gooien, worden ingetrokken of gewijzigd.

3.7 De Raad heeft de Commissie verzocht de bestaande regelgeving zo snel mogelijk te wijzigen. De Commissie is voornemens om een nieuw raamwerk van technische maatregelen op te zetten dat de onverkorte tenuitvoerlegging van de aanlandingsplicht zal vergemakkelijken. Dat nieuwe raamwerk zal echter haast zeker niet klaar zijn tegen het tijdstip waarop de aanlandingsplicht op de eerste groep visserijtakken van toepassing wordt, te weten 1 januari 2015.

3.8 Daarom is wetgeving vereist om alle juridische en praktische belemmeringen voor de tenuitvoerlegging op voorlopige basis uit de weg te ruimen in afwachting dat het nieuwe raamwerk wordt ontwikkeld.

3.9 Het is deze nieuwe wetgeving — in de ogen van het Comité onmisbaar voor de correcte uitvoering van het nieuwe GVB — die de Commissie ons nu voorlegt en die we hier onder de loep zullen nemen.

4. Algemene opmerkingen

4.1 De Commissie begint met een aantal wijzigingen voor te stellen van definities die in verschillende verordeningen terug te vinden zijn. Zo introduceert zij de nieuwe term „onbedoelde vangsten” en wordt de aanduiding „minimummaten bij aanvoer” (MLS) vervangen door „minimale instandhoudingsreferentiegrootte” (MCRS).

4.2 Het merendeel van de wijzigingen van de technische maatregelen uit de verordeningen is gericht op afschaffing van de teruggooiervplichting die volgens de huidige regelgeving in de volgende drie gevallen van toepassing is:

— er wordt niet voldaan aan de voorschriften inzake samenstelling van de vangst;

— er wordt niet voldaan aan de MLS;

— de bepalingen inzake bijvangst worden niet nageleefd.

4.3 De Commissie stelt voor vast te houden aan de verplichting tot teruggooi voor alle vangsten waarop de aanlandingsplicht niet van toepassing is, en die verplichting via uitzonderingsmaatregelen af te schaffen voor de soorten waarop de aanlandingsplicht van toepassing wordt; deze laatste vangsten moeten overigens worden verrekend met de quota.

4.4 Aangezien technische maatregelen voor de visserijactiviteit van cruciaal belang zijn pleit het Comité ervoor dat eventuele besluiten ter zake pas worden genomen na nauw overleg met de havens. Voorts moet het gaan om specifieke maatregelen die betrekking hebben op concrete gevallen en tijdelijk van aard zijn, en moeten zij gepaard gaan met snelle en doeltreffende procedures, zodat kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden en de ontwikkeling van de betrokken soorten. Helaas steekt het EU-besluitvormingsproces hier een stok in het wiel.

4.5 Het verordeningenvoorstel is buitengewoon complex en zal ertoe leiden dat de vissers onevenredige en buitensporige extra inspanningen zullen moeten verrichten om aan de aanlandingsplicht te voldoen. Het Comité pleit daarom voor een meer pragmatische, duidelijke, eenvoudige en flexibele regelgeving en een overgangperiode voor de vissers, zoals die ook in andere landen is ingevoerd, zodat zij zich kunnen aanpassen zonder daarvoor een al te zware tol te moeten betalen. Het verzet zich dan ook tegen de nieuwe controlemaatregelen, waarbij er onterecht vanuit wordt gegaan dat een regeling waarmee nog niet eerder ervaring is opgedaan vanaf dag één perfect kan worden toegepast.

4.6 Het Comité betreurt in dit verband dat is nagelaten van te voren na te gaan welke gevolgen de toepassing van de aanlandingsplicht zal hebben voor de verschillende vloten. Dat geldt met name voor de pelagische visserij die onder het beheer van regionale visserijorganisaties wordt uitgeoefend in externe visgronden; in dat geval dient van te voren een volledige studie te worden gemaakt met het oog op de geharmoniseerde toepassing van de Europese regelgeving, rekening houdend met de al bestaande voorschriften van deze regionale visserijorganisaties, zodat er geen comparatieve nadelen ontstaan voor de Europese vloten in externe visgronden en hun concurrentiepositie niet wordt ondermijnd.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 „Onbedoelde vangst” is de incidentele vangst van mariene organismen die in de gegeven omstandigheden niet mogen worden bevestigd. Deze definitie klinkt logisch maar schiet volgens het Comité tekort omdat het in principe gaat om de onvermijdbare bijvangst van waardevolle niet-doelsoorten die op grond van de quotaregeling of andere regels voor het vistuig of de exploitant in kwestie niet mogen worden gehouden. Een betere definitie zou daarom zijn „de bijvangst die niet volledig voldoet aan de vigerende regelgeving”.

5.2 Het gebruik van de term „minimale instandhoudingsreferentiegroottes” is slechts een kwestie van nieuwe terminologie: vis kleiner dan deze referentiegrootte en waarop de aanlandingsplicht van toepassing is, moet afzonderlijk en onder toezicht worden aangeland, zodat hij niet in het commerciële circuit terechtkomt; soorten waarop de aanlandingsplicht niet van toepassing is mogen nog steeds in zee worden teruggegooid. Er zou rekening moeten worden gehouden met een bepaalde foutenmarge: het is technisch gezien immers lastig om binnen de soorten waarvoor de aanlandingsplicht geldt de verschillende minimale instandhoudingsreferentiegroottes feilloos van elkaar te onderscheiden, zodat een enorme rechtsonzekerheid dreigt.

5.3 Uit de gewijzigde bepalingen inzake de samenstelling van de vangst, op grond waarvan aan de aanlandingsplicht onderworpen soorten aan land moeten worden gebracht, blijkt niet altijd duidelijk of met de onbedoelde vangsten in kwestie rekening moet worden gehouden bij het berekenen van de vangstsamenstellingspercentages. Bijkomend probleem in dit verband is de vraag welke quota gelden voor deze vangsten; het is moeilijk hierop een antwoord te geven als nog niet bekend is in hoeverre de verschillende toekomstige mechanismen flexibiliteit zullen bieden, hoe de uitwisseling van quota tussen de lidstaten (swaps) zal verlopen en hoe de Commissie de TAC's voor de verschillende soorten van de gemengde visserij denkt vast te stellen. Als wordt uitgegaan van de maximale duurzame opbrengst zal er niet langer sprake zijn van een evenwichtige verdeling, waardoor bepaalde quota schaars zullen worden en veel visserijtakken gedoemd zullen zijn te verdwijnen.

5.4 Registratie van vangsten en teruggooi

5.4.1 In artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1224/2009 over het invullen en overleggen van het visserijlogboek, wordt de volgende passage geschrapt: „waarin zij met name alle hoeveelheden van elke gevangen en aan boord gehouden soort vermelden boven de 50 kg equivalent levend gewicht”. Een dergelijke maatregel zal het werk met name op de kleine schepen aanzienlijk bemoeilijken, ook al heeft dit hoofdstuk enkel betrekking op vissersvaartuigen met een lengte over alles van 10 m of meer. Ook steekproefsgewijs is het mogelijk om voldoende nauwkeurige informatie te verzamelen.

5.4.2 Daarnaast meent het Comité dat ook de wijziging van art. 14, onder f), met name voor de kleinschalige vloten een buitensporige inspanning zou vereisen, omdat voortaan de volgende informatie zou moeten worden verstrekt: „afzonderlijk vermeld, de hoeveelheden of aantallen exemplaren kleiner dan de toepasselijke minimale instandhoudingsreferentiegrootte”.

5.4.3 Krachtens lid 4 dienden „kapiteins van communautaire vissersvaartuigen (...) in hun visserijlogboek ook alle geschatte teruggegooiden hoeveelheden van meer dan 50 kg equivalent levend gewicht (te noteren)”. Ook het schrappen van deze verwijzing naar een gewicht van meer 50 kg zal een aanzienlijke hoeveelheid extra werk betekenen waarover blijkbaar niet is nagedacht. We mogen niet vergeten dat de tekst betrekking heeft op alle soorten, of die nu wel of niet onder de aanlandingsplicht vallen.

5.5 De nieuwe controleverplichting waaraan kapiteins krachtens artikel 15, lid 3, van Verordening (EG) 850/98 moeten voldoen is opmerkelijk: het valt immers niet te voorspellen wat tijdens een visreis zal worden gevangen en er kan niet van de kapiteins worden verwacht dat zij over voorspellende gaven beschikken. Hoewel er weinig duidelijkheid wordt verschaft met betrekking tot de concrete resultaten van deze vereiste en de niet-naleving ervan, is het niet ondenkbaar dat op grond van deze bepaling sanctiemaatregelen zullen worden genomen tegen kapiteins en dat conflictsituaties hierdoor zullen ontsproten. Het Comité is er dan ook voorstander van dat dit punt, dat tot enorme rechtsonzekerheid kan leiden, wordt geschrapt.

5.6 Het Comité meent dat het licht overdreven is om een individuele vismachtiging verplicht te stellen voor visvaartuigen die onderworpen zijn aan de aanlandingsplicht; die vereiste zou dan immers van toepassing zijn op een groot aantal kleine vaartuigen en een enorme bureaucratische rompslomp meebrengen, vooral ook gezien de bijkomende verslagleggingseisen van de lidstaten. Vaartuigen die visreizen maken van minder dan een dag zouden daarom moeten worden vrijgesteld van de vereiste om een vismachtiging voor te leggen.

5.7 *Andere bijkomende controleverplichtingen*

5.7.1 De nieuwe controlevoorschriften zijn algemeen van toepassing op alle visserijtakken en op grote én kleine vaartuigen. Het Comité herhaalt ten overvloede dat deze maatregelen met name voor de kleine vaartuigen weinig zinvol zijn, omdat zij een enorme bureaucratische rompslomp meebrengen voor de sector en de overheid, en het werk aan boord bemoeilijken.

5.7.2 De Commissie stelt voor vangsten van kleine exemplaren afzonderlijk op te slaan, te weten „per soort in bakken, ruimten of containers”. Volgens het Comité is dat voor kleine vaartuigen ondoenbaar; de gedeeltelijke vrijstelling voor vaartuigen met een lengte over alles van minder dan 12 meter lijkt dan ook onvoldoende. Alle vaartuigen die visreizen maken van een of twee dagen zouden hiervan moeten worden vrijgesteld, ongeacht hun lengte.

5.8 *Sancties en waarnemers*

5.8.1 Alle schendingen van de aanlandingsplicht worden krachtens de voorgestelde formulering van artikel 90, lid 1, onder c) van Verordening (EG) nr. 1224/2009, als een ernstige inbreuk beschouwd. Deze bewoordingen zijn in de ogen van het Comité overdreven en zouden moeten worden geschrapt.

5.8.2 Hoewel in hetzelfde artikel ook wordt aangegeven dat het de bevoegde nationale overheid is die oordeelt over de ernst van de inbreuk, meent het Comité dat de regelgeving zo complex en lastig uitvoerbaar zal worden dat geen enkele kapitein van welke vloot dan ook zal kunnen voorkomen dat onbedoeld kleine overtredingen worden begaan.

5.9 Het zou dan ook redelijk zijn om voor kleine vangsten ruimere tolerantiemarges in te voeren. De hier voorgestelde marges zijn niet realistisch: dat geldt met name voor het schrappen van de verwijzing naar de drempel van 50 kg waar het gaat om de vermeldingen in het logboek, en de vereiste dat alle teruggegooides hoeveelheden moeten worden vermeld. Het Comité zou graag zien dat met de verschillende visserijtakken onderhandelingen worden gevoerd over nieuwe tolerantiemarges en informatievereisten.

5.10 Hoewel elektronische monitoring op afstand (REM) nog niet verplicht is meent de Commissie dat er behoefte is aan een regelgevingskader ter zake en neemt zij een apart artikel op over dit systeem, waarmee het instrumentarium van de controleverordening nog maar eens wordt uitgebreid. Het Comité dringt erop aan dat duidelijk wordt aangegeven onder welke voorwaarden dit systeem verplicht kan worden gesteld.

Brussel, 29 april 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het klonen van runderen, varkens, schapen, geiten en paardachtigen die voor landbouwdoeleinden worden gehouden en gereproduceerd

(COM(2013) 892 *final* — 2013/0433 (COD)),

over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het in de handel brengen van levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn

(COM(2013) 893 *final* — 2013/0434 (APP))

en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen

(COM(2013) 894 *final* — 2013/0435 (COD))

(2014/C 311/12)

Rapporteur: **José María Espuny Moyano**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 16 januari 2014 en 15 en 17 januari 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 43, 304 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de volgende voorstellen:

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het klonen van runderen, varkens, schapen, geiten en paardachtigen die voor landbouwdoeleinden worden gehouden en gereproduceerd

COM(2013) 892 *final* — 2013/0433 (COD)

Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het in de handel brengen van levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn

COM(2013) 893 *final* — 2013/0434 (APP)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen

COM(2013) 894 *final* — 2013/0435 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 april 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498^e zitting (vergadering van 30 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 174 stemmen vóór en 2 tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Klonen

1.1.1 Het EESC acht het nodig en passend om wetgeving inzake het klonen van dieren in de EU op te stellen teneinde eenvormige productievoorwaarden voor landbouwers te waarborgen en tegelijkertijd de gezondheid en het welzijn van dieren te beschermen en tegemoet te komen aan de consumentenverwachtingen.

1.1.2 Gezien de weerstand van burgers en consumentenorganisaties en het feit dat de technische kennis tekortschiet, steunt het EESC de tijdelijke schorsing van het klonen van dieren en van de invoer van gekloonde dieren voor landbouwdoeleinden in de EU.

1.1.3 Het EESC wijst erop dat deze schorsing niet gebaseerd is op gekende voedselveiligheidsrisico's, maar op ethische overwegingen betreffende dierenwelzijn.

1.1.4 Het verbod zou volgens het EESC niet van toepassing mogen zijn op klonen voor bv. onderzoeksdoeleinden als het gebruik van deze techniek gerechtvaardigd is.

1.1.5 Het EESC meent dat dit tijdelijke verbod in de toekomst kan worden geëvalueerd, waarbij rekening moet worden gehouden met de ervaring die de lidstaten met de toepassing ervan hebben opgedaan, de wetenschappelijke en technische vooruitgang en internationale ontwikkelingen, alsook met het standpunt van burgers en consumentenorganisaties.

1.1.6 Het EESC vraagt zich af of er daadwerkelijk adequate technieken bestaan waarmee gekloonde dieren — vooral in het geval van invoer — kunnen worden onderscheiden van dieren die via de thans in de EU toegestane technieken zijn gefokt. In dit verband is het van mening dat ook ingevoerde producten zouden moeten voldoen aan de vereiste van volledige traceerbaarheid, want alleen hiermee kan de herkomst van een dier onomstotelijk worden gegarandeerd en kan het gezondheidsrisico worden beheerst.

1.1.7 Het EESC dringt er eens te meer op aan dat de EU-wetgeving ook van toepassing wordt op ingevoerde dieren, zodat onze landbouwers niet benadeeld worden ten opzichte van die uit derde landen.

1.1.8 Klonen kan volgens het EESC de kwaliteitsproductie en de duurzaamheid van economische en agrov voedingssectoren in Europa in gevaar brengen. Bovendien dreigen de financiële baten van de verspreiding van de kloontechniek voor landbouwdoeleinden niet te gaan naar wie werkt en produceert, maar naar de onderzoekscentra die de octrooien in handen hebben.

1.2 *Handel in levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn*

1.2.1 Het EESC acht het nodig en passend om eenduidige bepalingen op te stellen voor het tijdelijke verbod op het in de handel brengen van levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn, teneinde rekening te houden met de verschillende gevoeligheden van de burgers en de consumentenorganisaties.

1.2.2 Ter aanvulling op het tijdelijke verbod op de techniek van het klonen van dieren steunt het EESC de tijdelijke schorsing van de handel in levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn in de EU.

1.2.3 In de toekomst kan dit verbod volgens het EESC dan worden geëvalueerd, waarbij rekening moet worden gehouden met de ervaring die de lidstaten met de toepassing ervan hebben opgedaan, de wetenschappelijke en technische vooruitgang, de internationale ontwikkelingen en de opvattingen van de burgers en consumentenorganisaties.

1.2.4 In bepaalde derde landen is het klonen van dieren toegestaan. Het EESC vindt in dit verband dat de lidstaten alle passende maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat in de EU levensmiddelen worden ingevoerd die afkomstig zijn van kloondieren die in derde landen zijn geproduceerd.

1.2.5 Het EESC maakt zich zorgen over het gebrek aan adequate systemen waarmee het bestaan van melk en vlees afkomstig van kloondieren kan worden opgespoord in levensmiddelen die uit derde landen worden ingevoerd. In dit verband is het van mening dat ook ingevoerde producten zouden moeten voldoen aan de vereiste van volledige traceerbaarheid, want alleen hiermee kan de herkomst onomstotelijk worden gegarandeerd en kan het gezondheidsrisico worden beheerst.

1.2.6 Het EESC erkent dat het consumentenvertrouwen moet worden gewaarborgd. Gelet op het gebrek aan voldoende zekere analyse-instrumenten om klonen en hun nageslacht te onderscheiden van conventionele dieren, en het gebrek aan duidelijke en zekere traceerbaarheids- en etiketteringssystemen, waarschuwt het dan ook voor mogelijke negatieve gevolgen voor de markt in dierlijke producten.

1.3 *Nieuwe voedingsmiddelen*

1.3.1 Het EESC acht het nodig en passend om de wetgeving inzake nieuwe voedingsmiddelen te actualiseren. Dit zal niet alleen de rechtszekerheid, maar ook de voedselveiligheid ten goede komen. Het kan zich dan ook vinden in het Commissievoorstel, maar heeft wel een aantal suggesties die in aanmerking zouden moeten worden genomen.

1.3.2 Het EESC vindt dat de definitie van nieuwe voedingsmiddelen als „alle levensmiddelen die binnen de Unie [...] niet in significante mate voor menselijke voeding werden gebruikt” preciezer moet worden geformuleerd door ter zake met passende criteria te komen.

1.3.3 Naar het oordeel van het EESC zou zorgvuldig moeten worden gekeken naar de gevolgen van het model van generieke toelating waarvan in het voorstel sprake is, en dat in geen geval ten koste mag gaan van toekomstige innovatie.

1.3.4 Voor de toelating van traditionele levensmiddelen uit derde landen zou volgens het EESC een eenvoudigere procedure moeten worden gevolgd die gebaseerd is op duidelijke criteria waarmee „een geschiedenis van veilig gebruik als levensmiddel” in een derde land, zoals de bewoording in het voorstel luidt, kan worden gestaafd.

1.3.5 Het EESC acht het zaak om de EU-lijsten te verduidelijken, te actualiseren en eenvoudig toegankelijk te maken voor zowel consumenten als ondernemingen. In deze lijsten zouden niet alleen de nieuwe voedingsmiddelen en de toegestane traditionele voedingsmiddelen uit derde landen moeten worden opgenomen, maar ook producten waarvoor de aangevraagde vergunningen zijn afgewezen, samen met de afwijzingsgronden. Dit zal de transparantie ten goede komen en voor de nodige rechtszekerheid zorgen.

1.3.6 Het EESC constateert dat nergens is voorzien in een systeem of termijn voor de herziening van de lijst. Het stelt daarom voor om in de verordening aan te geven via welk mechanisme de lijst indien noodzakelijk moet worden herzien.

1.3.7 De door de bedrijven geleverde inspanningen op het vlak van onderzoek, ontwikkeling en innovatie zouden door de overheid moeten worden geschraagd via adequate gegevensbescherming. Deze gegevensbescherming zou volgens het EESC moeten afhangen van het verzoek van de aanvrager, en niet van het standpunt dat de Commissie over de aanvraag huldigt.

1.3.8 Het EESC vindt dat de overgangsmaatregelen ook betrekking zouden moeten hebben op producten die op de datum van inwerkingtreding van de verordening niet aan de hierin gestelde eisen voldoen.

2. Samenvatting van de voorstellen

2.1 Klonen

2.1.1 Met het voorstel worden voorschriften vastgesteld voor het klonen van dieren voor landbouwdoeleinden in de EU en het in de handel brengen van klooneembryo's en kloondieren.

2.1.2 In dit verband worden de volgende definities gehanteerd:

- a) „voor landbouwdoeleinden gehouden en gereproduceerde” dieren: dieren die voor de productie van levensmiddelen, wol, huid of pels, of voor andere landbouwdoeleinden, worden gehouden en gereproduceerd. Dieren die uitsluitend voor andere doeleinden, zoals onderzoek, de productie van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen, de instandhouding van zeldzame rassen of bedreigde soorten, sport en culturele evenementen, worden gehouden en gereproduceerd, zijn hiervan uitgesloten;
- b) „klonen”: ongeslachtelijke reproductie van dieren met een techniek waarbij de kern van een cel van een individueel dier wordt overgebracht in een eicel waaruit de kern is verwijderd, teneinde genetisch identieke individuele embryo's („klooneembryo's”) te creëren, die vervolgens in draagmoederdieren kunnen worden geïmplanteerd om populaties genetisch identieke dieren („kloondieren”) te produceren;
- c) „in de handel brengen”: het voor het eerst op de interne markt aanbieden van een dier of product.

2.1.3 Het klonen van dieren en het in de handel brengen van kloondieren en klooneembryo's wordt door de lidstaten voorlopig verboden.

2.1.4 Dit verbod geldt uitdrukkelijk niet voor dieren die uitsluitend voor andere doeleinden, zoals onderzoek, de productie van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen, de instandhouding van zeldzame rassen of bedreigde soorten, sport en culturele evenementen, worden gehouden en gereproduceerd.

2.1.5 De lidstaten stellen de regels vast inzake de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de nationale bepalingen die krachtens deze richtlijn zijn vastgesteld.

2.2 *Handel in levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn*

2.2.1 In onderhavig voorstel wordt rekening gehouden met de opinie van consumenten over het gebruik van levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn.

2.2.2 Voorgesteld wordt om het in de handel brengen van levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn voorlopig te verbieden.

2.2.3 In dit verband worden de volgende definities gehanteerd:

a) „klonen”: ongeslachtelijke reproductie van dieren met een techniek waarbij de kern van een cel van een individueel dier wordt overgebracht in een eikel waaruit de kern is verwijderd, teneinde genetisch identieke individuele embryo's („kloonembryo's") te creëren, die vervolgens in draagmoederdieren kunnen worden geïmplantéerd om populaties genetisch identieke dieren („kloondieren") te produceren;

b) „levensmiddel”: een levensmiddel als gedefinieerd in artikel 2 van Verordening (EG) nr. 178/2002.

2.2.4 De invoer van levensmiddelen van dierlijke oorsprong uit derde landen waar levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn rechtmatig in de handel mogen worden gebracht of mogen worden uitgevoerd, is verboden, tenzij aan alle specifieke invoervoorwaarden is voldaan.

2.2.5 Met dit voorstel wordt gewaarborgd dat er in de EU geen levensmiddelen, zoals vlees of melk, worden ingevoerd die van klonen afkomstig zijn.

2.2.6 De lidstaten stellen de regels vast inzake de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de nationale bepalingen die krachtens de richtlijn zijn vastgesteld.

2.3 *Nieuwe voedingsmiddelen*

2.3.1 Met onderhavig verordeningvoorstel wordt de oorspronkelijke Europese verordening uit 1997 over nieuwe voedingsmiddelen geactualiseerd.

2.3.2 Dit voorstel heeft tot doel de voedselveiligheid te garanderen, de volksgezondheid te beschermen en de werking van de interne markt veilig te stellen, en tegelijkertijd innovatie in de levensmiddelensector te ondersteunen.

2.3.3 Er wordt mee beoogd de toelatingsprocedure te stroomlijnen om deze efficiënter en transparanter te maken. In het voorstel wordt de definitie van „nieuw voedingsmiddel” verduidelijkt en wordt rekening gehouden met de nieuwe technologieën die effecten op levensmiddelen hebben.

2.3.4 Er wordt een snellere en meer evenredige veiligheidsbeoordeling ingevoerd voor traditionele levensmiddelen uit derde landen die een geschiedenis van veilig gebruik als levensmiddel hebben.

2.3.5 Om te definiëren wat nieuwe voedingsmiddelen zijn, wordt in het voorstel vastgehouden aan de bestaande algemene criteria:

„a) alle levensmiddelen die binnen de Unie vóór 15 mei 1997 niet in significante mate voor menselijke voeding zijn gebruikt, meer bepaald:

i) levensmiddelen waarop een nieuw productieproces is toegepast dat vóór 15 mei 1997 in de Unie nog niet in het kader van levensmiddelenproductie werd gebruikt, wanneer dit productieproces wijzigingen in de samenstelling of de structuur van de levensmiddelen veroorzaakt die significant zijn voor hun voedingswaarde, de wijze waarop zij worden gemetaboliseerd of hun gehalte aan ongewenste stoffen;

ii) levensmiddelen die geheel of gedeeltelijk bestaan uit „technisch vervaardigd nanomateriaal” zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 2, onder t), van Verordening (EU) nr. 1169/2011;

iii) vitamines, mineralen en andere stoffen die gebruikt worden overeenkomstig Richtlijn 2002/46/EG, Verordening (EG) nr. 1925/2006 of Verordening (EU) nr. 609/2013, wanneer:

een nieuw productieproces zoals bedoeld onder i) is toegepast; of dergelijke stoffen geheel of gedeeltelijk bestaan uit „technisch vervaardigd nanomateriaal”

iv) levensmiddelen die vóór 15 mei 1997 in de Unie uitsluitend gebruikt zijn in voedingssupplementen, wanneer zij bedoeld zijn voor gebruik in andere levensmiddelen dan voedingssupplementen zoals gedefinieerd in artikel 2, onder a), van Richtlijn 2002/46/EG.”

2.3.6 Daarnaast bevat de ontwerpverordening ook definities van basisbegrippen als „traditionele levensmiddelen uit een derde land” en „geschiedenis van veilig gebruik”.

2.3.7 Nieuwe voedingsmiddelen moeten aan een geharmoniseerde veiligheidsbeoordelings- en toelatingsprocedure worden onderworpen.

2.3.8 Een nieuw voedingsmiddel mag in de EU alleen in de handel worden gebracht als het in de EU-lijst is opgenomen en aan de volgende voorwaarden voldoet:

- het levert volgens de beschikbare wetenschappelijke gegevens geen veiligheidsrisico op;
- het is niet misleidend voor de consument;
- het is vanuit voedingsoogpunt niet nadelig ten opzichte van een traditioneel voedingsmiddel, als het bedoeld is ter vervanging daarvan.

2.3.9 Het huidige systeem van individuele vergunningen wordt vervangen door een systeem van generieke toelatingen.

2.3.10 Alle toelatingsaanvragen voor nieuwe voedingsmiddelen moeten worden ingediend bij de Commissie, die de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) om een wetenschappelijk advies inzake risicobeoordeling kan vragen. Op basis van dit advies besluit de Commissie of een nieuw voedingsmiddel in de EU-lijst van nieuwe voedingsmiddelen wordt opgenomen. Hierbij wordt ze bijgestaan door het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid.

2.3.11 Voor traditionele levensmiddelen uit derde landen worden een veiligheidsbeoordeling en risicomanagement ingevoerd op basis van een geschiedenis van veilig gebruik als levensmiddel in een derde land gedurende ten minste 25 jaar.

2.3.12 Als met redenen omklede bezwaren in verband met de veiligheid van een traditioneel levensmiddel uit een derde land worden ingediend, is een beoordeling door de EFSA vereist, gevolgd door een toelatingsprocedure die lijkt op de standaardprocedure, maar met kortere termijnen. Naar aanleiding van het advies van de EFSA kan de Commissie de verplichting opleggen om een nieuw voedingsmiddel dat al in de handel is gebracht toch in de gaten te houden, mocht een dergelijke monitoring om redenen van voedselveiligheid nodig zijn.

2.3.13 Op grond van de voorgestelde verordening kan in naar behoren gemotiveerde gevallen het recht worden verleend dat gegevens gedurende maximaal vijf jaar worden beschermd.

2.3.14 De lidstaten stellen de regels vast inzake de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de nationale bepalingen die krachtens de verordening zijn vastgesteld.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Klonen

3.1.1 Het EESC steunt het richtlijnvoorstel, gelet op de tekortschietende technisch-wetenschappelijke kennis op dit terrein, de problemen t.a.v. dierenwelzijn en de afwijzende houding van burgers en consumenten, en vindt dat het tijdelijke verbod op het klonen van dieren te zijner tijd moet worden geëvalueerd in het licht van de verbetering van de techniek, de wetenschappelijke vooruitgang, de internationale ontwikkelingen en de noodzaak voor de betrokken sectoren om te kunnen concurreren.

3.1.2 Het EESC herinnert eraan dat de lidstaten hebben afgesproken ervoor te zorgen „dat de eigenaar of houder alle passende maatregelen treft om het welzijn van zijn dieren te verzekeren en te waarborgen dat die dieren niet onnodig aan pijn of leed worden blootgesteld en dat hen geen onnodig letsel wordt toegebracht ⁽¹⁾”.

3.1.3 Het EESC wil er uitdrukkelijk op wijzen dat de EFSA een cruciale rol speelt bij de beoordeling van de mogelijke risico's die aan het klonen van dieren zijn verbonden, en bijdraagt aan de besluitvorming over het gebruik van deze techniek.

3.1.4 De EFSA is gestuit op dierenwelzijnsproblemen in verband met de gezondheid van de draagmoederdieren en de klonen zelf (veel miskramen, placentadisfuncties, implanteren in verscheidene draagmoederdieren om één kloon te verkrijgen, ongewoon grote foetussen, doodgeboorten), met als gevolg dat klonen een techniek is met een hoog sterftecijfer.

3.1.5 Klonen gaat gepaard met biodiversiteitsproblemen en kan het genetisch erfgoed in gevaar brengen; het leidt tot problemen op het gebied van de weerstand tegen opkomende risico's en nieuwe zoönotische ziekteverwekkers die Europa binnenkomen (bv. het Schmallenbergvirus).

3.1.6 Klonen kan volgens het EESC de kwaliteitsproductie en de duurzaamheid van economische en agrovoedingssectoren in Europa in gevaar brengen. Bovendien dreigen de financiële baten van de verspreiding van de kloontechniek voor landbouwdoeleinden niet te gaan naar wie werkt en produceert, maar naar de onderzoekscentra die de octrooien in handen hebben.

3.2 Handel in levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn

3.2.1 Het EESC steunt het richtlijnvoorstel, gelet op de tekortschietende technisch-wetenschappelijke kennis op dit terrein, de problemen t.a.v. dierenwelzijn en de afwijzende houding van burgers en consumentenorganisaties, en vindt dat het tijdelijke verbod op het in de handel brengen van levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn, geëvalueerd moet worden in het licht van de verbetering van de techniek, de wetenschappelijke vooruitgang, de internationale ontwikkelingen en het concurrentievermogen van de betrokken sectoren.

3.2.2 Het EESC erkent dat het vertrouwen van de consumenten moet worden gewaarborgd. Gelet op het gebrek aan voldoende zekere analyse-instrumenten om klonen en hun nageslacht te onderscheiden van conventionele dieren, en het gebrek aan duidelijke en zekere traceerbaarheids- en etiketteringssystemen, waarschuwt het dan ook voor mogelijke negatieve gevolgen voor de markt in dierlijke producten.

3.2.3 Het EESC merkt op dat er tot nu toe geen enkele aanvraag voor een vergunning is ingediend voor het op de markt brengen van voedingsmiddelen die via kloondieren verkregen zijn.

⁽¹⁾ Richtlijn van de Raad 98/58/EG (art. 3)

3.2.4 Het EESC wijst op de rol van de EFSA bij de beoordeling van de mogelijke risico's die aan het gebruik van de techniek van het klonen zijn verbonden.

3.2.5 Het EESC onderstreept dat er op grond van de door de EFSA gemaakte beoordelingen geen aanwijzingen zijn dat vlees en melk van klonen en hun nageslacht uit het oogpunt van de voedselveiligheid verschillen van vlees en melk van conventioneel gefokte dieren.

3.2.6 Het verbod op de handel in levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn is niet gebaseerd op gekende voedselveiligheidsrisico's, maar op ethische overwegingen betreffende dierenwelzijn.

3.3 Nieuwe voedingsmiddelen

3.3.1 Het EESC is ingenomen met het voorstel om de vigerende wetgeving voor nieuwe voedingsmiddelen te herzien. Deze dateert immers van 1997 en in de voorbije 17 jaar hebben er belangrijke nieuwe ontwikkelingen plaatsgevonden.

3.3.2 De voorgestelde regels moeten volgens het EESC voldoende duidelijk en volledig zijn zodat ondernemers ze kunnen toepassen.

3.3.3 Het EESC is van mening dat de interne markt gebaat is bij de vaststelling van een centrale toelatingsprocedure en een geharmoniseerde sanctieregeling.

3.3.4 Het is een goede zaak dat de Commissie de EFSA een belangrijke rol toekent bij de beoordeling van het risico van nieuwe voedingsmiddelen. Dit zal de veiligheid en bescherming van de consument en van de bedrijfstak zelf ten goede komen.

3.3.5 Het EESC vindt dat verduidelijkt moet worden wat er precies wordt verstaan onder een *levensmiddel dat in significante mate voor menselijke voeding is bedoeld*.

Er moeten heldere criteria komen om te bepalen wanneer er sprake is van *een geschiedenis van veilig gebruik als levensmiddel in een derde land* die vereist is om traditionele levensmiddelen uit derde landen te kunnen toelaten.

3.3.6 Het EESC maakt zich zorgen over de betrouwbaarheid van de gegevens die de aanvrager voorlegt met het oog op de toelating van een nieuw voedingsmiddel.

3.3.7 De in het voorstel genoemde overgangsmaatregelen zouden nader uitgewerkt en verduidelijkt moeten worden.

3.3.8 Het EESC acht het van belang dat de Commissie wordt bijgestaan door het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Klonen

4.1.1 De techniek van het klonen wordt in de EU momenteel niet gebruikt voor landbouwdoeleinden.

4.1.2 Wel worden er dieren gekloond in landen als Argentinië, Brazilië, Canada en de VS, maar deze landen konden niet aangeven in welke mate dit gebeurt.

4.1.3 De burgers van de EU staan over het algemeen negatief tegenover de toepassing van de kloontechniek voor de productie van dieren voor landbouwdoeleinden.

4.1.4 Met de voorgestelde richtlijn wordt het klonen van dieren en het in de handel brengen van kloondieren en kloonembryo's in de EU voorlopig verboden. Om voor naleving te zorgen moeten de lidstaten de nodige bemonsterings- en controlemaatregelen vaststellen.

4.1.5 Tot op heden bestaat er op dit gebied nog geen geaccrediteerde en geharmoniseerde analysemethode die haar waarde heeft bewezen. Het EESC acht het dan ook zaak dat de Commissie en de lidstaten de in dit verband noodzakelijke werkzaamheden aanvangen.

4.1.6 Ook dringt het EESC er bij de lidstaten op aan om de in geval van inbreuken van toepassing zijnde sanctieregelingen te harmoniseren. Zo moet worden voorkomen dat er op de ene plek veel permissiever of lakser wordt opgetreden dan elders, wat tot neerwaartse concurrentie kan leiden.

4.2 *Handel in levensmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn*

4.2.1 Met de voorgestelde richtlijn wordt het klonen van dieren en het in de handel brengen van kloondieren en kloonembryo's in de EU voorlopig verboden. Om voor naleving te zorgen moeten de lidstaten de nodige bemonsterings- en controlemaatregelen vaststellen.

4.2.2 Tot op heden bestaat er op dit gebied nog geen geaccrediteerde en geharmoniseerde analysemethode die haar waarde heeft bewezen. Het EESC acht het dan ook zaak dat de Commissie en de lidstaten de in dit verband noodzakelijke werkzaamheden aanvangen.

4.3 *Nieuwe voedingsmiddelen*

4.3.1 Definitie van „nieuw voedingsmiddel”

Het EESC vindt dat de in het voorstel gehanteerde definitie van „nieuw voedingsmiddel” op consumptie moet zijn gericht en nader gepreciseerd moet worden om te vermijden dat ze ook van toepassing kan zijn op voedselproducten die geen nieuwe voedingsmiddelen zijn (zoals een pizza met een nieuwe samenstelling).

4.3.2 Het begrip „belangrijke verandering”

Of een nieuw voedingsmiddel onder het toepassingsgebied van de voorgestelde verordening valt, hangt mede af van de invulling die wordt gegeven aan het begrip „belangrijke verandering”. Er moeten gedetailleerde criteria komen om te bepalen wat er onder deze term wordt verstaan.

4.3.3 Levensmiddelen die „in significante mate voor menselijke voeding” worden gebruikt

Het is allesbehalve duidelijk wat er wordt verstaan onder levensmiddelen die „in significante mate voor menselijke voeding” worden gebruikt. Slaat die significante mate op een regio, een land, een geografisch gebied of een specifieke bevolkingsgroep?

4.3.4 Centrale toelatingsprocedure

In een eerder advies ⁽²⁾ dat grotendeels nog steeds relevant is, merkte het EESC hierover het volgende op: „Voor nieuwe voedingsmiddelen is een gecentraliseerde beoordelings- en goedkeuringsprocedure een absolute noodzaak (EFSA en Commissie), maar er moet ook een eenvoudige, duidelijke, efficiënte en aan termijnen gebonden procedure komen ...”.

Het voorstel bevat wel een aantal termijnen (zo heeft de EFSA negen maanden de tijd om haar advies uit te brengen en moet de Commissie ook binnen de negen maanden met een uitvoeringshandeling voor de toelating van een nieuw voedingsmiddel komen), maar toch is meer duidelijkheid geboden om ondernemers in detail op de hoogte te stellen van de stand van zaken rond de ingediende aanvraag.

4.3.5 Lijsten

In zijn bovengenoemde eerdere advies merkte het EESC het volgende op: „Dankzij de geplande lijsten van nieuwe voedingsmiddelen (...) zal de consument beter geïnformeerd worden en krijgen bedrijven meer rechtszekerheid. Dergelijke lijsten zijn niet nieuw; het gebruik ervan neemt zelfs steeds meer toe (bijvoorbeeld in de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims en in de verordening inzake de toevoeging van vitaminen en mineralen aan levensmiddelen).”

⁽²⁾ PB C 224 van 30.8.2008, blz. 81

Deze opmerking heeft nog niets aan geldigheid ingeboet, afgezien van het feit dat de Commissie nu één lijst voorstelt in plaats van twee aparte.

4.3.6 Bescherming van intellectuele eigendom

In zijn bovengenoemde eerdere advies merkte het EESC het volgende op: „Voor de ontwikkeling van nieuwe voedingsmiddelen moeten bedrijven een grote inzet aan de dag leggen en het nodige in O&O investeren. Met het oog daarop moet niet alleen voor eenvoudige, snelle en economisch haalbare procedures worden gezorgd, maar dienen nieuw ontwikkelde producten en nieuwe kennis ook te worden beschermd; anders bestaat het gevaar dat het concurrentievermogen van bedrijven wordt aangetast. In de ontwerpverordening staat niet duidelijk hoe ver de bescherming van gegevens, waarop bedrijven volgens de Commissie recht hebben, precies reikt (er wordt alleen aandacht besteed aan goedgekeurde producten, maar wat gebeurt er bijvoorbeeld met aanvragen die uiteindelijk worden afgewezen?).”

Voorts staat in dat advies: „Als de voorgestelde verordening voorziet in gegevensbescherming zal dat bedrijven de nodige zekerheid verschaffen om geld te besteden aan en personeel in te zetten voor de ontwikkeling van nieuwe producten. Op die manier zullen zij blijven innoveren en aldus een steeds betere concurrentiepositie krijgen in een sector waar consumenten steeds veeleisender worden.”

Deze opmerkingen zijn nog steeds onverkort relevant.

Brussel, 30 april 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie —
Bouw van het kernvervoersnet: kernnetwerkcorridors en de Connecting Europe Facility**

(COM(2013) 940 final)

(2014/C 311/13)

Rapporteur: **de heer Coulon**

Corapporteur: **de heer Back**

De Europese Commissie heeft op 13 februari 2014 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie — Bouw van het kernvervoersnet: kernnetwerkcorridors en de Connecting Europe Facility

COM(2013) 940 final.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 april 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 april 2014 gehouden 498^e zitting (vergadering van 29 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 209 stemmen vóór en 4 tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de mededeling, die een wezenlijke en nuttige ondersteuning biedt bij de uitvoering van de kernnetwerkcorridors en de vooraf geselecteerde projecten op deze corridors, zoals omschreven in deel I van bijlage I bij de Verordening tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (de zgn. CEF-verordening (EU) nr. 1316/2013), op basis van de criteria die uiteengezet zijn in de Verordening betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU (de zgn. richtsnoerenverordening (EU) nr. 1315/2013).

1.2 Het EESC waardeert dat de mededeling zich richt op het bestuursstelsel omdat dit bepalend is voor een efficiënte uitvoering en ondersteuning biedt bij de ontwikkeling van werkplannen voor de kernnetwerkcorridors als stap op weg naar een gecoördineerde grensoverschrijdende planning in de corridors teneinde een coherente capaciteit te realiseren en knelpunten te voorkomen.

1.3 Het EESC benadrukt het belang van harmonieuze en efficiënte interactie tussen de coördinatoren, die essentieel zijn voor een efficiënte uitvoering, de corridorfora met hun werkgroepen en vooral ook publieke en private partijen op verschillende niveaus, met inbegrip van het maatschappelijk middenveld.

1.4 Het EESC beseft dat het allesbehalve gemakkelijk zal zijn om de maatregelen duidelijk en samenhangend te coördineren, gezien de geografische reikwijdte van de kernnetwerkcorridors en de noodzaak om voor afstemming te zorgen met andere initiatieven, zoals de corridors voor goederenvervoer per spoor, die zijn vastgesteld bij Verordening (EG) 913/2010, het NAIADES II-programma voor de binnenwateren, de snelwegen op zee en ERTMS, het gemeenschappelijk spoorwegseinsysteem, alsmede de noodzaak om private en publieke partijen bij dit alles te betrekken. Er lijken nog instrumenten voorhanden te zijn, zoals werkgroepen, om dit probleem op te lossen.

1.5 Gezien de rol van het EESC als schakel tussen de EU-instellingen en het maatschappelijk middenveld en het initiatief om participatieoverleg over de implementatie van het Witboek Vervoer uit 2011 aan te gaan met het maatschappelijk middenveld ⁽¹⁾, zou de deelname van een vertegenwoordiger van het EESC aan de werkzaamheden van elke corridorforum een meerwaarde opleveren.

⁽¹⁾ PB C 299 van 4.10.2012, blz. 170.

1.6 In dit verband is het ook belangrijk dat het bestuurssysteem als begrijpelijk en transparant wordt gezien. Het EESC vertrouwt erop dat men zich voldoende zal inspannen om deze belangrijke doelstelling te realiseren, om zo de publieke belangstelling en het draagvlak voor de uitvoering van de TEN-T te verbeteren.

1.7 Het EESC wijst op de potentiële rol van grondige en objectieve voorbereidende projectstudies, ook als belangrijk onderdeel van een kader voor een transparante dialoog. Eveneens zou nagegaan kunnen worden of er een geschillenbeslechtingsmechanisme moet komen.

1.8 De doeltreffendheid van het bestuurssysteem kan echter sterk worden aangetast doordat alle besluiten goedkeuring van de lidstaten vergen en er geen krachtig rechtskader bestaat om handhaving af te dwingen ingeval de in de richtsnoeren of de CEF-verordening aangegeven doelstellingen onvoldoende verwezenlijkt worden.

1.9 Aangezien het bestuurssysteem in de vorm van zachte wetgeving is gegoten en fundamentele besluiten over de ontwikkeling van infrastructuur en nieuwe bouwwerkzaamheden alleen genomen kunnen worden als de lidstaten en de infrastructuureigenaren het met elkaar eens zijn, wordt medefinanciering door de EU bijzonder belangrijk. Het EESC vindt dat medefinanciering door de EU consequent ingezet moet worden als instrument om ervoor te zorgen dat er afspraken over bouwwerkzaamheden worden gemaakt en dat de werkzaamheden op tijd klaar zijn. Zie in dit verband ook paragraaf 4.7 van dit advies.

1.10 Het EESC maakt zich tevens zorgen over de bescheiden budgettaire middelen die op EU-niveau zijn uitgetrokken en over het langzame tempo en de onduidelijke vooruitzichten die de ontwikkeling van alternatieve financieringsmechanismen, zoals projectobligaties en publiek-private partnerschappen, lijken te kenmerken.

2. Inleiding

2.1 In december 2013 hebben het Europees Parlement en de Raad de richtsnoeren en de CEF-verordening goedgekeurd.

2.2 De richtsnoeren bieden een nieuw kader voor de ontwikkeling van een multimodaal grensoverschrijdend infrastructuurnetwerk dat de mobiliteit van mensen en goederen in de EU op hulpbronnenefficiënte en duurzame wijze moet vergemakkelijken, om de toegankelijkheid en het concurrentievermogen in de Europese Unie tussen nu en 2030/2050 te verbeteren.

2.3 De financiële bijdrage van de EU aan de vervoersinfrastructuurprojecten en de desbetreffende prioriteiten tijdens het meerjarig financieel kader (MFK) 2014-2020 worden in de CEF-verordening uiteengezet.

2.4 Samen vormen de richtsnoeren en de CEF-verordening een belangrijk element bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het Witboek van 2011 over het vervoersbeleid.

2.5 De belangrijkste doelstellingen van de mededeling „Bouw van het kernvervoersnet: kernnetwerkcorridors en de Connecting Europe Facility” (COM(2013) 940) zijn:

- uitleggen hoe de Commissie de uitvoering van de kernnetwerkcorridors en de beheersstructuur ervan wil steunen;
- informatie verstrekken over het beschikbare budget, de ontwikkeling van financieringsinstrumenten en de financieringsprioriteiten;
- aanvragers/begunstigden begeleiden bij het projectbeheer en uitleg geven over de verwachtingen van de Commissie.

2.6 De mededeling wordt geflankeerd door een werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2013) 542) over de planningsmethode die is toegepast bij het vaststellen van het uitgebreide netwerk en het kernnetwerk, zoals uiteengezet in de richtsnoeren.

3. Belangrijkste onderdelen van de mededeling

3.1 In de mededeling worden de rol en het functioneren van de kernnetwerkcorridors toegelicht. Er wordt nader ingegaan op de rol van de Europese coördinatoren en van het corridorforum. Dit corridorforum is een overlegorgaan, dat eventueel wordt aangevuld door werkgroepen, en dient als schakel tussen de coördinator en de EU-lidstaten, overheden op alle niveaus en andere betrokken partijen.

3.2 Voorts wordt ingegaan op de rol van de coördinator en het forum bij het opstellen van het werkplan voor iedere corridor, wat vóór eind december 2014 moet gebeuren, alsook op de doorslaggevende rol van de betrokken lidstaten tijdens het uitvoeringsproces, o.a. wat de samenstelling van het forum en de goedkeuring van het werkplan betreft. Het werkplan zal worden geëvalueerd in 2017, net als het werkplan dat de Commissie voor de implementatie van de CEF-verordening zal opstellen, alsmede in 2023. Het werkplan moet een analyse van de huidige situatie in de corridor bevatten, problemen — knelpunten en interoperabiliteitsproblemen, waaronder administratieve factoren e.d. die optimale en duurzame multimodale vervoersdiensten in de weg staan — in kaart brengen en financiële en andere oplossingen aandragen.

3.3 De mededeling maakt ook kort melding van de twee horizontale coördinatoren die resp. met de snelwegen op zee en ERTMS, het gemeenschappelijk spoorwegseinsysteem, belast zullen worden.

3.4 Daarnaast wordt het belang onderstreept van samenwerking tussen de kernnetwerkcorridors en de negen bij Verordening (EG) nr. 913/2010 ingestelde corridors voor goederenvervoer per spoor, die in het corridorforum van het kernnetwerk vertegenwoordigd moeten zijn. Ook worden andere projecten genoemd en wordt de hoop uitgesproken dat de partijen die bij deze projecten zijn betrokken, belangstelling voor de corridorfora zullen tonen en aan de werkplannen van de corridors zullen bijdragen.

3.5 Het Marco Polo-programma wordt voortgezet, maar dan als onderdeel van de in de richtsnoeren voorziene innovatieve en duurzame goederenvervoersdiensten, dat als zodanig uit hoofde van de CEF-verordening wordt gefinancierd.

3.6 De rest van de mededeling is gewijd aan de CEF-financieringsprioriteiten, waarbij voorrang uitgaat naar corridorprojecten (grensoverschrijdende projecten, knelpunten en multimodale projecten). Ook wordt een overzicht gegeven van de beschikbare financiering voor andere prioriteiten dan de corridors, zoals een klein bedrag ten behoeve van projecten voor het uitgebreide netwerk.

3.7 De Commissie licht ook de beginselen van het beheer van subsidies toe en geeft aan wat zij van de projecten verwacht. Zij behoudt zich het recht voor een project slechts gedeeltelijk te financieren als het niet geheel in overeenstemming is met de prioriteiten van de CEF-verordening. Indien een project vertraging oploopt of niet goed wordt beheerd, kan de financiering verlaagd of ingetrokken en overgeheveld worden. De financieringsintensiteit voor werken (tot de in de CEF-verordening vastgestelde maxima) zal grotendeels aan de hand van een kosten-batenanalyse en de relevantie van de werken voor de werkplannen van de corridors worden bepaald.

3.8 Van de in totaal 26,3 miljard euro die in de periode 2014-2020 beschikbaar is voor het TEN-T, is 11,3 miljard gereserveerd voor de cohesielanden. Dit laatste bedrag gaat volledig naar vooraf geselecteerde projecten op het kernnetwerk in de cohesielanden, zoals vastgesteld in bijlage I bij de CEF-verordening. De toewijzing van deze middelen geschiedt in overeenstemming met de beginselen van het Cohesiefonds ten aanzien van de toewijzing per land in 2014, 2015 en 2016. De financieringsintensiteit zal boven de gewone TEN-T-plafonds uitkomen omdat de beginselen van het Cohesiefonds van toepassing zijn. Voor het overige zullen de governance- en managementbeginselen hetzelfde zijn. Er zullen extra inspanningen worden gedaan om programma-activiteiten in cohesielanden te ondersteunen.

3.9 Tot slot wordt in de mededeling kort ingegaan op de ontwikkelingsplannen en de middelen die voor de ontwikkeling van financiële instrumenten worden uitgetrokken. Er wordt geconcludeerd dat het bedrag dat voor dit project wordt gereserveerd, grotendeels afhankelijk is van de marktintroductie van deze instrumenten.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC is verheugd over de mededeling, want deze kan partijen die belang hebben bij de ontwikkeling van het TEN-T-netwerk waardevolle hulp bieden. De meerwaarde ervan is wellicht het grootst voor partijen die belang hebben bij een van de vooraf geselecteerde en in bijlage I bij de CEF-verordening opgenomen projecten en voor partijen die aan een van de kernnetwerkcorridors zijn gelegen of daarbij zijn betrokken, maar de mededeling is ook voor andere actoren interessant.

4.2 Op een aantal punten gaat de mededeling verder dan de tekst van de richtsnoeren en van de CEF-verordening en biedt zij partijen betere mogelijkheden om proactief op te treden en hun planning te optimaliseren. Een aantal kwesties die in de mededeling worden behandeld, zijn door het EESC in zijn adviezen over het voorstel voor de richtsnoeren ⁽²⁾ en het voorstel voor de CEF-verordening ⁽³⁾ aan de orde gesteld.

4.3 Volgens het EESC biedt de mededeling het nodige om van nut te zijn als instrument bij de uitvoering van de TEN-T-richtsnoeren en om de aanzet te geven tot gedrag patronen die de grensoverschrijdende samenwerking tussen de betrokken partijen zullen verbeteren en synergie-effecten tussen de verschillende in de mededeling aangegeven programma's teweeg zullen brengen.

4.4 Wel wenst het EESC een aantal opmerkingen naar voren te brengen om bepaalde punten te verduidelijken, zodat de mededeling haar doel nog beter kan dienen.

4.5 De bestuursstructuur — met de coördinator, het corridorforum en het werkplan voor iedere kernnetwerkcorridor — maakt het mogelijk om de kernnetwerkcorridors sneller te verwezenlijken en de daarbij vooraf geselecteerde projecten sneller uit te voeren. Het is daarom belangrijk dat deze bestuursstructuur zo snel mogelijk haar beslag krijgt. Het EESC is dan ook ingenomen met de in de mededeling aangegeven planning voor het opzetten van het bestuursstelsel en het opstellen van het werkplan.

4.6 Het valt in dit verband echter te betreuren dat het bestuursstelsel dat nu voor de kernnetwerkcorridors wordt voorgesteld, wel wat zwakker is dan het stelsel dat oorspronkelijk in de door de Commissie voorgestelde richtsnoeren (COM(2011) 650 final/2 — 2011/0294 (COD)) was gepland. Het EESC acht een adequaat toezicht op de uitvoering van cruciaal belang.

4.7 In dit licht wijst het EESC erop dat een vastgelegde planning van de bouwwerkzaamheden, die door de Europese Commissie, lidstaten en infrastructuureigenaren overeengekomen is en gecoördineerd wordt, bijzonder belangrijk is. De verbetering van het TEN-T staat of valt met deze planning. Het behoort volgens het EESC dan ook tot de belangrijkste taken van de coördinatoren om deze coördinatieprocedures te ondersteunen en te laten uitmonden in bindende afspraken, en hun invloed aan te wenden om ervoor te zorgen dat deze afspraken nagekomen worden. De uitbetaling van EU-financiering zou ingezet kunnen worden om te waarborgen dat er bindende afspraken worden gemaakt en dat deze worden uitgevoerd.

4.8 Anderzijds is het EESC zeer te spreken over de bepalingen inzake de betrokkenheid van publieke en private partijen in artikel 50 van de richtsnoeren, als basis voor een overlegcultuur, die ook in de mededeling aan de orde wordt gesteld ⁽⁴⁾. Het EESC wijst erop dat het belangrijk is om in een vroeg stadium een dialoog op te zetten, ook met het publiek, om transparantie te scheppen en vertrouwen te kweken.

4.9 Wat het optreden van de coördinator betreft, benadrukt het EESC dat deze belangrijke taken heeft en in de positie verkeert om problemen op te lossen en aan de vorderingen met de desbetreffende corridor bij te dragen. De coördinatoren hebben ook de belangrijke verantwoordelijkheid om er zorg voor te dragen dat de hele ontwikkeling van de corridors op harmonieuze wijze deel uitmaakt van de totstandbrenging van een eengemaakte, technisch interoperabele, duurzame en productieve Europese vervoersruimte. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is wel dat de coördinator over voldoende secretariële middelen beschikt.

⁽²⁾ PB C 143 van 22.5.2012, blz. 130.

⁽³⁾ PB C 143 van 22.5.2012, blz. 134.

⁽⁴⁾ PB C 299 van 4.10.2012, blz. 170.

4.10 In het belang van de geloofwaardigheid en om zo veel mogelijk nuttige input te verzamelen zouden alle betrokken partijen, waaronder nationale, regionale en lokale overheden, marktdeelnemers, werknemers uit de betrokken sectoren, sociale partners en gebruikers, in het corridorforum vertegenwoordigd moeten zijn.

4.11 Het is van groot belang om voor samenhang te zorgen tussen de werkplannen voor de corridors en het meerjarig werkplan dat de Commissie uit hoofde van de CEF-verordening zal uitwerken. Gezien de gemeenschappelijke prioriteiten die in de mededeling en in de lijst van vooraf geselecteerde projecten in bijlage I bij de CEF-verordening zijn vastgesteld, gaat het EESC ervan uit dat dit geen problemen zal opleveren. Aangezien het ernaar uitziet dat de respectieve plannen parallel aan elkaar opgesteld zullen worden, beklemtoont het EESC het belang van de instructies die in dit verband in de mededeling op basis van de bepalingen van de richtsnoeren en de CEF-verordening worden gegeven.

4.12 Terecht wordt in de mededeling belang gehecht aan afstemming van de corridoractiviteiten op de corridors voor goederenvervoer per spoor (Verordening (EU) nr. 913/2010), het NAIADES II-programma voor de binnenwateren (COM (2013) 623 final), het initiatief om havens efficiënter te maken (COM(2013) 295 final) en projecten voor duurzame ontwikkeling, opdat dubbel werk voorkomen wordt en synergie-effecten gecreëerd kunnen worden. Het EESC betreurt wel dat deze coördinatie niet op een systeem of rechtsgrondslag berust, met uitzondering van de in de richtsnoeren vastgelegde verplichting tot samenwerking tussen de kernnetwerkcorridor en de corridors voor goederenvervoer per spoor, waarbij ook is bepaald dat de betrokken spoorwegcorridors in het corridorforum vertegenwoordigd moeten zijn. Het EESC vraagt zich af of het niet zinvol zou zijn om er tenminste voor te zorgen dat in het corridorforum ook plaats is voor vertegenwoordigers van andere (programma's met) projecten die voor de corridor relevant zijn. Een voorbeeld van een dergelijk project is „Swiftly Green”, een grensoverschrijdend project in de vorm van een „groene corridor” dat geografisch gezien relevant is voor de kernnetwerkcorridor Scandinavië-Middellandse Zee. Hetzelfde zou kunnen gelden voor relevante lopende projecten in het kader van de snelwegen op zee, gezien het belang dat in de mededeling aan de snelwegen op zee wordt gehecht. In ieder geval dient zo veel mogelijk rekening gehouden te worden met werkzaamheden die al zijn uitgevoerd en dient zo veel mogelijk gebruik te worden gemaakt van bestaande infrastructuur.

4.13 Wanneer kernnetwerkcorridors elkaar kruisen of overlappen kunnen zich hetzelfde soort uitdagingen voordoen als tussen verschillende soorten corridors of projecten. Het EESC wijst erop dat het belangrijk is dat er manieren worden gevonden om dergelijke situaties op transparante wijze en met een efficiënt gebruik van middelen het hoofd te bieden.

4.14 Het EESC merkt op dat de bestuursstructuur van de corridors losstaat van de financieringsbesluiten, die door de Commissie op grond van specifieke andere criteria worden genomen. In dit verband vindt het EESC het een goede zaak dat in de mededeling wordt erkend dat de werkplannen van de corridors van belang zijn voor de financieringsbesluiten.

4.15 Het EESC is zich bewust van het belang, in praktische en formele zin, van de kernnetwerkcorridors en hun bestuursstructuur, waarop ook qua administratieve middelen en financiering de nadruk ligt. Dit neemt niet weg dat het zich net als eerder al in zijn advies over het voorstel voor de richtsnoeren ⁽⁵⁾ afvraagt of de kernnetwerkcorridors in feite niet een derde en hoogste categorie binnen het TEN-T-netwerk uitmaken.

4.16 Het EESC onderschrijft de prioriteiten die in de mededeling worden aangegeven en neemt kennis van de hoge prioriteit die aan spoorwegverbindingen en snelwegen op zee tussen eilanden of schiereilanden en het vasteland wordt toegekend en aan maatregelen om de BKG-voetafdruk van vervoer te verminderen. In dit verband wijst het EESC op de zeeverbindingen over de Oostzee, in de Noordzee over de Golf van Biskaje en tussen een aantal havens aan de Middellandse Zee. Al deze verbindingen hebben als kenmerk dat het vervoer over land wordt verkort en/of het gecombineerd vervoer wordt ontwikkeld.

4.17 Het EESC maakt zich zorgen over de ontoereikendheid van de beschikbare EU-middelen en over de vraagtekens rond de mogelijkheden om alternatieve financieringsmechanismen te ontwikkelen, waaronder projectobligaties en publiek-private partnerschappen.

⁽⁵⁾ PB C 143 van 22.5.2012, blz. 130.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het EESC wijst erop dat de bedragen die worden voorgesteld voor medefinanciering door de EU met betrekking tot de in de mededeling aangegeven prioriteiten, bij elkaar opgeteld lijken uit te komen boven het totaalbedrag dat voor financiering beschikbaar is. Niets wijst erop dat er is gekeken naar de mogelijkheden om (deels) gebruik te maken van financiële instrumenten.

5.2 In de mededeling wordt groot belang gehecht aan kosten-batenanalyses als instrument voor het evalueren van projecten. In de mededeling wordt verwezen naar een specifieke methode die wordt gebruikt bij het berekenen van kosten en baten van projecten in de cohesielanden waarbij cohesiemiddelen worden ingezet. Niet-cohesielanden hoeven deze methode niet te gebruiken; zij moeten een „erkende methode” hanteren. Het EESC vraagt zich af of er niet één of meer aanbevolen methodes aangedragen kunnen worden, bijvoorbeeld bij de oproepen tot het indienen van voorstellen. Dit zou de transparantie kunnen bevorderen en gelijke voorwaarden kunnen creëren. Daarmee zou de Commissie één stap verder gaan dan de in artikel 51 van de richtsnoeren voorziene bekendmaking van de beginselen die zij bij de kosten-batenanalyse en de beoordeling van de Europese meerwaarde toepast.

5.3 Het EESC wijst in dit verband opnieuw op de noodzaak om bij het bestuderen van projecten ook naar sociale, economische en milieuaspecten te kijken, in overeenstemming met de EU 2020-strategie. Dit houdt ook in dat ervoor wordt gezorgd dat geplande infrastructuurvoorzieningen daadwerkelijk in een behoefte voorzien en adequaat gebruikt zullen worden.

5.4 De in de CEF-verordening aangegeven optie om voor de financiering van het TEN-T-netwerk meer gebruik te maken van innovatieve financiële instrumenten, wordt in de mededeling uiterst kort behandeld. Daarbij wordt vooral de mogelijke marktacceptatie aan de orde gesteld, hetgeen vooralsnog een open vraag lijkt te zijn. Het EESC neemt hiervan kennis en verwijst naar zijn opmerkingen in eerder genoemde adviezen over de voorstellen inzake de richtsnoeren en de CEF-verordening en zijn advies over het initiatief inzake projectobligaties ⁽⁶⁾. Het EESC wijst er in dit verband ook op dat de markt positief heeft gereageerd op de projecten die tijdens de testfase van de projectobligaties werden opgezet, en vestigt de aandacht op de evaluatie van de proefperiode van de projectobligaties, die binnenkort zal plaatsvinden.

Brussel, 29 april 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ PB C 143 van 22.5.2012, blz. 134.

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL