



Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

545e zitting van het EESC, 17.7.2019-18.7.2019

2019/C 353/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over blockchain en gedeeldgrootboektechnologie (Distributed Ledger Technology — DLT) als ideale infrastructuur voor de sociale economie (initiatiefadvies)	1
2019/C 353/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bevordering van een eengemaakte markt die gunstig is voor ondernemerschap en innovatie — Bevordering van nieuwe economische modellen om de sociale uitdagingen en transities aan te pakken (initiatiefadvies)	6
2019/C 353/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over consumenten in de circulaire economie (initiatiefadvies)	11
2019/C 353/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over belastingheffing in de digitale economie (initiatiefadvies)	17
2019/C 353/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité — Naar een veerkrachtigere en duurzamere Europese economie (initiatiefadvies)	23
2019/C 353/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een nieuwe visie voor de voltooiing van de economische en monetaire unie (initiatiefadvies)	32
2019/C 353/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Europees Semester en cohesiebeleid — Naar een nieuwe Europese strategie voor de periode na 2020 (initiatiefadvies)	39
2019/C 353/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de nieuwe rol van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening in het kader van de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten (initiatiefadvies)	46

2019/C 353/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over lesgeven over Europa — Ontwikkeling van een toolkit voor scholen (initiatiefadvies)	52
2019/C 353/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het standpunt van het bedrijfsleven ten aanzien van het verzoenen van klimaat- en energiebeleid (initiatiefadvies)	59
2019/C 353/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bevordering van korte en alternatieve voedselvoorzieningsketens in de EU: de rol van agro-ecologie (initiatiefadvies)	65
2019/C 353/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het beroep van landbouwer en de moeilijkheid om winst te maken (Initiatiefadvies)	72
2019/C 353/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over vervoer, energie en diensten van algemeen belang als aanjagers van duurzame groei in de EU dankzij de digitale revolutie (Initiatiefadvies)	79

III Voorbereidende handelingen

Europees Economisch en Sociaal Comité

545e zitting van het EESC, 17.7.2019-18.7.2019

2019/C 353/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad — Naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU (COM(2019) 8 <i>final</i>)	90
2019/C 353/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Vierde verslag over de stand van de energie-unie (COM(2019) 175 <i>final</i>)	96
2019/C 353/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank over de tenuitvoerlegging van het strategisch actieplan voor batterijen: de ontwikkeling van een strategische waardeketen voor batterijen in Europa (COM(2019) 176 <i>final</i>)	102

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

545E ZITTING VAN HET EESC, 17.7.2019-18.7.2019

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over blockchain en gedeeldgrootboektechnologie (Distributed Ledger Technology — DLT) als ideale infrastructuur voor de sociale economie**(initiatiefadvies)**

(2019/C 353/01)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Besluit van de voltallige vergadering	13.12.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	179/1/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC steunt de voorstellen van de Commissie voor de ontwikkeling van een Europees blockchainpartnerschap, te beginnen met het EU-blockchainwaarnemingscentrum en -forum.

1.2. Het EESC moedigt de instellingen aan om de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij het EU-blockchainwaarnemingscentrum en -partnerschap te bevorderen, aangezien het duidelijk is dat een positieve ontwikkeling van blockchain en nieuwe digitale infrastructuur niet alleen een kwestie is van informatietechnologie, maar een echt proces van disruptieve sociale innovatie is.

1.3. Het EESC is van mening dat de organisaties van de sociale economie een bijdrage kunnen leveren aan een grotere bewustwording van de mogelijkheden die blockchaintechnologie biedt, met name met het oog op convergentie van een culturele en methodologische basis, met vormen van open en participatieve governance, teneinde te zorgen voor een hoog niveau van transparantie en deelname van alle burgers aan de ontwikkelingen die deze nieuwe technologieën met zich mee kunnen brengen.

1.4. De praktische toepassing van blockchaintechnologieën kan de prestaties van organisaties van de sociale economie aanzienlijk verbeteren, met alle voordelen van dien voor deze organisaties, voor hun leden en vooral voor eindgebruikers.

1.5. Bedrijfsprojecten die gebaseerd zijn op “distributed ledger”-technologie (gedeeldgrootboektechnologie — DLT) vergen sterke governancestructuren, die duidelijkheid verschaffen over rollen en verantwoordelijkheden, en de samenwerking tussen de verschillende belanghebbenden ondersteunen.

1.6. Het EESC verzoekt de overheidsinstanties om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van blockchaintechnologie geschiedt met inachtneming van de regels inzake de verwerking van persoonsgegevens en cyberveiligheid, alsook om ervoor te waken dat gegevens van burgers en bedrijven voor oneigenlijke doeleinden worden ontvreemd en misbruikt.

1.7. Gelet op de ingrijpende veranderingen die de nieuwe technologieën met zich meebrengen, dringt het EESC erop aan de burgers en de werknemers naar behoren te beschermen, ook met passende medewerking van de sociale partners, met name bij de uitvoering van hun taken, en in dit verband te voorzien in adequate opleidings- en bijscholingsplannen.

1.8. Het EESC is van mening dat de betrokkenheid van de organisaties van de sociale economie en het maatschappelijk middenveld onontbeerlijk is om ervoor te zorgen dat de grote kansen van de nieuwe technologieën zodanig worden benut dat iedereen, en niet louter een nieuwe “elite van de digitale economie” er baat bij heeft wat betreft voordelen, toegankelijkheid, transparantie en deelname.

2. Context en onderwerp van het initiatief

2.1. Dit initiatiefadvies is ingegeven door de conclusies van het Luxemburgse voorzitterschap, waarin een oproep wordt gedaan om het innovatieve potentieel van de nieuwe digitale technologieën voor de sociale economie te verkennen.

2.2. Tot deze nieuwe technologieën behoren de verschillende innovatieve en disruptieve gedeeldgrootboektechnologieën, die bekendstaan als blockchain. Hiermee kunnen zeer interessante toepassingen worden ontwikkeld voor verschillende sectoren van de economische en sociale bedrijvigheid.

2.3. Bepaalde kenmerken van deze technologieën maken dat blockchain een digitale infrastructuur is die organisaties van de sociale economie te baat kunnen nemen om gemakkelijker hun doelstellingen te halen, hen beter in staat te stellen positieve sociale effecten teweeg te brengen en sociale innovatie te bevorderen.

2.4. Het EESC moedigt de instellingen aan om de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij het Europees blockchain-waarnemingscentrum te bevorderen, omdat de positieve ontwikkeling van blockchain en van nieuwe digitale infrastructuur niet alleen van IT-oplossingen of engineering mag afhangen, maar pas volwaardig is wanneer deze instrumenten kunnen worden gebruikt als aanjagers van disruptieve sociale innovatie.

2.5. Er zij aan herinnerd dat DLT-technologieën de vertrouwelijkheid garanderen tussen partners die willen samenwerken en dat ze voornamelijk transacties certificeren, niet de inhoud of kwaliteit van wat er in de blokketens is opgenomen. Hoewel deze technologie in sommige optimistische beoordelingen als een nieuwe vertrouwensbooster wordt aangemerkt, moet dus toch duidelijk worden gemaakt dat de technologie niet in de plaats kan komen van loyaliteit en vertrouwen tussen partijen.

3. Een beknopte beschrijving van blockchain en gedeeldgrootboektechnologie

3.1. Blockchain-technologie is een computerprotocol dat in de jaren 1990 werd ontwikkeld. De grootschalige uitrol en het succes volgden met de verspreiding van cryptovaluta, waarvan bitcoins de bekendste zijn. Het zou echter een vergissing zijn om blockchain tot cryptovaluta te beperken. Door de combinatie van blockchain met de toenemende rekenkracht van computersystemen en hun groeiende vermogen om gegevens te analyseren, en dankzij de verbetering van de connectiviteit in Europa en de voortdurende ontwikkeling van kunstmatige-intelligentiesystemen, nemen de toepassingsmogelijkheden van DLT voor verschillende doeleinden exponentieel toe.

3.2. Blockchain is zowel een code (een communicatieprotocol) als een openbaar register waarin op zeer transparante, onveranderlijke wijze alle transacties tussen de deelnemers aan het netwerk worden “geannoteerd” volgens een bepaald algoritme.

3.3. Dit algoritme bestaat uit een geheel van “blokken” (stukjes code) die op een versleutelde manier met elkaar zijn verbonden, waarbij elke blok in de keten op onveranderlijke wijze wordt geregistreerd. Deze “aaneengeschakelde blokken” worden tegelijkertijd geregistreerd op alle apparaten waarmee de deelnemers zich met het blockchainsysteem verbinden. Iedere deelnemer is een “schakel” van de keten en speelt een rol in het valideren en archiveren van de uitgewisselde gegevens.

3.4. Zo vinden de transacties op een horizontale manier plaats en worden ze door vele deelnemers gevalideerd, waardoor het niet mogelijk is dat een enkele deelnemer de registraties wijzigt of vernietigt. Een en ander zou ervoor moeten zorgen dat de gegevens veilig worden verwerkt en dat het onderlinge vertrouwen tussen de blockchaindeelnemers die een rol spelen in de gedeelde decentrale validatie, wordt versterkt. Blockchain is bijgevolg een interessant instrument om het begrip van veiligheid van digitale transacties een nieuwe invulling te geven.

3.5. Om deze reden wordt blockchaintechnologie vooral gebruikt als infrastructuur voor cryptovaluta, maar kan zij om dezelfde redenen ook een sociale, culturele, politieke en economische rol vervullen. Elk ander gebruik in een fysieke en niet-virtuele economische context vereist echter dat men zich ervan bewust is dat DLT de kwaliteit van de inhoud waarnaar de technologie verwijst, niet garandeert. Er kan m.a.w. aldus worden gecertificeerd dat een bepaald product een keten heeft gevolgd die veilig is getraceerd in DLT, maar het is niet mogelijk te zeggen of dat product intrinsiek goed is.

3.6. De deelnemers aan een blockchain oefenen rechtstreeks controle uit op een deel van de keten en zodoende wordt de blockchain een decentraal systeem dat moeilijk kan worden “gedomineerd” door één speler. Dit verhoogt de veiligheid ten opzichte van aanvallen of sabotage: wanneer één schakel in de keten wordt aangevallen of beschadigd raakt, blijven de andere schakels van het gedeelde grootboek gewoon functioneren.

3.7. De transacties die door middel van blockchain in het gedeelde grootboek worden geregistreerd, zijn traceerbaar en voor alle deelnemers zichtbaar. De activiteiten zijn m.a.w. transparant, zonder tussenkomst van een “centrale instantie” of een “derde” partij die de rol van verplicht aanspreekpunt of tussenpersoon vervult. De ontwikkeling van kwantumcomputers en de theoretische mogelijkheid om een aanzienlijk aantal netwerkknooppunten te “controleren”, neemt het risico van concentratie of controle van DLT's echter niet volledig weg, noch die van het ontvreemden en verzamelen van gegevens.

3.8. Dankzij deze kenmerken kan blockchaintechnologie ook heuse automatische slimme contracten opstellen, zogenaamde “smart-contract”, waarmee transacties snel en op horizontale wijze kunnen worden gepersonaliseerd en gespecificeerd. Op deze manier wordt gecertificeerde basisinformatie omgezet in een afdwingbaar recht, dat gevolgen kan hebben voor tal van sociale, economische en politieke praktijken.

3.9. Te denken valt bijv. aan mogelijke ontwikkelingen van de digitale overheid met betrekking tot verkiezingen en stemsystemen, socialezekerheids- en gezondheidsdiensten en het beheer van overheidsopdrachten.

3.10. De sleutelwoorden van blockchaintechnologie — decentralisatie, transparantie, deelname op voet van gelijkheid, betrouwbaarheid en vertrouwen — vertonen veel overeenkomsten met de belangrijkste organisatievormen van bedrijven en organisaties van de sociale economie. Dit geldt des te meer wanneer DLT-netwerken worden ontwikkeld met een hoge mate van interoperabiliteit, waardoor gebruikers deze technologieën kunnen gebruiken in vormen van samenwerking waarbij verschillende apparaten en instrumenten worden gebruikt.

4. De Europese Unie en blockchain

4.1. Het EESC steunt de activiteiten die de Commissie en een groot aantal lidstaten in gang hebben gezet om een Europees blockchainpartnerschap te ontwikkelen. Het is van strategisch belang dat Europa geen terrein verliest in de internationale concurrentiestrijd rond de ontwikkeling van allerlei digitale technologieën en de samenwerking tussen verschillende publieke en particuliere spelers aanmoedigt en bevordert om een Europese blockchaininfrastructuur tot stand te brengen.

4.2. Het Europees Parlement heeft in zijn resoluties 2017/2772 (RSP) en 2018/2085 (INI) ook zijn standpunt over deze kwesties kenbaar gemaakt en de Commissie voorts verzocht om werk te maken van een beoordeling van de sociale effecten van DTL.

4.3. Even belangrijk was de oprichting door de Europese Commissie op 1 februari 2018 van het Europees blockchainwaarnemingscentrum en -forum, dat reeds een aantal thematische verslagen heeft gepubliceerd ⁽¹⁾.

4.4. Om ervoor te zorgen dat de voordelen van blockchaintechnologieën zich op een correcte manier kunnen ontwikkelen, is het EESC is ervan overtuigd dat ook een passend regelgevingskader moet worden bevorderd waarmee de samenwerking tussen de publieke en private sector en het maatschappelijk middenveld wordt gestimuleerd. Zo kan worden gezorgd voor de positieve convergentie op sociaal, cultureel en regelgevend vlak die nodig is om de voorwaarden te creëren voor een verbetering van diensten en procedures in zowel de publieke als de private sector.

⁽¹⁾ “Blockchain Innovation in Europe” in juli 2018, “Blockchain and the General Data Protection Regulation (GDPR)” in oktober 2018, “Blockchain for Government and Public Services” in december 2018, “Scalability, interoperability and sustainability of blockchains” in maart 2019, “Blockchain and Digital Identity” in mei 2019.

5. Kunnen blockchaintechnologie en gedeeldgrootboektechnologie een geschikte infrastructuur vormen voor de sociale economie?

5.1. Aangezien blockchaintechnologie een nuttig instrument is om een nieuwe invulling te geven aan vertrouwen in het kader van een mondiale digitale economie, kunnen de organisaties van de sociale economie die van deze technologie gebruikmaken, de economie democratischer helpen maken door de verspreiding van een digitale sociale economie te bevorderen.

5.2. De financiële crises hebben het vertrouwen van de burgers in de financiële instellingen verzwakt. Vertrouwen is in de samenleving onderhand een schaars goed geworden, en dat vertrouwen wordt nog minder door de toenemende bezorgdheid over de veiligheid van de gegevens die door bepaalde grote markspelers worden verzameld en bewaard.

5.3. De bedrijven van de sociale economie, die traditioneel wijd verspreid en lokaal verankerd zijn, kunnen een belangrijke ondersteunende rol spelen bij een zo breed mogelijke verspreiding van kansen onder de Europese burgers. Zij kunnen dan ook een positieve bijdrage leveren aan de bevordering van ethische en op waarden gebaseerde convergentie tussen de sociale economie en de technologische innovatie, door toe te werken naar een ontwikkelingsmodel waarin de gemeenschappelijke belangen tot uiting komen.

5.4. Er zijn tal van praktische toepassingen van blockchaintechnologieën denkbaar voor organisaties van de sociale economie.

5.5. Ten eerste zou een technologie die zorgt voor meer transparantie en vertrouwen goed kunnen worden gebruikt om donaties en fondsenwerving veilig en traceerbaar te maken. Zo zou een donateur die een ngo steunt kunnen volgen wat er met zijn donatie gebeurt. Vanuit een andere invalshoek zou die ngo een instrument kunnen aanschaffen dat alle kostenstromen uitvoerig in kaart brengt om ervoor te zorgen dat de geïnvesteerde middelen daadwerkelijk voor de gestelde doelen worden gebruikt.

5.6. Door blockchaintechnologie in te voeren zouden veel organisaties van de sociale economie de beheersactiviteiten van het verenigingsbestuur (raadpleging van de leden en stemmingen) aanzienlijk kunnen verbeteren en veilig en traceerbaar kunnen maken. Daarbij zouden de deelname en de betrokkenheid van de leden worden vergemakkelijkt, ook wanneer zij zich in afgelegen gebieden bevinden of wanneer er dusdanig veel leden zijn dat het moeilijk is om echt van gedachten te wisselen tijdens een traditionele vergadering.

5.7. Veel activiteiten in de culturele sector, van opleidingen tot kunstuitingen, worden ontplooid door organisaties in de sociale economie. Verenigingen en coöperaties die zich bezighouden met onderwijs en opleiding, met voorstellingen en artistieke of intellectuele manifestaties, zullen blockchaintechnologie kunnen gebruiken om de authenticiteit te bevestigen van activiteiten op afstand of om ze aan te passen aan de behoeften van gebruikers. Het belangrijkste voordeel is echter dat zo meer helderheid en zekerheid kan worden verschaft over intellectuele-eigendoms- en auteursrechten, door inhoud door te geven op basis van "slimme contracten".

5.8. Op het gebied van onderwijs en opleiding kan blockchain bij de certificering van competenties worden gebruikt om kwalificaties en diploma's in digitale vorm veilig te bewaren, of om digitale certificaten uit te geven waarbij het cv van werknemers en studenten automatisch wordt bijgewerkt.

5.9. Er wordt veel verwacht van blockchaintoepassingen op het gebied van gezondheidszorg, persoonlijke verzorging en sociale bijstand, wat zowel de veilige opslag van gegevens en informatie als de toegang en de identificatie van ondersteunde personen betreft. Op deze terreinen zetten tal van organisaties van de sociale economie zich in voor de meest behoeftige burgers, ook in decentraal gelegen gebieden, waar de mogelijkheid om te voorzien in veilige systemen voor telegeneeskunde en hulp op afstand van grote betekenis kan zijn voor de levenskwaliteit van die mensen.

5.10. Deze technologieën vereisen vaak vaardigheden en middelen waarover niet iedereen beschikt. Dat geldt des te meer voor kwetsbare personen, zoals ouderen, mensen die in armoede leven, personen met een handicap, minderjarigen en gezinnen aan de rand van de samenleving. Voor deze bevolkingsgroepen, die wij niet uit het oog mogen verliezen, kunnen de organisaties van de sociale economie een belangrijke toegangspoort zijn.

5.11. Veel coöperaties in de landbouwsector overwegen de nieuwe technologieën in te voeren om hun producten op zekere wijze te kunnen traceren en identificeren, teneinde voor producenten en consumenten schadelijke fraude en namaak te voorkomen. Ook zou blockchaintechnologie de betrekkingen tussen een landbouwcoöperatie en haar leden zekerder en transparanter kunnen maken, alsook kunnen zorgen voor een vermindering van de kosten van diensten, zoals de kosten om zich te verzekeren tegen de risico's op natuurrampen.

5.12. Zoals bekend waren de eerste toepassingen van blockchain gericht op de ontwikkeling van cryptovaluta en peer-to-peerbetalingssystemen. Dit kan van nut zijn in de sector van de sociale economie zowel voor het beheer van crowdfunding als voor aanvullende betalingsregelingen voor het verstrekken van microkrediet aan personen zonder banktoegang, alsook voor het beheer van netwerken voor ethische micro-investeringen ten gunste van circuits van gemeenschapseconomie.

5.13. Verder zijn milieuorganisaties en sociale bedrijven hoofdrolspelers bij het verminderen van verspilling en de gescheiden inzameling en verwerking van afval. Ook in dit verband kunnen de mogelijkheden van decentrale gedeelde grootboeken worden benut om de dienstverlening aan de burgers te verbeteren.

5.14. De meer dan 1500 coöperaties in Europa die hernieuwbare energie produceren en die meer dan 1000000 actieve burgers betrekken bij de energietransitie, zouden hun distributienet en hun transacties met behulp van blockchaintechnologie kunnen optimaliseren.

5.15. Energie is een belangrijk vraagstuk voor blockchain, omdat de gelijktijdige registratie van de gegevens en van de geschakelde ketens op meerdere decentrale servers en apparaten zeer energie-intensief is. Het energieverbruik moet dan ook nog worden geoptimaliseerd, teneinde het gebruik van blockchaintechnologie duurzamer te maken.

5.16. Nu is vastgesteld dat blockchaintechnologie belangrijke positieve effecten teweeg kan brengen, zij erop gewezen dat de middels blockchaintechnologie geregistreerde gegevens niet kunnen worden gewijzigd, en dat de regelgeving van de overheid er derhalve voor moet zorgen dat deze technologie wordt ontwikkeld met inachtneming van de regels inzake de verwerking van persoonsgegevens (de AVG) en in het bijzonder het "recht om te worden vergeten".

5.17. Het is van belang om de geldende regels op dit gebied voortdurend, rechtstreeks of door middel van richtsnoeren, af te stemmen op de razendsnelle technologische ontwikkelingen. Alleen zo kan worden voorkomen dat blockchaintechnologie, naast de verwachte positieve effecten, evenzovele schadelijke, problematische gevolgen met zich meebrengt.

5.18. Blockchaintechnologie zal ingrijpende gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt: bepaalde beroepen zullen verdwijnen, andere zullen grondig veranderen terwijl er ook nieuwe beroepen zullen ontstaan en zich verder zullen ontwikkelen. Het EESC vindt het belangrijk om de werknemers naar behoren te beschermen, met name door te voorzien in passende opleidingsplannen en instrumenten voor actief arbeidsbeleid dat samen met de sociale partners ten uitvoer wordt gelegd.

5.19. De enorme mogelijkheden van nieuwe digitale technologieën en de hoge kosten van de nodige investeringen stellen ook de blockchaintechnologie bloot aan het risico dat de apparatuur die nodig is om de technologie te laten werken geconcentreerd raakt in de handen van enkele partijen. Los van de mogelijkheden om het netwerk te democratiseren, bestaat dan ook het gevaar van speculatieve gegevensontvreemding en concentratie van technologische netwerken in de handen van de weinige spelers of landen die in staat zijn om grote investeringen te doen. Daarom is het belangrijk dat de overheid maatregelen neemt om de participatieve en toegankelijke ontwikkeling van deze technologieën te ondersteunen.

Brussel, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bevordering van een eengemaakte markt die gunstig is voor ondernemerschap en innovatie — Bevordering van nieuwe economische modellen om de sociale uitdagingen en transities aan te pakken

(initiatiefadvies)

(2019/C 353/02)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Besluit van de voltallige vergadering	24.1.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	185/0/6

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het wordt inmiddels erkend dat we een socialemarkteconomie moeten nastreven waarmee we — door nieuwe technologieën slim toe te passen — het hoofd kunnen bieden aan de grote problemen omtrent duurzaamheid, klimaatverandering en vermindering van de ongelijkheid.

1.2. Het EESC meent dat het bedrijfsleven in dit verband een actieve en relevante bijdrage kan leveren, in aanvulling op de overheid. Met name de ondernemingen in de reële economie die waarde en werkgelegenheid creëren, zonder speculatief gebruik van de financiële hefboomen.

1.3. Gezien de grote verscheidenheid van de economische modellen en ondernemingsvormen in Europa is het van belang dat wetgevingsvoorstellen inzake ondernemingen, de economie en de interne markt niet geüniformiseerd zijn, dat een uniforme aanpak wordt verworpen en in plaats daarvan de „biodiversiteit van ondernemingen” wordt versterkt.

1.4. Het is essentieel dat de Europese instellingen de ontwikkeling van kunstmatige intelligentie en het juiste gebruik van big data ondersteunen, zowel door het creëren van passende regels om de ontwikkeling van deze technologieën te waarborgen met inachtneming van de rechten van het individu, als door het op gecoördineerde wijze investeren van Europese en nationale overheidsmiddelen om het mondiale concurrentievermogen van de EU veilig te stellen. Met name big data en de opties daarvan moeten ook voor kleine en middelgrote ondernemingen toegankelijk zijn.

1.5. De veranderingen die nieuwe technologieën, kunstmatige intelligentie en big data teweegbrengen in de productieprocessen en in de economie in het algemeen zullen ook de arbeidsmarkt ingrijpend veranderen. Het is echter belangrijk dat deze veranderingen plaatsvinden in het kader van een vruchtbare sociale dialoog en met inachtneming van de rechten en de levenskwaliteit van de werknemers.

1.6. De maatregelen om kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) beter toegang te bieden tot krediet, zoals het plan-Juncker of het Cosme-programma, of het toekomstige InvestEU-programma, moeten kmo's en sociale ondernemingen die wegens liquiditeitsproblemen en onderkapitalisatie vaak moeite hebben om te groeien, blijven steunen. Ook de ontwikkeling van een Europese durfkapitaalmarkt moet actief worden aangemoedigd.

1.7. Gezien de noodzaak om de sociale samenhang en rechtvaardigheid voor een vergrijzende en krimpende Europese bevolking te garanderen, zullen sociale en onderlinge ondernemingen in de toekomst een belangrijke rol kunnen spelen. Daarom moet er meer werk worden gemaakt van de rol van zulke bedrijven, die mensen in staat stellen zich te organiseren en samen te werken om in te spelen op de voortdurend groeiende sociale behoeften.

1.8. Het EESC wijst er nogmaals op dat de rol van kmo's, familie- en sociale-economieondernemingen, ambachtelijke bedrijven, kleine handelaars en landbouwers moet worden erkend en ondersteund bij de bevordering en verspreiding van een ondernemingsgeest die gericht is op de rol van individuen en lokale gemeenschappen voor de opbouw van het Europese model van een inclusieve interne markt. Bovendien kan een groter aantal mensen dankzij deze ondernemingen economische en ondernemersactiviteiten ontplooiën, wat bijdraagt aan economische democratie.

2. Context en onderwerp van het initiatief

2.1. Dit initiatiefadvies heeft als doel de Europese instellingen — in het kader van de acties om de eengemaakte markt te versterken — input te leveren voor het bevorderen van de juiste randvoorwaarden voor de ontwikkeling van een verscheidenheid aan bedrijfstvormen die de uitdagingen kunnen aangaan waar de samenleving voor wordt gesteld.

2.2. Het wordt inmiddels erkend dat we een socialemarkteconomie moeten nastreven waarmee we — door nieuwe technologieën slim toe te passen — het hoofd kunnen bieden aan de grote problemen omtrent duurzaamheid, beperking van de schadelijke effecten van klimaatverandering, vermindering van de ongelijkheid, demografische spanningen, de sterke migratiedruk aan de buitengrenzen van de EU en de energietransitie.

2.3. Het EESC meent dat het bedrijfsleven in dit verband een belangrijke bijdrage kan leveren, uiteraard in aanvulling op de overheid. We kunnen de in de vorige alinea aangehaalde grote transformaties dan ook het hoofd bieden door het innovatiepotentieel van het ondernemerschap te benutten. Sommige modellen van economische ontwikkeling en bepaalde ondernemingsvormen blijken echter meer geneigd te zijn om sociale innovaties voor hun rekening te nemen, die steeds meer onmisbaar lijken voor het welslagen van een duurzamere en inclusievere economie.

2.4. Volgens het EESC zijn er sterke overeenkomsten tussen een interne markt die gunstig is voor innovatie en nieuw ondernemerschap en de VN-agenda voor 2030 voor het halen van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling. De doelstellingen voor groei en innovatie, die essentieel zijn voor het behoud van de welvaart in de EU-landen, moeten niet alleen solide, maar ook duurzaam zijn.

2.5. In de afgelopen jaren heeft het EESC vele adviezen goedgekeurd over de volgende belangrijke onderwerpen:

— het onderzoek naar nieuwe economische modellen ⁽¹⁾;

— de verschillende vormen van ondernemerschap ⁽²⁾;

— de transformaties van het digitale tijdperk ⁽³⁾.

2.6. Het EESC is van mening dat er verschillende economische „ecosystemen” bestaan die de aandacht van de Europese wetgever verdienen om de werking van de interne markt te bevorderen. Het economisch systeem van de EU is divers en omvat multinationals, nationale ondernemingen en zeer veel plaatselijke bedrijven. Vaak zijn deze bedrijven onderverdeeld in regionale productieketens: grootstedelijke gebieden, met stedelijke systemen met een hoge dichtheid en landelijke en perifere gebieden, waar het niet altijd gemakkelijk is om welzijn en sociale cohesie te garanderen, tenzij er speciaal aandacht wordt besteed aan het toegankelijk maken van technologische innovatie, ook in decentrale gebieden.

2.7. In al deze omgevingen moeten de verschillende bedrijfstvormen worden samengebracht en geïntegreerd, en al deze omgevingen verdienen specifieke aandacht ten aanzien van wetgevingsmaatregelen en overheidsinvesteringen. Daarom is het belangrijk dat de wet- en regelgevingsvoorstellen met betrekking tot het bedrijfsleven, de economie en de interne markt niet allemaal geïnformeerd zijn en dat geen „one size fits all”-benadering wordt gehanteerd.

3. Naar een nieuw technologisch, duurzaam en inclusief Europa

3.1. We moeten nieuwe productiemethoden voor goederen en diensten ontwikkelen aan de hand van de digitale economie en nieuwe technologieën die de potentie hebben om de wijze waarop Europese bedrijven hun activiteiten ontwikkelen, te veranderen.

3.2. In dit verband is het van fundamenteel belang dat de Europese instellingen de ontwikkeling van kunstmatige intelligentie naar behoren ondersteunen door passende regels tot stand te brengen voor de ontwikkeling van deze technologie — met inachtneming van de rechten van het individu — en door op gecoördineerde wijze Europese en nationale overheidsmiddelen te investeren om geen terrein te verliezen aan spelers als de Verenigde Staten en China.

⁽¹⁾ PB C 81 van 2.3.2018, blz. 57; PB C 75 van 10.3.2017, blz. 33; PB C 75 van 10.3.2017, blz. 1 en PB C 303 van 19.8.2016, blz. 28.

⁽²⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 20; PB C 283 van 10.8.2018, blz. 1; PB C 13 van 15.1.2016, blz. 8; PB C 13 van 15.1.2016, blz. 152; PB C 458 van 19.12.2014, blz. 14 en PB C 345 van 13.10.2017, blz. 15.

⁽³⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 73; PB C 81 van 2.3.2018, blz. 102; PB C 62 van 15.2.2019, blz. 33; PB C 227 van 28.6.2018, blz. 70; PB C 75 van 10.3.2017, blz. 6 en PB C 62 van 15.2.2019, blz. 131.

3.3. Ook het gebruik, de verwerking en de opslag van big data spelen een fundamentele rol in het waarborgen van een concurrerende Europese markt, aangezien de capaciteit voor gegevensverwerking en de mogelijkheden om dergelijke gegevens te gebruiken voor economische-ontwikkelingsstrategieën en persoonlijke dienstverlening blijven stijgen. We moeten er echter voor zorgen dat de rechten van het individu, de fundamentele vrijheden en de nieuwe Europese AVG-regelgeving in acht worden genomen bij de verwerking en ontwikkeling van die gegevens.

3.4. Het Europese bedrijfsleven en de Europese economie beschikken over de eigenschappen die nodig zijn om de digitale transformatie het hoofd te bieden en vormen een succesvol ecosysteem dat een verscheidenheid aan internationale en lokale bedrijven omvat die kunnen concurreren op het wereldtoneel. Met het oog hierop hebben we dringend behoefte aan een verenigd, verbonden, coherent en concurrerend Europa. Een positieve ervaring in dit verband zijn de Digitale-innovatiehubs die in veel lokale economische systemen worden opgezet.

3.5. De grote veranderingen die nieuwe technologieën, kunstmatige intelligentie en big data teweegbrengen in de productieprocessen en in de economie in het algemeen zullen ook de arbeidsmarkt ingrijpend veranderen. Sommige banen zullen verdwijnen, nieuwe zullen ontstaan en weer andere zullen diepgaande veranderingen ondergaan. Het is belangrijk dat deze veranderingen plaatsvinden tegen de achtergrond van een vruchtbare sociale dialoog en met inachtneming van de rechten van de werknemers, die moeten worden ondersteund in verband met bescherming en levenslang leren.

3.6. Het fiscaal beleid is een andere factor die van fundamenteel belang is voor de groei. De Europese Commissie heeft zich tijdens deze zittingsperiode uitgebreid met belastingkwesties beziggehouden. Het EESC meent dat de doeltreffendheid van de fiscale regels en een redelijke mate van harmonisatie daarvan fundamenteel zijn voor de versterking van de interne markt. Verder zou het op Europees niveau bevorderd fiscaal beleid instrumenten moeten ondersteunen die de groei van bedrijven stimuleren, zoals investeringen in O & O en de toegang tot kapitaal in de vorm van eigen vermogen.

3.7. De Europese kmo's en de bedrijven van de sociale economie hebben nog steeds te lijden onder structurele problemen en onder het gebrek aan gunstige voorwaarden voor hun ontwikkeling, ondanks de vele inspanningen om hen te ondersteunen. Bovendien produceren kmo's vaak laag- tot gemiddeld-technologische producten, verlenen zij vaak laag-kennisintensieve diensten en hebben zij moeite om grensoverschrijdende markten te betreden. Deze ondernemingen moeten verder worden ondersteund, aangezien ze, zoals de Commissie in herinnering brengt, 99 % van alle Europese bedrijven uitmaken, en bovendien goed zijn voor 67 % van de werkgelegenheid⁽⁴⁾. Hoewel de beginselen van de vrije markt en concurrentie moeten worden geëerbiedigd, moeten deze bedrijven daarom adequaat worden ondersteund met een industrieel en fiscaal beleid dat bevorderlijk is voor het creëren van gemeenschappelijke waarde en niet zozeer voor de concentratie van rijkdom.

3.8. In dit opzicht moeten de steunmaatregelen om kmo's toegang te bieden tot krediet — zoals het plan-Juncker en het bijbehorende systeem van overheidsgaranties, het Cosme-programma of het InvestEU-programma — kmo's en sociale ondernemingen blijven steunen. In dit verband moet de particuliere participatie in start-ups en kmo's beter worden ondersteund door de ontwikkeling van een Europese markt voor durf- en risicokapitaal, die nog steeds van geheel andere omvang is dan in de VS. De goedkeuring van beleid dat de investering van particulier kapitaal in Europese bedrijven begunstigt, moet ook gepaard gaan met concrete maatregelen om de aanwerving van talent en vaardigheden van buiten de EU.

3.9. Uit gegevens van de Wereldbank blijkt dat de Europese Unie⁽⁵⁾ gemiddeld de 53e plaats inneemt op de wereldranglijst wat betreft het gemak om een bedrijf te starten en op de 29e plaats voor wat betreft het algemeen gemak om zaken te doen. Wat dit laatste betreft, staan de Verenigde Staten echter op de 8e plaats. Daarom benadrukt het EESC het belang van ondersteuning en stimulering van bedrijfsactiviteiten voor de productie van goederen en diensten door middel van vereenvoudiging van administratieve lasten voor de Europese ondernemers.

3.10. De markt van de overheidsopdrachten is momenteel goed voor zo'n 16 % van het bbp van Europa en vertegenwoordigt een waarde van circa 1,9 biljoen EUR. De nieuwe richtlijnen uit 2014 voor overheidsopdrachten⁽⁶⁾ en concessies⁽⁷⁾ hadden als doel om bij door nationale overheden beheerde aanbestedingen meer aandacht te schenken aan de sociale en milieuaspecten. De Commissie heeft toegegeven dat dit doel echter nog lang niet is gehaald. Het EESC beveelt de Commissie aan om meer en doeltreffender aandacht te schenken aan de sociale en milieuaspecten in een sector die van oudsher een cruciale rol vervult voor de eengemaakte markt.

3.11. De toenemende internationale uitdagingen enerzijds en de noodzaak om te zorgen voor cohesie en sociale gelijkheid anderzijds maken duidelijk welke rol sociale ondernemingen kunnen spelen in de huidige omstandigheden. Er moet dus meer worden gedaan om het bestaan en de rol van bedrijven te erkennen waarin het streven van mensen om zelf te voorzien in hun sociale behoeften volledig tot uiting komt.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review_en

⁽⁵⁾ http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_print-version.pdf

⁽⁶⁾ PBL 94 van 28.3.2014, blz. 65.

⁽⁷⁾ PBL 94 van 28.3.2014, blz. 1.

3.1.2. In het handelen en de motivatie van kleine ondernemingen en sociale bedrijven staat altijd de mens centraal — en niet het kapitaal, dat draait om doelen die rendement opleveren. Door uit te gaan van mensen zijn deze ondernemingen geworteld in de plaatselijke gemeenschap en gaan ze er duurzame verbindingen mee aan, waardoor zij een bijdrage leveren aan het lokale welzijn en de sociale cohesie. Een veelzeggend voorbeeld in dit verband is het Belgische en Zweedse systeem⁽⁸⁾ van vouchers voor huishoudelijk werk. Deze systemen voorzien in specifieke fiscale kortingen voor gebruikers en beogen zwartwerk te bestrijden, waarbij zowel de dienstverlener, die beter beschermd wordt, als de fiscus profiteren.

3.1.3. De verbondenheid met de lokale gemeenschappen en met de regio draagt bij aan het concurrentievermogen omdat die mensen motiveert en toegevoegde waarde creëert in sociaal en relationeel opzicht. Op deze manier kunnen bedrijven van de sociale economie met hun bedrijfsactiviteiten een breder publiek bereiken, waardoor zij bijdragen aan een inclusief ontwikkelingsmodel.

3.1.4. Een ander fundamenteel voordeel van sociale bedrijven is de bijdrage die zij leveren aan een democratische economie, aangezien zij miljoenen mensen de mogelijkheid bieden om een economische activiteit uit te oefenen en werk voor zichzelf te creëren overeenkomstig hun vaardigheden, capaciteiten en ambities.

3.1.5. Dit doel hebben onder meer coöperaties, onderlinge bedrijven, stichtingen waarin lokale gemeenschappen deelnemen en sociale ondernemingen voor ogen. Deze bedrijven worden steeds meer erkend, mede dankzij het in 2011 door de Commissie gelanceerde Initiatief voor sociaal ondernemerschap, dat nu wellicht kan worden opgevolgd door een ambitieuzer, meer samenhangend initiatief.

3.1.6. De regionale en lokale banken verdienen een speciale vermelding. Zij spelen een onvervangbare rol door miljoenen mensen toegang te bieden tot een lening. De Europese regelgeving voor deze banken is nog steeds te ongunstig en niet in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, aangezien mondiale en uitsluitend lokaal opererende banken volgens een one size fits all-benadering aan dezelfde technische regels moeten voldoen.

4. Europese bedrijven in het macrosценario van de sociale en mondiale economie

4.1. We moeten beseffen dat de mondiale verhoudingen de komende jaren aanzienlijk zullen verschuiven, met name op demografisch vlak en wat betreft de productiecapaciteit en de economische macht van de verschillende landen en continenten.

4.2. Bij deze verandering raakt Europa, met 500 miljoen inwoners, zijn centrale positie kwijt tegen de achtergrond van een wereldbevolking die zal stijgen van 7,6 miljard vandaag naar 9,8 miljard in 2050, waarbij de groei zich zal concentreren in negen landen (India, Nigeria, Congo, Pakistan, Ethiopië, Tanzania, de VS, Oeganda en Indonesië)⁽⁹⁾.

4.3. Tegelijkertijd zal het percentage ouderen verder toenemen en zal het aantal tachtigplussers tegen 2050 verdriedubbelen, van 137 miljoen nu tot meer dan 425 miljoen dan, en zich concentreren in Europa, waar de gemiddelde leeftijd nu rond 40-45 jaar ligt, terwijl die in de opkomende landen 25-30 jaar bedraagt.

4.4. Het EESC meent dat de grote veranderingen die zich voltrekken een holistische aanpak vereisen, waarin het Europees economisch en regelgevingsbeleid wordt gecoördineerd met het beleid inzake sociale cohesie en de bescherming van de zwakste bevolkingsgroepen, zonder ouderen, personen met een handicap, achtergestelden en de allerzwaksten uit het oog te verliezen.

4.5. Bij het creëren van een markt die innovatie en ondernemerschap bevordert, draait het niet alleen om industriële-ontwikkelingsplannen en economisch beleid, maar ook om het benutten van de enige zekerheid waar we nog van op aankunnen in een wereld die steeds meer onzekerheden kent: de mens.

4.6. De benutting van het menselijk kapitaal kan het hele economische systeem ten goede komen, door aan te tonen dat het gedrag van mensen en ondernemingen, op economisch gebied, niet uitsluitend gericht is op het maximaliseren van winst. Zo kan de idee worden versterkt dat de drijvende kracht achter economische actie en de wens om te ondernemen, veel verder gaat dan het louter streven naar kapitaal aanwas. Dit betekent niet dat het belang van economisch succes wordt gebagatelliseerd, maar wel dat waarde ervan anders wordt gemeten.

⁽⁸⁾ <http://impact-phs.eu/national-practices/sweden-rot-rut-avdrag/>

⁽⁹⁾ United Nations, World Population Prospects 2017 revision; https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf

4.7. De afgelopen decennia is het succes van bedrijven, met name grote bedrijven in de digitale economie, vooral beoordeeld en gemeten aan de hand van de mogelijkheid om waarde te onttrekken in financieel opzicht, en niet zozeer de mogelijkheid om door middel van werk waarde en werkgelegenheid te creëren.

4.8. Tot slot vindt het EESC dat moet worden geïnvesteerd in voortdurende scholing van de Europese burgers om hen klaar te stomen voor de voortdurende veranderingen in dit tijdsgewricht. Daarom is het essentieel om te investeren in opleidingsprogramma's die de ondernemingszin ondersteunen en die van jongs af aan instrumenten en vaardigheden op het gebied van zelforganisatie aanreiken, naast de kennis die nodig is om de zin voor initiatief, creativiteit en de moed om risico's te nemen aan te wakkeren. Tegelijkertijd moeten het opleidings- en het ondersteunend beleid ervoor zorgen dat de in mondiaal opzicht vergrijzende (in verband hiermee is tegenwoordig sprake van de „silver economy”) en krimpende Europese bevolking beschikt over een goede levenskwaliteit en actief bijdraagt.

4.9. Iedereen moet van prioritaire waarde worden beschouwd, zoals blijkt uit de succesvolle ervaringen van sociale ondernemingen met integratie op de arbeidsmarkt, die tot solide en concurrerende bedrijven hebben geleid die werk bieden aan kwetsbare of van de traditionele arbeidsmarkt uitgesloten werknemers.

Brussel, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over consumenten in de circulaire economie**(initiatiefadvies)**

(2019/C 353/03)

Rapporteur: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Besluit van de voltallige vergadering	24.1.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	200/4/9

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC pleit ervoor om de bakens op Europees, nationaal en lokaal niveau zodanig te verzetten dat er ruim baan wordt gemaakt voor nieuwe vormen van circulariteit, waarbij alle actoren meer op één lijn komen te zitten én de consument centraal komt te staan in het overheidsbeleid.

1.2. Het wordt namelijk pas echt mogelijk om de economie circulair te maken en de overconsumptie terug te dringen wanneer consumenten een grotere rol gaan spelen bij de inspanningen om van het huidige productie- en consumptiemodel af te stappen; via hun dagelijkse aankoopbeslissingen zijn zij bij uitstek in staat om een kentering teweeg te brengen.

1.3. Een leven lang leren (mede via zelfonderricht) moet de regel worden. Ook moet er zo objectief mogelijk voorlichting worden gegeven over de opties die consumenten hebben en moet circulair consumptiegedrag gestimuleerd worden. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor lokale overheden en consumentenorganisaties.

1.4. Het succes van de maatregelen wordt gemeten aan de hand van de impactindicatoren die op basis van duurzameontwikkelingsdoelstelling 12 van de Verenigde Naties (SDG 12) ⁽¹⁾ en de daarmee samenhangende subdoelen worden uitgewerkt. Op deze manier ontstaan nieuwe standaardiseringsprocessen.

1.5. Gezien het alomvattende karakter van verantwoorde consumptie zullen de overige 16 SDG's en hun respectieve subdoelen een aanvulling vormen op de effectbeoordelingen, terwijl SDG 17 "Partnerschap" een kader zal bieden voor cocreatie en gedeelde verantwoordelijkheid en aldus moet helpen zorgen voor een groter multiplicatoreffect en de vereiste schaalbaarheid.

(1) <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-12-responsible-consumption-and-production.html>

1.6. De sociale en ecologische voetafdruk die een product in verschillende waardeketens achterlaat, kan consumenten in het kader van de digitale samenleving informatie verschaffen die relevant is voor de keuzes die zij maken. Het EESC dringt aan op het gebruik van betrouwbare, vergelijkbare en verifieerbare impactindicatoren, waarbij met name de indicatoren voor chemische materialen (en de behandeling daarvan) in het oog moeten worden gehouden.

1.7. Maatregelen moeten een win-winkarakter hebben, van variabele omvang zijn en worden afgestemd op de speciale kenmerken van de verschillende gebieden en sectoren. Er is dan ook een bottom-upaanpak geboden waarbij alle relevante actoren worden betrokken. Deze maatregelen moeten goed worden verankerd in de ontwikkeling van lokale economieën en op institutioneel niveau worden aangestuurd, met een krachtige rol voor consumentenorganisaties.

1.8. Als vaandeldrager van de circulaire economie in haar verschillende verschijningsvormen moet Europa, leunend op de baanbrekende ervaringen van landen als Zuid-Korea ⁽²⁾, werken aan een ondernemingsklimaat dat de internationalisering van de handel in circulaire goederen en diensten ten goede komt. Deze modellen moeten vergezeld gaan van specifieke richtsnoeren voor een rechtvaardige overgang naar ecologisch duurzame economieën en samenlevingen ⁽³⁾, die tevens voor een gelijk speelveld ten aanzien van opportunistische producten uit derde landen zorgen.

1.9. Reclame en handelspraktijken hebben een grote invloed op de keuzes die consumenten maken. Het beleid inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) moet "greenwashing" en "socialwashing" helpen bestrijden. In dit verband is het van essentieel belang om het huidige institutionele kader voor het toezicht op en de accreditatie van de verschillende transitie naar een circulaire economie te versterken.

1.10. Voor een stimuleringsbeleid om, in het kader van een geleidelijke standaardisering van producten en diensten, toe te werken naar een verantwoorde productie en consumptie zijn belastingen en verantwoorde openbare aanbestedingen de beste instrumenten. Wat belastingen betreft, zouden de lidstaten moeten nadenken over doeltreffende manieren om een op beloning gebaseerde aanpak toe te passen door werk te maken van een geleidelijke convergentie van belastingheffing in de circulaire economie waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de Europese eengemaakte markt. Ten aanzien van openbare aanbestedingen moeten lokale overheden voor "duurzame leveranciers" plannen opstellen die ervoor moeten zorgen dat zij hun productie, die vaak verliesgevend is als gevolg van de geldende aanbestedingseisen, gemakkelijker kunnen aanpassen en op de juiste schaal kunnen brengen.

1.11. Het EESC is ook voorstander van vrijwillige etikettering, als tussenstap naar verplichte etikettering, mits die gebaseerd wordt op onafhankelijke mechanismen voor het vaststellen van uitmuntende milieuprestaties. De EU-milieukeur ⁽⁴⁾ kan, als zij de nodige aandacht krijgt en wordt uitgebreid tot andere producten, uitgroeien tot een toonaangevend "merk" van duurzame producten in Europa.

1.12. Ecologisch productontwerp is dringend aan verbetering toe. Daarbij moet systematisch worden gekeken naar de eisen op het gebied van onder meer nuttige levensduur, reparatiebaarheid en chemische bestanddelen, moeten sociale criteria in acht worden genomen en moeten lokale consumptienetwerken en prosumptieinitiatieven worden bevorderd.

2. Inleiding en achtergrond

2.1. Duurzame groei en duurzaam concurrentievermogen moeten ook een kwalitatieve dimensie hebben. Dat betekent geen arbeidsuitbuiting of rooibouw op het milieu en eerlijke levensomstandigheden zonder de hulpbronnen van de Aarde uit te putten. Kortom, een model waarin economische welvaart, het milieu en sociale inclusiviteit met elkaar in evenwicht zijn ⁽⁵⁾.

2.2. In de circulaire economie moet het gedrag van mensen verenigbaar zijn met de werking van de natuur, zodat het natuurlijk kapitaal behouden blijft en steeds geregenereerd wordt.

2.3. Er zijn inmiddels tal van studies, voorstellen en adviezen verschenen over de omschakeling van een lineaire naar een circulaire economie. Daarin ligt de nadruk steeds op de productie, terwijl de rol van de consument, die cruciaal is om de problemen die zich bij de omschakeling voordoen het hoofd te kunnen bieden, onderbelicht blijft.

⁽²⁾ In april 2018, tijdens het forum van het maatschappelijk middenveld in Seoel over de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Zuid-Korea, lag de nadruk bij de besprekingen over de IAO-verdragen op de circulaire economie.

⁽³⁾ IAO-richtsnoeren voor een rechtvaardige overgang naar een duurzame economie en samenleving voor iedereen.

⁽⁴⁾ De EU Ecolabelling Board zal conform de levenscyclusmethode nieuwe circulaire criteria en indicatoren met betrekking tot het gebruik en de beschikbaarheid van producten gaan toepassen.

⁽⁵⁾ Zie het EESC-advies "Sibiu en verder", PB C 228 van 5.7.2019, blz. 37.

2.4. Om te beginnen gaapt er een grote kloof tussen wat consumenten zeggen — zij tonen zich zeer begaan met de maatschappij en het milieu ⁽⁶⁾ — en wat zij doen: zij hebben vooral oog voor lage kosten en laten de prijs van producten of diensten (zonder rekening te houden met de externe kosten) dan ook vaak zwaarder wegen dan de algehele kwaliteit ervan.

2.5. De percentages vallen dus lager uit als het niet om meningen en verwachtingen gaat, maar om eigen gedrag en verantwoordelijkheid. Kortom, er is een spanningsveld tussen betaalbaar en duurzaam. In het licht daarvan zijn voorlichting en onderwijs van cruciaal belang om de rol van de consument in het hele proces te verbeteren.

2.6. In het pakket maatregelen voor de circulaire economie wordt een aantal keren expliciet gerefereerd aan het gedrag van consumenten, hetgeen op bijval van het EESC heeft kunnen rekenen ⁽⁷⁾.

2.7. Het Europees Comité van de Regio's vestigde in zijn advies over een EU-actieplan voor de circulaire economie ⁽⁸⁾ de aandacht op consumentengedrag en maatschappelijke trends. Ook wees het erop hoe belangrijk lokale en regionale overheden zijn voor de uitvoering van de maatregelen op het gebied van onderwijs, opleiding en vaardigheden die zorgen voor een beter begrip van duurzame consumptie, van de instandhouding van natuurlijke rijkdommen en het voorkomen van afval, en van de verantwoordelijkheid van producenten als het om het ontwerp en in de handel brengen van hun producten gaat.

2.8. Ten slotte kunnen bepaalde innovatieve vormen van consumptie, zoals het delen van producten of infrastructuur (deeleconomie), het afnemen van diensten in plaats van producten, en het gebruik van informatietechnologie of digitale platforms, de ontwikkeling van een circulaire economie ondersteunen.

3. De circulaire economie in het EU-beleid

3.1. Los van de regelgevings- en producttechnische aspecten van de circulaire economie is het voor de EU bovenal zaak om mensen in beweging te krijgen: zij moet hun consumentengedrag — hun dagelijkse keuzes en gewoontes — proberen te beïnvloeden. Als consumenten volop meedoen, hebben hun individuele daden samen het effect van een hefboom en geven zij de ontwikkelingen extra vaart mee.

3.2. In de mededeling “Maak de cirkel rond — Een EU-actieplan voor de circulaire economie” ⁽⁹⁾ komt de Commissie tot de volgende conclusie: “De keuzes van miljoenen consumenten kunnen de circulaire economie ondersteunen of hinderen.”

3.3. “Europese consumenten die met een veelheid aan labels en milieucclaims worden geconfronteerd”, zo stelt zij, “vinden het vaak moeilijk om onderscheid tussen producten te maken en de beschikbare informatie te vertrouwen. Groene claims voldoen mogelijk niet altijd aan de wettelijke eisen voor betrouwbaarheid, nauwkeurigheid en duidelijkheid.”

3.4. “Een van de belangrijkste factoren die van invloed zijn op aankoopbeslissingen is de prijs, zowel in de waardeketen als voor de eindgebruiker. De lidstaten worden derhalve aangemoedigd om stimulansen te bieden en economische instrumenten te gebruiken, zoals belastingheffing, om ervoor te zorgen dat de milieukosten beter in de prijzen van producten tot uiting komen. Aspecten betreffende garanties, zoals de wettelijke garantietermijn en de omkering van de bewijslast, kunnen consumenten beschermen tegen producten met gebreken en bijdragen tot de duurzaamheid en repareerbaarheid van producten.”

3.5. Hoewel de Commissie veel belangrijke aspecten van duurzaamheid benoemt, gaat zij voorbij aan het grote aantal interacties dat zich in de verschillende waardeketens voordoet. Daarmee worden consumenten in een ondergeschikte rol geplaatst.

4. De state of the art in het EU-beleid

4.1. Europa beschikt al over een rechtskader voor maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten ⁽¹⁰⁾, die gezien hun potentiële impact ⁽¹¹⁾ de weg naar een circulaire economie kunnen helpen banen. Maar voordat hier werk van kan worden gemaakt zijn er nog allerlei problemen, en om die op te lossen moet er een duidelijk antwoord komen op de vraag welke producten en diensten precies als circulair worden beschouwd.

⁽⁶⁾ Speciale Eurobarometer-enquête van september-oktober 2017: 94 % van de Europeanen vindt milieubescherming zeer of vrij belangrijk en maakt zich grote zorgen over de groeiende hoeveelheid afval. 87 % is van mening dat daarbij voor hen een grote of vrij grote rol is weggelegd.

⁽⁷⁾ Zie PB C 230 van 14.7.2015, blz. 99; PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98; PB C 389 van 21.10.2016, blz. 80; PB C 345 van 13.10.2017, blz. 102; PB C 283 van 10.8.2018, blz. 61 en PB C 367 van 10.10.2018, blz. 97.

⁽⁸⁾ PB C 88 van 21.3.2017, blz. 83.

⁽⁹⁾ COM(2015) 614 final.

⁽¹⁰⁾ Zie de Richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU.

⁽¹¹⁾ Overheidsopdrachten zijn goed voor bijna 15 % van het bbp.

4.2. Met een dynamische terminologie — de bedoeling is immers dat de transitie wordt “gevoed” door goede praktijken in de verschillende waardeketens — moet wereldwijd aan de hand van nieuwe meetsystemen tot standaardisering worden overgegaan. Voor een multilaterale en mondiale economie is namelijk een gemeenschappelijke taal nodig.

4.3. Conform de richtsnoeren van de Verenigde Naties zullen het actieplan van de Commissie voor duurzame financiering en de verordening inzake een nieuwe taxonomie van duurzame activiteiten ⁽¹²⁾ een nieuwe reeks sociaal-ecologische indicatoren bevatten.

4.4. Met behulp van de financiële middelen van de Europese Commissie, die nu zijn uitgebreid en zijn ondergebracht in InvestEU, zal naar verwachting veel meer worden geïnvesteerd in activiteiten die de klimaatverandering helpen temperen en uitputting van natuurlijke hulpbronnen helpen voorkomen. Daarbij gaat het met name om de renovatie van woningen en het gebruik van aardwarmte ⁽¹³⁾, beide maatregelen die consumenten rechtstreeks in gang kunnen zetten.

4.5. De “new deal” voor consumenten, die zijn sterke en zwakke punten heeft, zal het consumentenvertrouwen vergroten ⁽¹⁴⁾. Volgens het EESC ⁽¹⁵⁾ is een betere toepassing van de consumentenwetgeving van essentieel belang voor een evenwichtige ontwikkeling van de circulaire economie.

4.6. Gewezen zij op het Europees stakeholdersplatform voor de circulaire economie ⁽¹⁶⁾, een gezamenlijk initiatief van de Europese Commissie en het EESC. Dit “netwerk van netwerken” doet dienst als een ontmoetingsplaats om bepaalde problemen aan te pakken en informatie over de meest geslaagde praktijken en maatregelen uit te wisselen. Ook voor onder meer het Retail Forum (REAP) ⁽¹⁷⁾ en het EU Platform on Food Losses and Food Waste ⁽¹⁸⁾ is een belangrijke rol weggelegd.

5. Toezeggingen van de Europese Commissie

5.1. In haar werkzaamheden op het gebied van ecologisch ontwerp zal de Commissie met name aandacht besteden aan evenredige eisen betreffende duurzaamheid, informatie over gedeeld gebruik en reparaties, alsook de beschikbaarheid van reserveonderdelen. Ook overweegt zij om op energielabels ook informatie over duurzaamheid te laten vermelden.

5.2. In de herziene wetgevingsvoorstellen betreffende afvalstoffen stelt de zij nieuwe regels vast die activiteiten op het gebied van hergebruik stimuleren.

5.3. De Commissie streeft naar betere handhaving van de garanties voor concrete producten, onderzoekt de mogelijkheden voor verbetering en bestrijdt valse milieueclaims.

5.4. De Commissie stelt een onafhankelijk testprogramma op in het kader van Horizon Europa om verdere vooruitgang in de bestrijding van voortijdige veroudering te boeken ⁽¹⁹⁾.

5.5. De Commissie zal steviger inzetten op de toepassing van groene overheidsopdrachten en maakt zich er daarom sterk voor dat de circulaire economie een plaats krijgt in de nieuwe of de herziene criteria.

6. Zijn we werkelijk op weg naar een circulaire economie?

6.1. “Duurzaamheid is een toekomstgericht proces [...] waarbij gedragingen, acties en beslissingen van overheden, bedrijven, werknemers, burgers en consumenten worden gedreven door het op een verantwoorde manier realiseren van hun economische, milieu- en sociale effecten” ⁽²⁰⁾.

⁽¹²⁾ COM(2018) 353 final, goedgekeurd door de medewetgevers in maart 2019.

⁽¹³⁾ In maart 2019 hebben de medewetgevers hun goedkeuring gehecht aan de taxonomie van duurzame activiteiten.

⁽¹⁴⁾ Na het teleurstellende akkoord van de Commissie IMCO van het Europees Parlement over producten met gebreken (februari 2018) is een meer positief akkoord gesloten: betere bescherming bij onlineaankopen en het voornemen om bij tweevoudige kwaliteit van levensmiddelen tot sancties over te gaan (april 2018).

⁽¹⁵⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 66.

⁽¹⁶⁾ <https://circulareconomy.europa.eu/platform/>

⁽¹⁷⁾ <http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/about.htm>

⁽¹⁸⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/flwp/>

⁽¹⁹⁾ Het project H2020 “PROMPT” is bedoeld om een testprogramma voor de voortijdige veroudering van producten op te zetten en voorstellen te doen ter verlenging van de levensduur van producten, onder meer door middel van reparaties. Het consortium bestaat uit consumentenorganisaties zoals ANEC/BEUC/ICRT en Test Achats, UFC Que Choisir, OCU, Stiftung Warentest, de Consumentenbond, onderzoeksinstellingen (TU Delft; Fraunhofer IZM) en reparatieorganisaties (RUSZ, Ifixit).

⁽²⁰⁾ EESC-advies over luisteren naar de Europese burgers voor een duurzame toekomst (Sibiu en verder), PB C 228 van 5.7.2019, blz. 37.

6.2. Wat de circulaire economie betreft, leggen de EU-instellingen vooral de nadruk op milieu en productie en krijgen de sociale dimensie en het consumentengedrag nauwelijks aandacht, waardoor het gevaar bestaat dat de “circulaire” transitie uiteindelijk weer uitmondt in een lineaire economie.

6.3. Uitgaande van een integrale aanpak moet de proactieve rol van consumenten meer omvatten dan slechts een asymmetrische inbreng, waarbij zij alleen maar dienstdoen als huishoudelijk afval recyclende stadsbewoners: zij dienen een actieve inbreng te krijgen in het hele circulaire proces.

6.4. Met de 17 doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) en de daaraan gekoppelde subdoelen, in combinatie met de bindende protocollen van COP 21 ⁽²¹⁾ ter beperking van de klimaatverandering, beschikken we over een adequaat instrumentarium voor de circulaire economie. Dat overkoepelende kader heeft een enorm potentieel.

6.5. De transitie zal efficiënter en meer in overeenstemming met SDG 12 (Verantwoorde consumptie en productie) verlopen als de stappen tussen vraag en aanbod beter worden gestroomlijnd, met een territoriale verankering van de circulaire economie.

7. Voorstellen van het EESC om consumenten een grotere rol te geven in de circulaire economie

7.1. Verantwoord onderzoek en verantwoorde innovatie (Engelse afkorting: RRI) in het kader van Horizon Europa: de weg effenen voor een evenwichtige deelname van alle actoren, met name consumenten en/of hun vertegenwoordigers.

7.2. Ecologisch ontwerp en eco-innovatie: conform de idee van gedeelde milieuverantwoordelijkheid zal de actieve deelname van de consument — in de vorm van een, eventueel door kwaliteitslabels te certificeren, gedeelde waardecreatie — worden bevorderd.

7.3. Door consumenten te laten meewerken aan het in een “sandbox” testen van nieuwe producten of diensten, zodat deze van tevoren gezamenlijk gevalideerd kunnen worden, zouden zij een grotere inbreng moeten krijgen in de mvo-plannen van bedrijven.

7.4. Er zullen voorbeelden van succesvolle circulaire praktijken worden verzameld, waarbij ook consumenten een stem krijgen. De praktijken met het grootste multiplicatoreffect zullen op grote schaal verspreid worden.

7.5. Facultatieve etikettering met informatie over lagere emissies, behoud van biodiversiteit, efficiënt gebruik van hulpbronnen of niet-gebruik van onderdelen met een grote impact op het milieu zal worden gestimuleerd, met als doel deze etikettering uiteindelijk verplicht te maken. Er zal een label worden ingevoerd waarop een schatting van de levensduur van een product wordt gegeven, die onder meer afhangt van reparatie-opties en de mogelijkheid om reserveonderdelen te verkrijgen. Rekening houdend met de druk die door de consument wordt uitgeoefend, zal via officiële erkenningen, belastingen en overheidsopdrachten worden ingezet op langere garantietermijnen voor producten.

7.6. In het kader van de “new deal” voor consumenten zullen verhaalsmogelijkheden worden ingevoerd voor consumenten die goederen of producten met ingebouwde voortijdige veroudering hebben aangeschaft.

7.7. Er zal goed worden gelet op het gebruik van materialen met een zeer korte levensduur (zoals wegwerpplastic) ⁽²²⁾ en productverpakkingen ⁽²³⁾. Om contraproductieve recyclingpraktijken te voorkomen, zal met een integrale aanpak ook strenger op chemische stoffen worden gecontroleerd.

7.8. Toegankelijke, leesbare en accurate consumenteninformatie over ecologische voetafdrukken. Er zal toezicht worden gehouden op en eventueel ruchtbaarheid worden gegeven aan kwalijke praktijken waarbij empirisch slecht onderbouwde claims worden gedaan.

7.9. Op met name jonge consumenten gerichte voorlichtingscampagnes over duurzame economische productie- en consumptiemodellen die ook “nudging”-strategieën omvatten en culturele en idiosyncratische factoren laten meewegen ⁽²⁴⁾.

⁽²¹⁾ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

⁽²²⁾ PB C 62 van 15.2.2019, blz. 207.

⁽²³⁾ Uit marketingoverwegingen zijn deze vaak veel te groot.

⁽²⁴⁾ In Zuid-Europa gelden doggy bags bijvoorbeeld als not done.

7.10. Onderwijs (continu, vanaf de crèche) waarin de levenscyclusbenadering van producten (productie per onderdeel, modulariteit, duurzaamheid, repareerbaarheid, hergebruik en energie-efficiëntie) een centrale plaats inneemt, met veel praktijklessen.

7.11. Versterking van de werkgelegenheid op het gebied van hergebruik, reparatie en recycling met een hoge toegevoegde waarde (superrecycling), als onderdeel van de strategie voor een digitale eengemaakte markt ⁽²⁵⁾.

7.12. De bevoegde autoriteiten moeten er op hun respectieve bevoegdheidsniveaus voor zorgen dat er overal waar afval wordt geproduceerd voldoende infrastructuur en middelen zijn voor gescheiden inzameling.

7.13. Gemeenten, onderwijscentra, universiteiten en andere instellingen die er door middel van een bottom-upaanpak formeel voor zorgen dat consumenten deelnemen aan de circulaire economie, moeten daarvoor erkenning krijgen.

7.14. Uitvoering en uitbreiding van experimenten met nieuwe economische modellen, bij voorkeur in de sfeer van de deeleconomie en de functionele economie, in bepaalde gemeenten, die zich dan exclusief, naar het voorbeeld van beschermde oorsprongsbenamingen, "circulaire gemeenten" mogen noemen.

7.15. Met technische bijstand en ad-hocmiddelen de rol van consumentenorganisaties in de circulaire economie vergroten.

7.16. Publicatie en verspreiding van goede praktijken van ondernemingen in de circulaire economie, op basis van onderzoek door consumentenorganisaties.

7.17. Stimulering van lokale consumentennetwerken, prosumptie en doe-het-zelfpraktijken.

Brussel, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽²⁵⁾ Zie het eindrapport ICT for work: Digital skills in the workplace.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over belastingheffing in de digitale economie**(initiatiefadvies)**

(2019/C 353/04)

Rapporteur: **Krister ANDERSSON**

Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Besluit van de voltallige vergadering	15.2.2018
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	2.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	167/7/7

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC beschouwt de digitalisering van de economie als een grote kans en de digitale agenda van de EU als een van de belangrijkste beleidslijnen van de Unie. Aangezien digitalisering een belangrijke factor achter mondiale economische groei blijft, gelooft het EESC dat het beleid met betrekking tot belasting van de gedigitaliseerde economie erop gericht moet zijn economische groei en grensoverschrijdende handel en investeringen te bevorderen, en niet te belemmeren.

1.2. Het EESC onderstreept het belang van belastingstelsels die rekening houden met nieuwe bedrijfsmodellen. De beginselen van een eerlijk belastingstelsel — consistentie, voorspelbaarheid, neutraliteit — zijn nog altijd even relevant voor overheidsinstellingen, ondernemingen en consumenten.

1.3. Het EESC deelt dan ook de ambitie van de Commissie om agressieve fiscale planning van de zijde van ondernemingen en ondoorzichtige afspraken met lidstaten te blijven voorkomen, teneinde gelijke behandeling van bedrijven te waarborgen en het Europese concurrentievermogen te bevorderen.

1.4. In de context van de digitalisering van de economie is het EESC er vast van overtuigd dat wijzigingen in de regels voor de verdeling van de rechten op winstbelastingheffing tussen landen op mondiaal niveau gecoördineerd moeten worden, om uiteindelijk, op basis van goede mondiale governance en mondiale regels, de voordelen van de globalisering beter te benutten. Het EESC verwelkomt daarom de nauwe samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en de OESO/G20 om de ontwikkeling van een internationale oplossing, die de risico's op internationale dubbele belasting beperkt, te ondersteunen. Als men echter geen internationale oplossing overeen kan komen, moet de EU overwegen om in haar eentje verder te gaan.

1.5. Het EESC stelt voor dat lidstaten die specifieke nationale systemen opzetten, zorgvuldig tot de meest efficiënte oplossingen proberen te komen om extra complicaties en kosten voor zowel belastingdiensten als ondernemingen te voorkomen.

1.6. Het EESC spoort de Commissie en de lidstaten aan zorgvuldig alle mogelijkheden te overwegen om, ongeacht waar de onderneming is gevestigd, alle vormen van te lage belasting van digitale diensten uit te bannen voor alle verkoop die in een lidstaat terecht komt. Door platforms geboden diensten die worden gebruikt door Europese consumenten, moeten volledig worden opgenomen in het btw-stelsel; dit is van essentieel belang om de belastingproblematiek goed te kunnen aanpakken. Er zij op gewezen dat klanten van bedrijven voor digitale communicatie, zoals Facebook enz., ogenschijnlijk gratis toegang hebben tot deze diensten, waarmee de vraag rijst hoe er redelijkerwijs btw kan worden geheven.

1.7. De verdeelsleutel die wordt voorgesteld voor de gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) en die bestaat uit drie factoren, kan als uitgangspunt worden gebruikt en toegepast voor de toerekening van restwinst, indien dit de methode is die is overeengekomen door de OESO. Het EESC ondersteunt een dergelijke benadering.

1.8. Het EESC meent echter dat de hulpmiddelen die worden besteed aan O&O van belang zijn voor de ontwikkeling van immateriële activa en dat het land waarin dergelijke activiteiten plaatsvinden, daarvoor moet worden beloond. Het EESC stelt dan ook voor om de restwinst toe te rekenen aan de hand van een formule die bestaat uit vier factoren in plaats van de drie die zijn opgenomen in de CCCTB-formule. Het EESC erkent ten volle hoe ingewikkeld het is om internationale heffingsrechten te berekenen. Tegelijkertijd is een aanvaardbare en eerlijke verdeling van de heffingsrechten tussen landen noodzakelijk.

1.9. Voor zover herverdeling van internationale heffingsrechten niet haalbaar is binnen het bestaande kader van verrekenprijzen, is het EESC er voorstander van om restwinsten op immateriële producten toe te wijzen aan de hand van een uit vier factoren bestaande formule.

1.10. Gelet op de toenemende omvang van de markten buiten Europa, met name in landen als China, India en Brazilië, zou het toekennen van het recht op belastingheffing op de gehele heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting, of zelfs op de gehele restwinst, leiden tot een substantieel verlies aan opbrengsten in tal van lidstaten. Dit kan resulteren in problemen bij het behalen van de sociale doelstellingen van Europese landen.

1.11. Het EESC is van oordeel dat er een redelijk evenwicht moet worden gevonden ten aanzien van de herschikking van de vennootschapsbelasting tussen landen met een export- en landen met een importoverschot. Dit mag de mogelijkheden van landen om hun sociale en milieudoelstellingen te behalen niet in gevaar brengen.

1.12. Overeengekomen wijzigingen in de internationale regels voor de verdeling van heffingsrechten tussen landen zouden alle lidstaten en de eengemaakte markt ten goede moeten komen.

2. Achtergrond

2.1. De huidige stelsels voor vennootschapsbelasting in de wereld en de inspanningen op het gebied van grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS) gaan uit van een beoordeling van de bedrijfswinst in het land waar uit economische activiteiten winst wordt gegenereerd en waar de waarde wordt gecreëerd. De digitalisering van de economieën heeft er echter toe geleid dat het moeilijker is geworden vast te stellen waar winsten worden gegenereerd en hoe ze uitgekeerd worden. Digitale diensten, in brede zin, kunnen worden geleverd op afstand, zonder dat er een fysieke aanwezigheid nodig is op de plaats waar de dienst wordt gebruikt.

2.2. Als gevolg van het BEPS-project ondergaat het internationale fiscale stelsel reeds een aanmerkelijke transformatie. Dit resulteert in tal van wijzigingen in de manier waarop bedrijven worden belast ⁽¹⁾. Het BEPS-project is opgezet om activiteiten op het gebied van grondslaguitholling en winstverschuiving tegen te gaan, en niet om de bestaande internationale standaarden inzake de verdeling van de rechten op belastingheffing op grensoverschrijdende inkomsten tussen landen te wijzigen ⁽²⁾.

2.3. Actie 1 van BEPS betrof de uitdagingen met betrekking tot de digitale economie ⁽³⁾. Omdat er geen consensus werd bereikt ten aanzien van de manier waarop deze nieuwe bedrijfsmodellen moeten worden belast, werd er in 2018 door OESO/G20 Inclusive Framework on BEPS ⁽⁴⁾ een tussentijds rapport opgesteld. In dit rapport wordt de overeengekomen richting voor de werkzaamheden van het Inclusive Framework ten aanzien van digitalisering en de internationale fiscale regels tot en met 2020 uiteengezet. Er wordt in beschreven hoe digitalisering tevens doorwerkt op andere vlakken van het belastingstelsel. Belastingautoriteiten krijgen nieuwe hulpmiddelen aangereikt die kunnen leiden tot verbeteringen van de diensten aan belastingbetalers, zodat de efficiëntie van de belastinginning en het opsporen van belastingontduiking worden verbeterd.

2.4. Op 13 februari 2019 heeft de OESO een document voor openbare raadpleging gepubliceerd, getiteld „Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy” ⁽⁵⁾. Hierin worden herziene regels voor winsttoerekening en nexusregels uiteengezet, evenals een voorstel voor mondiale bestrijding van grondslaguitholling.

⁽¹⁾ OESO, eindverslagen BEPS 2015.

⁽²⁾ De Commissie heeft berekend dat er in de EU met de grondslaguitholling en winstverschuiving door bedrijven een bedrag van 50-70 miljard EUR gemoeid is, wat overeenkomt met minder dan 0,4 % van het bbp van de EU; SWD(2018) 81 final.

⁽³⁾ OESO, BEPS Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1: 2014 Deliverable.

⁽⁴⁾ OESO, Tax Challenges Arising from Digitalisation: Interim Report 2018 — Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 BEPS Project (OECD Publishing, 16 maart 2018).

⁽⁵⁾ Document voor openbare raadpleging, getiteld „Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy”, OESO.

2.5. Het eindrapport van OESO/Inclusive Framework wordt in 2020 verwacht. De ministers van Financiën van de VS en Frankrijk hebben echter aangegeven dat zij de gesprekken in OESO-verband willen versnellen en reeds in 2019 een oplossing willen zien te vinden⁽⁶⁾. De VS hebben een voorstel ingediend dat bedoeld is om marktjurisdicties de mogelijkheid te geven winsten op immateriële producten die binnen die jurisdictie worden gebruikt, te belasten, zelfs wanneer de investering in de ontwikkeling van die producten in een ander land heeft plaatsgevonden. Er ligt tevens een Frans-Duits voorstel op tafel voor een minimumtarief voor vennootschapsbelasting. Dit advies van het EESC kan worden gezien als inbreng voor het lopende debat.

2.6. De Commissie heeft al in 2014 een verslag gepubliceerd over belastingheffing in de digitale economie⁽⁷⁾. De deskundigengroep op hoog niveau over belastingheffing in de digitale economie heeft geconcludeerd dat digitale technologie grote mogelijkheden voor Europa biedt. De EU kan haar vooruitzichten voor groei en werkgelegenheid een impuls geven als zij de digitale eengemaakte markt tot stand brengt en gebruikmaakt van het digitale potentieel van de eengemaakte Europese markt. De deskundigengroep heeft uitvoerig gesproken over de grondbeginselen van internationale belastingheffing.

2.7. Deze grondbeginselen zijn ook van belang voor dit advies. De deskundigengroep kwam tot de conclusie dat er geen apart belastingregime voor digitale ondernemingen moet komen. De algemene regels moeten eerder zodanig worden toegepast of aangepast dat „digitale” ondernemingen op dezelfde manier worden behandeld als andere bedrijven.

2.8. Met haar mededeling getiteld „Tijd om een moderne, eerlijke en efficiënte standaard voor de belastingheffing van de digitale economie vast te stellen”, gepubliceerd op 21 maart 2018, presenteerde de Commissie haar wetgevingspakket voor een geharmoniseerde hervorming van de Europese regels inzake vennootschapsbelasting voor digitale bedrijvigheid. Het pakket bevatte twee richtlijnen van de Raad, vergezeld van een aanbeveling voor zachte wetgeving betreffende de vennootschapsbelasting op een aanmerkelijke digitale aanwezigheid.

2.9. Het EESC heeft in juli 2018 een advies uitgebracht over de voorstellen van de Commissie: Belasting op winsten van multinationals in de digitale economie⁽⁸⁾. Daarin wees het op de nadelige gevolgen van omzetbelastingen en op de noodzaak om een internationale consensus te bereiken.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC beschouwt de digitalisering van de economie als een grote kans en de digitale agenda van de EU als een van de belangrijkste beleidslijnen van de Europese Unie. Aangezien digitalisering een belangrijke factor achter mondiale economische groei blijft, gelooft het EESC dat het beleid met betrekking tot belasting van de gedigitaliseerde economie erop gericht moet zijn economische groei en grensoverschrijdende handel en investeringen te bevorderen, en niet te belemmeren.

3.2. Door het internet kunnen bedrijven hun activiteiten opschalen naar mondiale markten zonder dat er een aanmerkelijke fysieke aanwezigheid in die markten nodig is. Dit helpt met name kleine bedrijven om in ongekende mate te exporteren. Digitalisering gaat vaak vergezeld van een toenemend belang van de immateriële activa, zoals intellectuele eigendom en gegevens.

3.3. Het EESC onderstreept het belang van belastingstelsels die rekening houden met nieuwe bedrijfsmodellen. De beginselen van een eerlijk belastingstelsel — consistentie, voorspelbaarheid, neutraliteit — zijn nog altijd even relevant voor overheidsinstellingen, ondernemingen en consumenten.

3.4. Het EESC is van oordeel dat een gelijk speelveld op het gebied van winstbelasting van groot belang is. De afgelopen jaren hebben aangetoond dat bepaalde bedrijven in sommige lidstaten gebruik hebben kunnen maken van specifieke belastingregelingen, waardoor hun daadwerkelijke belastingdruk tot bijna nul is gedaald. Het gebrek aan transparantie heeft daartoe bijgedragen. Bij sommige gevallen waren multinationals betrokken die actief zijn op het gebied van digitale diensten.

3.5. Het EESC deelt dan ook de ambitie van de Commissie om agressieve fiscale planning van de zijde van ondernemingen, zowel digitale als fysieke, en ondoorzichtige afspraken met sommige lidstaten te blijven aanpakken, teneinde gelijke behandeling van bedrijven te waarborgen en het Europese concurrentievermogen te bevorderen.

⁽⁶⁾ „US and France accelerate plans to make global tech groups pay tax. Finance ministers agree on need for international minimum corporation tax level”, *Financial Times*, 28 februari 2019.

⁽⁷⁾ Deskundigengroep van de Commissie over belastingheffing in de digitale economie, 28 mei 2014. De groep werd voorgezeten door Vítor Gaspar, voormalig minister van Financiën van Portugal, en bevatte verder zes deskundigen uit heel Europa met verschillende achtergronden en expertise met betrekking tot het thema.

⁽⁸⁾ Zie het advies van het EESC over belastingheffing over de winsten van multinationals in de digitale economie, PB C 367 van 10.10.2018, blz. 73.

3.6. Het EESC is er vast van overtuigd dat wijzigingen in de regels voor de verdeling van de rechten op winstbelastingheffing tussen landen mondiaal moeten zijn, om uiteindelijk, op basis van goede mondiale governance en mondiale regels, de voordelen van de globalisering beter te benutten. Het EESC is daarom ingenomen met de nauwe samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en de OESO/G20 om de ontwikkeling van een internationale oplossing te ondersteunen. Als men echter geen internationale oplossing overeen kan komen, moet de EU overwegen om in haar eentje verder te gaan.

3.7. Het EESC stelt voor dat lidstaten die specifieke nationale systemen opzetten, zorgvuldig tot de meest efficiënte oplossingen proberen te komen om extra complicaties en kosten voor zowel belastingdiensten als ondernemingen te voorkomen.

3.8. Het EESC merkt op dat digitale technologieën mogelijk ook werkzaamheden op het vlak van naleving en fiscaal onderzoek ingrijpend kunnen veranderen. De OESO heeft in haar rapport van 2018 ⁽⁹⁾ laten zien hoe digitalisering reeds drie positieve gevolgen heeft voor de fiscus: verbetering van de doeltreffendheid van de fiscale naleving, verbetering van de dienstverlening aan de belastingbetaler en vermindering van de fiscale nalevingslasten.

3.9. Als belastingdiensten kunnen beschikken over meer gegevens van derden, kan een groter gedeelte van de verslaglegging worden geautomatiseerd. Dit scheelt aan beide zijden tijd en geld. Bovendien kunnen de gegevens worden gebruikt om te weinig aangegeven, belastingontduiking en belastingfraude tegen te gaan. Diverse belastingdiensten beschikken reeds over software voor gegevensvastlegging die de verkoopgegevens op het moment van de transactie vastlegt. Deze gegevens kunnen direct bij de belastingdiensten worden ingediend. Dit heeft voor een aantal landen de btw-opbrengsten al aanzienlijk vergroot.

3.10. Bij het beoordelen van het daadwerkelijke belastingniveau in de digitale sector dient rekening te worden gehouden met de wijzigingen in de belastingwetgevingen als gevolg van de lopende toepassing van de BEPS-regels, aanzien dit er in feite toe kan leiden dat meer inkomsten in de EU worden belast.

4. Een mogelijke weg voorwaarts?

4.1. Niet alle landen ter wereld heffen btw. In de EU doen alle landen dat echter wel. In principe zijn alle diensten en goederen onderhevig aan btw, tenzij ze specifiek uitgesloten zijn van de heffingsgrondslag. De btw-opbrengsten vertegenwoordigen een eigen inkomstenbron binnen de EU-begroting en het EESC vindt het belangrijk digitale diensten op te nemen in de heffingsgrondslag.

4.2. Het EESC spoort de Commissie en de lidstaten aan zorgvuldig alle mogelijkheden te overwegen om, ongeacht waar de onderneming is gevestigd, alle vormen van te lage belasting van digitale diensten uit te bannen voor alle verkoop die in een lidstaat terecht komt. Door platforms geboden diensten die worden gebruikt door Europese klanten, moeten volledig worden opgenomen in het btw-stelsel. Er zij op gewezen dat klanten van bedrijven voor digitale communicatie, zoals Facebook enz., ogenschijnlijk gratis toegang hebben tot deze diensten, waarmee de vraag rijst hoe er redelijkerwijs btw kan worden geheven.

4.3. Het EESC merkt op dat de huidige vennootschapsbelastingstelsels in de wereld zijn gebaseerd op het beoordelen van de bedrijfswinst die kan worden toegerekend aan elk relevant rechtsgebied. Belasting moet daar worden geheven waar de waarde wordt gecreëerd. Omdat het moeilijk is om te bepalen waar in de waardeketen winst wordt gegenereerd, moeten er universele beginselen worden opgesteld om te bepalen waar waarde wordt gecreëerd. De OESO heeft zich hier uitvoerig over gebogen en regels opgesteld waarin op basis van belastingbeginselen en definities wordt aangegeven hoe de prijzen van goederen en diensten voor ondernemingen binnen een groep moeten worden bepaald (regels voor verrekenprijzen).

4.4. De internationale belastingregels zouden van tijd tot tijd moeten worden herzien naarmate bedrijfsmodellen evolueren. De huidige regels zijn zeer recentelijk herzien in verband met de overeenkomst betreffende grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS) ⁽¹⁰⁾. De nieuwe regels en definities worden momenteel ten uitvoer gelegd. Verwacht wordt dat ze de mogelijkheden voor agressieve fiscale planning en erosie van de belastinggrondslag aanzienlijk zullen beperken.

4.5. Een restwinst (of restverlies) kan met name optreden als immateriële marketingactiva of immateriële producten niet-routine-matige winsten opleveren. Het gebruik van klantenlijsten of verzamelde gegevens kan bijvoorbeeld aanleiding geven tot een restwinst. Het concept is allesbehalve nieuw en kan niet alleen worden gebruikt voor het verdelen van de winst tussen gerelateerde partijen, maar ook voor de verdeling van heffingsrechten tussen landen. Het vereist daarentegen wel enig innovatief denken en onderzoek naar de mogelijkheid van het toerekenen van heffingsrechten overeenkomstig waardecreatie, zelfs als er geen fysieke permanente vestiging in het betreffende land is. Dit is onderdeel van de beraadslagingen van de OESO.

4.6. Het EESC merkt op dat de discussie met betrekking tot de belasting van zogenaamde digitale bedrijven niet primair betrekking heeft op grondslaguitholling en winstverschuiving van de kant van bedrijven, maar op de verdeling van de heffingsrechten tussen landen.

⁽⁹⁾ Tax Challenges Arising from Digitalisation — Interim Report 2018.

⁽¹⁰⁾ OESO 2015.

4.7. Een restwinst (of restverlies) kan worden omschreven als dat deel van de winst (of het verlies) dat wordt vastgelegd zodra elke partij is beloofd voor diens routinematige bijdrage overeenkomstig het zakelijkheidsbeginsel („arm's length-beginsel")⁽¹¹⁾. Hiervoor moet eerst een adequate marktwaardering worden verricht van de gelopen risico's, de waarde die wordt gecreëerd door de productiefactoren en de verrichte functies.

4.8. Verkoop is doorgaans geen bepalende factor voor de toerekening van winsten aan de bedrijven die bij een transactie zijn betrokken. Als echter de bestaande internationale regels worden gebruikt — toerekening van de winst aan elk bedrijf op basis van de OESO-richtsnoeren voor verrekenprijzen — zou de restwinst kunnen worden toegerekend aan de landen waar functies zijn verricht. Een dergelijke functie zou „verkoop" kunnen zijn.

4.9. De verdeelsleutel die wordt voorgesteld voor de gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB), en die bestaat uit drie factoren⁽¹²⁾, kan worden gebruikt en toegepast voor de toerekening van restwinst⁽¹³⁾.

4.10. Er kan echter ook worden gesteld dat de hulpmiddelen die worden besteed aan O&O van belang zijn voor de ontwikkeling van immateriële activa en dat het land waarin dergelijke activiteiten plaatsvinden, daarvoor moet worden beloofd⁽¹⁴⁾. Dat zou vragen om een formule die bestaat uit vier factoren in plaats van de drie die zijn opgenomen in de CCCTB-formule.

4.11. Voor zover herverdeling van internationale heffingsrechten niet haalbaar is binnen het bestaande kader van verrekenprijzen, is het EESC er voorstander van om restwinsten op immateriële producten toe te wijzen aan de hand van een uit vier factoren bestaande formule.

4.12. Als de restwinst 30 is (van een totale winst van de groep van 100) en als de productie qua waardecreatie gelijk wordt verdeeld tussen land A en land B, zou elk van deze landen 35 kunnen belasten⁽¹⁵⁾. Omdat het product ook voor een gelijk bedrag wordt verkocht in land C, zou de restwinst tussen de landen A, B en C verdeeld worden. De landen A en B zouden een aanvullende belastinggrondslag van $13 \frac{3}{4}$ krijgen, terwijl land C recht zou hebben om $2 \frac{1}{2}$ te belasten⁽¹⁶⁾.

4.13. Het EESC erkent ten volle hoe ingewikkeld het is om de internationale heffingsrechten voor de verschillende landen te berekenen. De omvang van de restwinst zou berekend moeten worden en de lidstaten zouden hierover overeenstemming moeten bereiken. Ook zou de grootte van elk van de vier factoren in de verdeelsleutel bekend moet zijn. Het gebruik van een gewijzigde CCCTB-formule kan worden gezien als een stap in de richting van het verkrijgen van acceptatie voor CCCTB.

4.14. De CCCTB-formule zou rechten voor het heffen van vennootschapsbelasting toekennen aan landen waar geen innovatie, productie, risico's en functies plaatsvinden. Enkel het feit dat de verkoop in een land plaatsvindt, zonder enige overige activiteit in dat land, zou dan een heffingsgrondslag inhouden. Dit zou een aanzienlijke wijziging ten opzichte van de bestaande regels betekenen. Als de CCCTB-formule daarentegen alleen op de restwinst wordt toegepast, en niet op het gehele winst, wordt het legitieme recht van exporterende landen om een deel van de heffingsbevoegdheid te behouden, erkend. De waarde die wordt gecreëerd uit ondernemerschap en innovatie kan belastingvoordelen hebben opgeleverd wanneer er O&O-kosten zijn gemaakt en als de onderneming winstgevend wordt, zou hetzelfde land belastingopbrengsten ontvangen.

4.15. Als er binnen de OESO geen overeenstemming wordt bereikt, beveelt het EESC de nieuwe Commissie aan met een nieuw voorstel te komen om de betrokken ondernemingen in de EU te belasten op basis van reeds beschikbare gegevens, bijvoorbeeld de totale reclametijd gedurende de tijd waarin de klant verbonden is enz.

⁽¹¹⁾ Zie voor de definitie: Transfer pricing in the EU context.

⁽¹²⁾ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (COM(2016) 685 final — C8-0472/2016-2016/0337(CNS)). De keuze van de drie factoren komt voort uit de behoefte om recht te doen aan zowel de staat van productie (aanbodzijde, gemeten op basis van activa en/of arbeidsloon) als de staat van de vraag (verkoop aan bestemming) om de economische activiteit zo goed mogelijk te omschrijven. Verkoop wordt gewogen als één derde deel, loon als één zesde, het aantal medewerkers eveneens als één zesde en de activa als één derde. De som van deze wegen is gelijk aan één, zodat 100 % van de CCCTB tussen de lidstaten wordt verdeeld. De lidstaten kunnen vervolgens hun landelijke vennootschapsbelastingtarieven op hun respectieve deel van de belastinggrondslag toepassen; SWD(2016) 341 final.

⁽¹³⁾ Er zij op gewezen dat ondernemingen met sociale doelstellingen, zoals bepaalde coöperaties die banden hebben met de lokale gemeenschap, de gecreëerde waarde op directere wijze verdelen en dat de verdeelsleutel dus mogelijk niet rechtstreeks op hen van toepassing is.

⁽¹⁴⁾ Als landen die een goede infrastructuur en ruime O&O-stimulansen bieden, geen billijk aandeel in de opbrengsten uit de vennootschapsbelasting krijgen, zouden zij minder of helemaal geen reden meer zien om een gunstig investeringsklimaat te scheppen.

⁽¹⁵⁾ De „normale" winst zou 70 bedragen.

⁽¹⁶⁾ Na beloning overeenkomstig het zakelijkheidsbeginsel blijft er 30 over. Wordt een O&O-factor (R) aan de in het kader van de CCCTB voorgestelde formule toegevoegd, dan zouden de factoren in de verdeelsleutel K, L, S en R zijn. Deze worden gelijk gewogen ($\frac{1}{4}$ elk). Bij drie landen zijn er twaalf componenten waarmee rekening gehouden moet worden. Land C heeft echter slechts één component (S). De resterende elf componenten worden gelijk verdeeld tussen de landen A en B, d.w.z. $5 \frac{1}{2}$ elk ($5,5/12 * 30 = 13 \frac{3}{4}$). De heffingsgrondslag van land C is $(1/12 * 30) = 2 \frac{1}{2}$. Voor de landen A en B bestaat de aanvullende heffingsgrondslag van $13 \frac{3}{4}$ uit $3 \frac{3}{4}$ voor K, $3 \frac{3}{4}$ voor L en $3 \frac{3}{4}$ voor R (totaal van $7 \frac{1}{2}$ voor K, $7 \frac{1}{2}$ voor L en $7 \frac{1}{2}$ voor R), en $2 \frac{1}{2}$ elk voor S. Het totaal dat wordt toegerekend voor S bedraagt eveneens $7 \frac{1}{2}$.

4.16. Gelet op de toenemende omvang van de markten buiten Europa, met name in landen als China, India en Brazilië, zou het toekennen van het recht op belastingheffing op de gehele heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting, of zelfs op de gehele restwinst⁽¹⁷⁾, leiden tot een substantieel verlies aan opbrengsten in tal van lidstaten. Dit kan resulteren in problemen bij het behalen van de sociale doelstellingen van Europese landen.

4.17. Volgens een studie van *Copenhagen Economics* kunnen landen die netto exporteren, aanzienlijke opbrengsten uit vennootschapsbelasting mislopen indien een deel van de winst wordt belast in het land waar de goederen en diensten worden verkocht⁽¹⁸⁾. Op basis van een behoudende schatting was in 2017 18 à 21 % van de huidige grondslag voor vennootschapsbelasting in de Noord-Europese landen afkomstig uit buitenlandse restwinsten. Voor Duitsland wordt dit deel geschat op 17 %. Als de benadering op basis van immateriële marketingactiva wordt geïntroduceerd, zou het merendeel van deze inkomsten uit de vennootschapsbelasting worden toegerekend aan andere landen.

4.18. Het EESC is van oordeel dat er een redelijk evenwicht moet worden gevonden ten aanzien van de herschikking van de vennootschapsbelasting tussen landen met een export- en landen met een importoverschot.

4.19. Als Europese landen primair worden belast waar zij hun producten verkopen, zetten zij hun bedrijfsactiviteiten mogelijk ook zodanig op dat de kosten worden opgelopen in hetzelfde land als waar de verkoop plaatsvindt. Dit proces kan resulteren in een verschuiving van investeringen en banen naar landen met een grote consumptie, zoals China en India, hetgeen zou leiden tot nog groter verlies van inkomsten in de lidstaten. Een dergelijke ontwikkeling moet worden vermeden door de Europese concurrentiepositie te waarborgen.

4.20. Het EESC onderstreept dat er voor een nieuw stelsel of nieuwe regels met betrekking tot de manier waarop heffingsrechten verdeeld worden tussen landen, een mondiale overeenkomst gesloten en uitgevoerd moet worden. Gebeurt dit niet, dan zijn dubbele belastingheffing en daardoor minder investeringen en banen het gevolg.

Brussel, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ Als de gehele heffingsgrondslag alleen gebaseerd zou zijn op verkoop dan zou land C in voornoemd voorbeeld een grondslag krijgen toegerekend van 25. Als alleen de restwinst zou worden toegerekend op basis van de verkoopcomponent, zou de overeenkomende heffingsgrondslag voor land C 7,5 bedragen.

⁽¹⁸⁾ Sigurd Næss-Schmidt, Palle Sørensen, Benjamin Barner Christiansen, Vincenzo Zurzolo, Charlotta Zienau, Jonas Juul Henriksen en Joshua Brown, „Future Taxation of Company profits — What to do with Intangibles?“, *Copenhagen Economics*, 19 februari 2019.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité — Naar een veerkrachtigere en duurzamere Europese economie**(initiatiefadvies)**

(2019/C 353/05)

Rapporteur: **Javier DOZ ORRIT**

Besluit van de voltallige vergadering	24.1.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	2.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	169/4/6

Inleiding

Dit advies maakt deel uit van een pakket van twee initiatiefadviezen die het EESC tegelijkertijd heeft opgesteld: Naar een veerkrachtigere en duurzamere Europese economie en Een nieuwe visie voor de voltooiing van de Economische en Monetaire Unie. Het pakket is bedoeld als een rechtstreekse bijdrage aan de economische agenda van het nieuwe Europees Parlement en de nieuwe Europese Commissie, die in 2019 aantreden. Er is duidelijk behoefte aan een nieuwe Europese economische strategie: een positieve beschrijving van de toekomstige ontwikkeling van de EU-economie in de wereld, die de veerkracht van de EU bij economische schokken en de economische, sociale en ecologische duurzaamheid van haar economisch model zou helpen vergroten en zo het vertrouwen, de stabiliteit en de gedeelde welvaart van alle Europeanen zou herstellen. Voortbouwend op de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt, kan deze strategie de basis leggen voor verdere economische, fiscale, financiële, sociale en politieke integratie die nodig is om de doelstellingen van de Economische en Monetaire Unie van Europa te verwezenlijken.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De Europese integratie staat op een tweekop. Uit de recente langdurige economische crisis en de diepe sociale littekens die deze in verschillende lidstaten heeft nagelaten, hebben we geleerd dat het gebrek aan economische en sociale convergentie tussen de lidstaten en de regio's een bedreiging vormt voor de politieke houdbaarheid van het Europees project en alle voordelen die het de Europese burgers reeds heeft opgeleverd.

1.2. Gezien de door de mens veroorzaakte klimaatverandering en de overschrijding van een aantal grenzen van onze planeet moet ons productie- en consumptiemodel op de schop. In het verlengde van de Overeenkomst van Parijs en de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling van de VN heeft de EU zich tot doel gesteld tegen 2050 een klimaatneutrale economie tot stand te brengen. Er zal een alomvattend en samenhangend beleidskader nodig zijn om dit in goede banen te leiden.

1.3. De ontwikkeling van een veerkrachtige economie en arbeidsmarkt met een duurzaam economisch, sociaal, institutioneel en milieukarakter moet vooropstaan in een richtinggevend beleid dat opwaartse convergentie en een eerlijke transitie naar een klimaatneutrale economie (d.w.z. een economie waarin de uitstoot en opslag van broeikasgassen elkaar in evenwicht houden) zal stimuleren en tegelijkertijd de uitdagingen van de digitalisering en de demografische veranderingen aanpakt.

1.4. Een economisch beleid dat de veerkracht van economie, arbeidsmarkt en samenleving vergroot, is maar mogelijk als de impulsen voor een versterking van de institutionele architectuur van de EMU worden volgehouden en geïntensiveerd. De werkzaamheden in verband met de inrichting van een begrotingscapaciteit op het niveau van de eurozone, de hervorming van de huidige begrotingsregels om overheidsinvesteringen ook in perioden van neergaande conjunctuur overeind te houden, de introductie van gemeenschappelijke veilige activa en de voltooiing van de bankenunie en de kapitaalmarktenunie zouden moeten worden voortgezet, ook als daarbij slechts kleine stappen worden gezet. Voorts zouden maatregelen ter voorkoming van oneerlijke belastingconcurrentie tussen de lidstaten moeten worden gestimuleerd.

1.5. Om sociale kwetsbaarheden te beperken en aldus de veerkracht te vergroten, moeten doeltreffende Europese en nationale maatregelen worden getroffen die de huidige tendens naar toenemende ongelijkheid op het gebied van kansen en resultaten kunnen omkeren.

1.6. Het concept van een rechtvaardige transitie moet worden ontwikkeld en toegepast bij het streven naar de verwezenlijking van een koolstofneutrale EU-economie tegen 2050. Dit behelst ook dat de effecten van het klimaatbeleid worden gespreid en dat de arbeidsmarkttransities met vooruitziende blik worden gestuurd, met de volledige deelname van de sociale partners. Een duurzame economie zou alle drie de duurzaamheidsdimensies moeten integreren: de economische, de sociale en de ecologische dimensie.

1.7. De lidstaten zouden initiatieven moeten nemen om de Europese pijler van sociale rechten uit te voeren door op nationaal niveau wetgevingsinitiatieven te nemen en voor passende financiering te zorgen. De EU zou tot deze financiële inspanning moeten bijdragen in het kader van het volgende meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027.

1.8. Deze initiatieven zouden gepaard moeten gaan met de versterking van de concurrentiekracht van de Europese economie, d.w.z. haar vermogen om haar productiviteit en levensstandaard te verhogen en tegelijkertijd klimaatneutraal te worden, niet in het minst door middel van onderzoek, ontwikkeling en meer en betere vaardigheden voor de beroepsbevolking.

1.9. In het akkoord over de omvang en vorm van het volgende MFK zouden de gebiedende eisen in verband met de ontwikkeling van veerkracht en een duurzame economie een plaats moeten krijgen.

1.10. Gezien het onderlinge verband tussen de verschillende facetten van een veerkrachtige en duurzame economie zou de deelname van representatieve organisaties van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld aan de beleidsvorming en de uitvoeringscycli waar nodig op nationaal en Europees niveau moeten worden geformaliseerd en versterkt.

1.11. Aan de hand van het Europees Semester, het MFK 2021-2027 en andere wetgevings- en bestuursinstrumenten zouden de Europese instellingen en de lidstaten een coherent actieprogramma moeten samenstellen om de sleutelfactoren ter verbetering van de economische veerkracht in de gehele EU en de convergentie van de lidstaten in verband met deze factoren te bevorderen en te versterken.

2. Een veerkrachtigere en duurzamere Europese economie

2.1. De ontwikkeling van een grotere veerkracht om (economische) schokken te kunnen doorstaan is een doelstelling die in de EU en met name in de eurozone stilaan meer terrein heeft gewonnen in debatten over het (economische) beleid. Dit is niet in de laatste plaats het gevolg van de blijvende economische, sociale en politieke littekens die de recente economische en financiële crises in verschillende lidstaten hebben nagelaten. Het is ook toe te schrijven aan een vooruitlopen op de sterk versturende gevolgen die de vierde industriële revolutie naar verwachting teweeg zal brengen in de Europese economieën en samenlevingen, en aan de dringende noodzaak om de klimaatverandering aan te pakken en binnen de grenzen van onze planeet te blijven.

2.1.1. In de context van de economische en monetaire unie (EMU) heeft de Europese Commissie economische veerkracht gedefinieerd als het vermogen van een land om een schok op te vangen en na een recessie zijn potentieel (potentiële groei) snel te herstellen ⁽¹⁾.

2.1.2. In het verslag van de vijf voorzitters en de discussienota van de Commissie over de verdieping van de EMU wordt gezegd dat de lidstaten van de eurozone zouden moeten convergeren naar veerkrachtiger economische en maatschappelijke structuren die moeten voorkomen dat economische schokken ingrijpende en aanhoudende gevolgen hebben voor het inkomens- en werkgelegenheidsniveau zodat ze economische schommelingen, met name diepe en langdurige recessies, beperken.

2.1.3. Daarbij moet worden opgemerkt dat een veerkrachtig herstel van een economie weliswaar betekent dat deze de langdurige versturende gevolgen van een schok kan vermijden of er doeltreffend mee kan omspringen, met het oog op de cyclische en structurele aard van de veranderingen, maar dat economieën niet altijd moeten terugkeren naar de toestand (of het groeitraject) waarin ze zich bevonden voordat de schok zich voordeed. Zo is het bijvoorbeeld waarschijnlijk dat het aanbreken van de vierde industriële revolutie en de transitie naar een klimaatneutrale economie moeten leiden naar andere economische modellen. Het is belangrijk dat de politieke instellingen en maatschappelijke actoren bereid zijn te reageren op de veranderingen, door in te spelen op de gevolgen ervan en door de transformatieprocessen aan te sturen.

⁽¹⁾ Europese Commissie, Note for the Eurogroup: Economic resilience in EMU, 13.9.2017.

2.1.4. Economisch schokbestendige economieën kunnen uiteenlopende kenmerken vertonen. Ze zijn mogelijk niet erg kwetsbaar voor bepaalde soorten schokken (bijvoorbeeld macro-economische of financiële schokken). Telkens wanneer een veerkrachtige economie door een schok wordt getroffen, kan zij de impact daarvan opvangen door de effecten voor het rendement en de tewerkstelling in te perken en/of kan zij daar snel van herstellen door zich aan te passen. De veerkracht kan worden verbeterd met behulp van verschillende soorten beleidsinterventies, en combinaties daarvan, namelijk beleidsmaatregelen ter voorbereiding, preventie, bescherming, bevordering (van verandering) en transformatie. Een hoge overheidsschuld als percentage van het bbp kan de veerkracht aantasten. Zo kan een dergelijke schuld een samenleving kwetsbaarder maken voor schokken, en anderzijds ook het vermogen van de lidstaten om negatieve schokken op te vangen beperken.

2.1.5. Economische veerkracht kan worden bereikt op manieren die zeer uiteenlopende gevolgen hebben voor het welzijn van verschillende groepen in de samenleving. Het welzijn van werknemers hangt grotendeels af van de mate van stabiliteit, zekerheid en gelijke verdeling van inkomen en werkgelegenheid. Beleid waarin veerkracht wordt bevorderd voor zowel de economie als de arbeidsmarkt zou daarom de voorkeur moeten krijgen. Een veerkrachtige arbeidsmarkt wordt daarbij gedefinieerd als een arbeidsmarkt die beschikt over het vermogen om een economische schok op te vangen zonder dat daarbij zwaar wordt geraakt aan het welzijn van de werknemers. Het toenemende aandeel atypische preciaire arbeidsvormen in de totale banencreatie herinnert er ons echter hardhandig aan dat de veerkracht van economie en arbeidsmarkt niet noodzakelijk samenvallen. De kwaliteit van de werkgelegenheid is van invloed op de veerkracht, zowel wat kwetsbaarheid en bestendigheid als herstel aangaat.

2.2. De totstandkoming van een duurzamere Europese economie is een beleidsdoelstelling van de EU. Volgens de strategische langetermijnvisie van de Commissie-Juncker voor een “bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie” in de EU tegen 2050, die onder meer inspiratie put uit de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling van de VN (SDG's), is een economie slechts *duurzaam* als alle drie de duurzaamheidsdimensies geïntegreerd zijn, namelijk de economische, de sociale en de ecologische dimensie.

2.2.1. De algemene definitie van economische duurzaamheid is het vermogen van een economie om voor onbepaalde tijd een welbepaald niveau van economische productie vol te houden. Het verwijst naar het vermijden van grote macro-economische onevenwichtigheden. De twee begrippen “duurzame economie” en “economische duurzaamheid” worden vaak door elkaar gehaald in het EU-proces van economische beleidscoördinatie. Het Europees Semester is in de kern bedoeld om het laatstgenoemde begrip na te streven en slaagt er niet in het bredere begrip “duurzame economie” volledig te weerspiegelen. In haar discussienota “Naar een duurzaam Europa in 2030” verklaart de Commissie bijvoorbeeld: “gezonde begrotingen en moderne economieën zijn essentieel; vooruitgang op de weg naar een gezond begrotingsbeleid en structurele hervormingen hebben tot lagere schuld niveaus geleid en de banencreatie gestimuleerd”⁽²⁾.

2.2.2. De crisis en de aanpak ervan op politiek niveau hebben de sociale samenhang sterk ondermijnd, met alle negatieve politieke gevolgen van dien. Sociale duurzaamheid ligt al een tijd onder vuur door de toenemende ongelijkheid van kansen en resultaten die kan worden waargenomen in tal van Europese en andere geavanceerde landen, maar ook wereldwijd, en bepaalde maatschappelijke groepen vallen buiten de boot. Grotere ongelijkheid betekent ook een grotere kwetsbaarheid voor schokken, wat afbreuk doet aan een grotere veerkracht. Ongelijk verdeelde rijkdom doet ook afbreuk aan de economische duurzaamheid, aangezien de productiviteit van geherinvesteerde rijkdom en de efficiency van de samenleving hierdoor worden verminderd. Het lukt niet om de aanjagers van deze vormen van ongelijkheid aan te pakken. Die onmacht wordt veelal in verband gebracht met de politieke reactie tegen de traditionele politieke partijen en hun pro-Europese agenda die in veel landen wordt waargenomen.

2.2.3. De sociale duurzaamheid zal wellicht nog verder onder druk komen te staan door de vierde industriële revolutie en de veranderingen die deze teweegbrengt voor arbeid en welzijn in Europa en elders.

2.2.4. Met de roekeloze uitputting van natuurlijke en ecologische hulpbronnen overschrijdt het huidige productie- en consumptiemodel verschillende grenzen van onze planeet (klimaatverandering, biodiversiteit, oceanen, vervuiling enz.) en vormt het daardoor een existentiële bedreiging voor de toekomstige generaties.

2.2.5. Sociaal en ecologisch duurzame ontwikkeling zou dus betekenen dat we binnen de “veilige en rechtvaardige ruimte voor de mensheid”⁽³⁾ blijven door een passend sociaal fundament te verschaffen aan alle leden van de samenleving en tegelijkertijd binnen de grenzen van onze planeet te blijven. Daartoe is een grondige herziening van het huidige productie- en consumptiemodel (“groeimodel”) nodig, gebaseerd op “duurzame groei”⁽⁴⁾. Deze visie maakt een structurele verschuiving van de Europese economie mogelijk in de richting van duurzame groei en werkgelegenheid.

⁽²⁾ Discussienota “Naar een duurzaam Europa in 2030”, Europese Commissie (2019).

⁽³⁾ Raworth (2017).

⁽⁴⁾ PB C 228 van 5.7.2019, blz. 37.

2.2.6. Gezien het voorgaande en overeenkomstig advies NAT/542 van het EESC ⁽⁵⁾ houdt duurzame groei in dat groei niet alleen op kwantiteit, maar nog sterker op kwaliteit moet zijn gebaseerd, wat betekent i) gebaseerd op schone energie en verantwoord gebruik van grondstoffen zonder roofofbouw op het milieu of uitbuiting van arbeidskrachten, ii) gebaseerd op een gesloten inkomensstroom die op sociale en ecologische wijze vloeit tussen huishoudens, bedrijven, banken, overheid en handel, iii) die zorgt voor eerlijke levensomstandigheden door te voldoen aan de behoeften van iedereen voor zover de planeet dat toestaat, iv) die ook rekening houdt met het onbetaalde werk van — meestal vrouwelijke — verzorgers, en die v) ervoor zorgt dat economische groei niet alleen wordt gemeten aan de jaarlijkse investeringen, maar ook aan de hand van bezittingen en hun spreiding.

Al deze zaken ontbreken in het huidige model.

2.3. Een duurzame economie vertoont kenmerken die veerkracht bevorderen voor zover de economische duurzaamheid de risico's in verband met macro-economische en financiële onevenwichtigheden beperkt.

2.4. De transitie naar een duurzame economie, met de integratie van economische, sociale en ecologische duurzaamheid, zal echter ongetwijfeld verregaande veranderingen vereisen die kunnen worden aangeduid als een intense en langdurige, maar ook voor spelde, schok. Veerkracht ten aanzien van deze transitie zal maatregelen vereisen die het aanpassingsvermogen van economieën, samenlevingen en individuen aan het nieuwe model vergemakkelijken en bevorderen. In die zin zal het vertonen van veerkracht de rechtvaardige transitie naar een duurzame economie vergemakkelijken.

2.5. In een geïntegreerd en holistisch concept en beleidskader voor duurzaamheid moet ook rekening worden gehouden met twee andere belangrijke tendensen die de toekomst van de Europese economie en arbeidsmarkt zullen vormgeven: de vergrijzing en demografische veranderingen, en evoluerende mondialiseringspatronen die, naast een krimpend multilateralisme, ook sterkere migratiestromen met zich meebrengen.

2.6. De Europese landen hebben tijdens de voorbije crisis zeer verschillend gepresteerd op het vlak van veerkracht. De economische en sociale gevolgen van de crisis waren niet in alle landen even sterk voelbaar. In nagenoeg alle lidstaten is het bbp sterk gedaald; in verscheidene landen heeft de recessie voor een kortere of langere periode geleid tot aanzienlijk banenverlies. Willen we lering trekken uit de grote recessie, om zo de veerkracht en duurzaamheid van de Europese economie en samenlevingen te versterken, dan moet een analyse worden opgemaakt van de structurele factoren die ten grondslag liggen aan kwetsbaarheid en het herstelveermogen, evenals van het gevoerde beleid (extreme bezuinigingen vanaf 2010, en selectieve flexibiliteit vanaf 2014). Daarbij moet niet alleen gebruik worden gemaakt van de belangrijkste economische variabelen, maar ook van sociale en milieu-indicatoren.

3. De twee grote transities

3.1. Naar een groene, klimaatneutrale economie

3.1.1. De transitie naar een groene en koolstofvrije economie in Europa is afgestemd op twee internationale kaders: de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties (SDG's) en de Overeenkomst van Parijs. De SDG's vormen een alomvattende agenda voor de hele wereld. De lidstaten van de EU zijn de internationale SDG's aan het omzetten naar nationale duurzaamheidsstrategieën en -streefcijfers. Met name SDG 7 (verzekert toegang tot betaalbare, betrouwbare, duurzame en moderne energie voor iedereen), SDG 12 (over verantwoorde consumptie en productie) en SDG 13 (over klimaatactie) definiëren strategische doelstellingen op basis van het principe van gedeelde verantwoordelijkheid.

3.1.2. In de nationaal bepaalde bijdragen (NDC's) stellen de partijen bij de Overeenkomst van Parijs de strategische doelstellingen op het niveau van het land in kwestie vast. De eerste wereldwijde balans werd opgemaakt tijdens de CoP24 in Katowice en wijst erop dat de ambities voor het klimaatbeleid duidelijk verder moeten worden opgetrokken.

3.1.3. In november 2018 lanceerde de Europese Commissie haar langetermijnvisie "Een schone planeet voor iedereen — Een Europese strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie". Op grond daarvan zal de EU haar toezeggingen voor het klimaatbeleid tegen begin 2020 goedkeuren en indienen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC), zoals gevraagd in het kader van de Overeenkomst van Parijs, en zou ze rekening moeten houden met wat volgt.

3.1.4. De vergroening van de economie vereist een samenhangende, landenspecifieke mix van macro-economisch, industrieel, sectoraal en arbeidsbeleid. Daarbij wordt gestreefd naar fatsoenlijke banen langs de hele toeleveringsketen, waarbij op grote schaal werkgelegenheid wordt gecreëerd.

3.1.5. Duurzame ontwikkeling moet op een samenhangende wijze worden aangepakt in alle beleidsgebieden. Een dergelijk beleidskader vereist dat er institutionele regelingen worden ingevoerd die de deelname van alle relevante belanghebbenden op alle niveaus garanderen, deels voortbouwend op een evenwichtige reeks vormen van eigen inbreng (overheid, particuliere sector, maatschappelijk middenveld en coöperaties). Ook is de Europese coördinatie van nationaal beleid noodzakelijk om te zorgen voor een sterke convergentie tussen de lidstaten. De gevolgen voor de werkgelegenheid die voortvloeien uit een wijziging van het economische model moeten worden behandeld op basis van een rechtvaardige transitie die tastbaar wordt gemaakt via een sociale en met het maatschappelijk middenveld gevoerde dialoog waarbij het nationale niveau aansluit op het Europese niveau.

(5) PB C 143 van 22.5.2012, blz. 39.

3.2. **Naar een digitale economie**

3.2.1. De digitalisering en automatisering zullen wellicht zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor de economie en de samenleving. Enerzijds vertonen zij een groot potentieel voor productiviteitstoename, vooral in de dienstensectoren, waar de productiviteit doorgaans laag is, en voor de decentralisatie van innovatieactiviteiten naar meer perifere plaatsen.

3.2.2. Anderzijds dragen zij het risico in zich dat zij werknemers, vooral degene die niet-cognitieve routinetaken uitoefenen, vervangen. Hoewel technologische revoluties in het verleden nooit hebben geleid tot permanente massale werkloosheid, aangezien de oude, verplaatste banen door nieuwe werden vervangen, zal de transitie wellicht niet naadloos of pijnloos verlopen zonder aanpassingen.

3.2.3. Overheidsbeleid op het gebied van onderwijs kan de onderwijsstelsels zodanig hervormen dat zij afgestudeerden voorzien van vaardigheden die hun immuniteit voor technologische verplaatsing verbeteren en hen tijdens hun loopbaan de mogelijkheid geven soepeler in te spelen op de vraag van de arbeidsmarkt.

3.2.4. Overheidsbeleid kan bovendien nieuwe technologische ontwikkelingen zodanig sturen dat hun negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid maximaal worden ingedijkt.

4. **Enkele grondslagen voor een veerkrachtig en duurzaam economisch model en een politieke strategie om dit model te verwezenlijken**

4.1. Om economische veerkracht op te bouwen die afgestemd is op de veerkracht van de arbeidsmarkt en de samenleving, zullen we een heleboel instrumenten moeten ontwikkelen ter voorbereiding, preventie, bescherming, bevordering (van verandering) en transformatie die moeten worden ingezet afhankelijk van de intensiteit en duur van de uitdagingen waarmee de economie wordt geconfronteerd.

4.2. Voor de EMU is de opbouw van risico's, die in de recentste crisis grote verstoringen opleverde, te vermijden. De "procedure voor macro-economische onevenwichtigheden" is in dat verband een stap in de goede richting geweest. De procedure wordt echter nog steeds gekenmerkt door een asymmetrische behandeling van verschillende onevenwichtigheden (bijvoorbeeld tekorten op de lopende rekening t.o.v. overschotten) en levert geen bindende aanbevelingen voor aanpassing op, met name voor lidstaten met buitensporig grote overschotten op de lopende rekening. Daarom moet deze procedure worden aangepast.

4.2.1. Evenzo zouden grote divergenties in inflatie en nominale lonen moeten worden vermeden. Als nuttige vuistregel voor de coördinatie in de eurozone kan dienen dat de stijging van de nominale lonen berekend moet worden door het ECB-streefpercentage voor de inflatie op te tellen bij het percentage van de productiviteitsgroei op sectoraal niveau. Het industriebeleid zou extra productiviteitsgroei in de armere lidstaten moeten stimuleren om aldus de convergentie te bevorderen. Dergelijke ontwikkelingen zouden ook de nominale divergentie tussen de lidstaten in de eurozone kunnen uitvlakken en op die manier de doeltreffendheid van het monetair beleid doen toenemen.

4.3. Economische veerkracht die afgestemd is op de veerkracht van de arbeidsmarkt zou ook vereisen dat het macro-economisch beleid, met name het begrotingsbeleid, de ruimte heeft voor voldoende activiteit om de gevolgen van schokken tegen te gaan, voornamelijk recessies die bepaalde lidstaten eerder treffen dan andere — in plaats van alle inspanningen voor het opvangen van schokken aan de arbeidsmarkt over te laten. Begrotingscapaciteit tot stand brengen in de eurozone zou de doeltreffendste manier zijn om dit te bereiken, al zou ook een grotere manoeuvreerruimte voor het begrotingsbeleid van de lidstaten hiertoe kunnen bijdragen. Een begrotingsbeleid met een grotere capaciteit om de nationale economieën te stabiliseren op hun volledige werkgelegenheidsniveau zou ook het aanleggen van duurzame begrotingsbuffers vergemakkelijken.

4.4. De correcte werking van automatische stabilisatoren en socialebeschermingsstelsels zijn factoren die de economische veerkracht versterken. De belastingstelsels van de lidstaten moeten in voldoende middelen voorzien om verenigbaar te zijn met duurzame overheidsfinanciën. Deugdelijke belastingheffing is eveneens een belangrijke factor die veerkracht in de hand werkt.

4.5. Een bedrijfsklimaat dat gunstig is voor investeringen en innovatie, de correcte werking van de financiële markten en een groter vermogen om financiële risico's te delen zijn factoren die de veerkracht van de economie versterken. Conform zijn eerdere advies over de bevordering van innovatieve en snelgroeiende ondernemingen ⁽⁶⁾ is het EESC van mening dat ter stimulering van deze factoren beleidsmaatregelen moeten worden uitgewerkt. Daarom heeft het steun verleend aan de initiatieven van de Commissie inzake de bankenunie en de kapitaalmarktenunie. Het EESC gaat echter verder en meent dat ook in het financieel stelsel rekening zou moeten worden gehouden met het begrip "duurzaamheid", zoals vermeld in zijn advies over het actieplan van de Commissie om duurzame groei te financieren ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 6.

⁽⁷⁾ PB C 62 van 15.2.2019, blz. 73.

4.6. Beleidsmaatregelen die de transitie naar de digitale economie en naar een klimaatneutraal en ecologisch duurzaam model vergemakkelijken, zouden er ook voor moeten zorgen dat die transities rechtvaardig zijn. Een rechtvaardige transitie zou geen “toevoegsel” aan de beleidsmaatregelen inzake klimaat of digitalisering mogen zijn, maar moet integraal deel uitmaken van het beleidskader voor duurzame ontwikkeling. Beleidsmaatregelen voor een rechtvaardige transitie zouden gericht moeten zijn op de correctie van nadelige verdelingseffecten (die degressief zijn) van klimaatbeleidsmaatregelen (voor zover deze een grotere relatieve belasting blijken te zijn op de lagere-inkomensgroepen); ze zouden voorts gericht moeten zijn op een actief sturen van arbeidsmarkttransities en ook kwesties in verband met regionale ontwikkeling moeten aanpakken (bijvoorbeeld economisch kwetsbare regio’s die sterk afhankelijk van energie-intensieve industrieën).

4.6.1. Een rechtvaardige transitie heeft twee belangrijke dimensies, namelijk op het gebied van de uitkomsten (het nieuwe sociale en werkgelegenheidslandschap in een koolstofvrije economie) en op het gebied van het proces (hoe we daar komen). De uitkomst moet zijn dat iedereen een fatsoenlijke baan heeft in een inclusieve samenleving waar armoede is uitgebannen. Het proces, de manier om daar te geraken, zou moeten zijn gebaseerd op een beheerde transitie met een zinvolle sociale dialoog op alle niveaus om te garanderen dat de lasten rechtvaardig worden verdeeld en dat niemand buiten de boot valt.

4.7. Bij de versterking van veerkracht die zou leiden tot een rechtvaardige transformatie van een economisch model dat de dreigende uitdagingen aangaat, moeten investeringsstrategieën centraal staan, onder meer overheidsinvesteringen in vaardigheden en onderwijsstelsels, sociale investeringen in de bredere zin van het woord en investeringen in technologieën die de ecologische duurzaamheid bevorderen.

4.7.1. Om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de digitalisering zal het nodig zijn vaardigheden en capaciteiten te ontwikkelen die mensen in staat stellen niet-routineuze cognitieve taken uit te voeren en vaardigheden hun leven lang bij te spijkeren. Aangezien gebleken is dat de bestaande (en toenemende) ongelijkheden in grote mate de academische prestaties van studenten bepalen, is het belangrijk dat strategieën in verband met sociale investeringen worden toegepast die ervoor zorgen dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten.

4.7.2. Publieke én particuliere investeringen in de in de toekomst klimaatneutrale economie moeten worden verhoogd om de aangepaste emissiereductiestreefcijfers van de EU voor 2030 te behalen en er zal een radicale ommezwaai nodig zijn om tegen 2050 koolstofneutraal te zijn in overeenstemming met de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, zoals door de Commissie wordt erkend (mededeling COM(2018) 773 final). Investerings in hernieuwbare energie door de EU-27 in 2017 bereikten slechts 50 % van het niveau dat ze in 2011 behaalden en lagen ook 30 % lager dan in 2016 ⁽⁸⁾. De aanhoudend zwakke investeringen in hernieuwbare energie in Europa staan ook in contrast met het hoge niveau van de nog bestaande subsidies voor fossiele brandstoffen in de lidstaten. Het probleem is niet alleen dat er te weinig wordt geïnvesteerd, maar ook dat de toewijzing van bestaande middelen disfunctioneel is. Er zijn duidelijke beleidsdoelstellingen en een coherenter beleidskader nodig om deze negatieve tendensen om te keren. In elk geval moet het einde van het tijdperk van de fossiele brandstoffen in Europa gepaard gaan met de nodige investeringen die de werknemers beschermen, nieuwe banen scheppen en de lokale ontwikkeling ondersteunen. Transitieprocessen moeten worden onderhandeld met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld en worden gekoppeld aan transparantie en een doeltreffend communicatiebeleid.

4.8. Actuele interpretaties van concurrentiekracht zijn voornamelijk op kosten gebaseerd, voornamelijk op arbeidskosten, maar ook op energiekosten. Het behoud van de concurrentiekracht is doorgaans gericht op de evolutie van de arbeidskosten per eenheid product. De kwalitatieve elementen van concurrentiekracht — arbeidsproductiviteit, productiviteit van de hulpbronnen en energie-efficiëntie — zouden belangrijker moeten worden en zouden door de nationale comités voor de productiviteit in aanmerking moeten worden genomen.

4.9. Een belangrijke doelstelling zou er dus in moeten bestaan om het Europese mechanisme voor macro-economische governance te stroomlijnen door een alomvattende benadering van het concept “duurzame economie” te hanteren waarbij sociale en ecologische indicatoren in het proces van het Europees Semester worden opgenomen, om zo zowel de veerkracht als de duurzaamheid te versterken.

5. Instrumenten voor governance en economisch beleid — op EU-niveau en op het niveau van de lidstaten — om naar een veerkrachtigere en duurzamere economie te evolueren

5.1. Het belang van investeringen, met name overheidsinvesteringen, om de aanpassing aan de op handen zijnde transitieprocessen te bevorderen, en het belang van begrotingsbeleid om de schokken beter te kunnen opvangen, betekent dat het absoluut noodzakelijk is om daartoe ruimte te scheppen voor het begrotingsbeleid op EU-niveau en op het niveau van de lidstaten. De EU moet zichzelf ten doel stellen op korte tijd weer het investeringsniveau te bereiken dat ze haalde vóór de crisis. Dat zou betekenen dat de investeringskloof wordt gedicht, en dat de investeringen aldus met twee tot drie procentpunten van het bbp worden opgetrokken, d.w.z. jaarlijks ongeveer 300 miljard EUR voor de EU-28 ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Frankfurt School-UNEP-BNEF (2018).

⁽⁹⁾ How to close the European investment gap?, Michael Dauderstädt, Friedrich Ebert Stiftung.

5.2. Om de ontvangstenzijde te versterken en te waarborgen dat de EU en de lidstaten over toereikende begrotingsmiddelen beschikken, moeten er intensievere inspanningen worden geleverd ter bestrijding van belastingfraude, belastingontwijking, het witwassen van geld, belastingparadijzen en oneerlijke belastingconcurrentie tussen de lidstaten. De lidstaten dienen de innovatie onverminderd te ondersteunen, maar zouden tegelijkertijd gecoördineerde actie op EU-niveau moeten overeenkomen met de bedoeling digitale giganten ertoe aan te zetten hun billijk aandeel in de belastingen te betalen aan elk van de lidstaten waar zij winst boeken.

5.3. Het economische governancestelsel van de EU, met inbegrip van de EMU-architectuur, moet worden verbeterd zodat de economische groei niet wordt afgeremd en het begrotingsbeleid van de lidstaten niet wordt belast met taken die ze niet kunnen en niet zouden hoeven uitvoeren.

5.4. De inrichting van een toereikende begrotingscapaciteit op het niveau van de eurozone die bij schokken stabiliteit kan verschaffen, zou de meest wenselijke optie zijn, die echter op het ogenblik muurvast blijkt te zitten.

5.5. Op nationaal niveau manoeuvreerruimte behouden om de overheidsinvesteringen te beschermen, vooral tijdens recessies, zou eveneens hoog op de prioriteitenlijst moeten staan. Onverminderd de handhaving van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, zouden de huidige begrotingsregels van de EU kunnen worden gewijzigd of zodanig worden geïnterpreteerd dat overheidsinvesteringen, met name sociale investeringen en investeringen in milieuprojecten, niet meetellen bij de berekening van tekorten⁽¹⁰⁾.

5.6. De bankenunie moet worden voltooid met de oprichting van een Europees depositoverzekeringstelsel en een gemeenschappelijk budgettair vangnet voor het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme. Het EESC herhaalt zijn bezorgdheid over het feit dat verschillende regeringen de voltooiing belemmeren van deze twee projecten die van essentieel belang zijn voor de waarborging van de financiële stabiliteit en, uiteindelijk, de particuliere investeringen in de eurozone, en die op die manier gekoppeld zijn aan een verhoging van de veerkracht.

5.7. Het is zaak gemeenschappelijke veilige activa in te voeren, de fragmentatie van de financiële markten tegen te gaan door de kapitaalmarktunie te bevorderen, het potentieel van het monetair beleid te ondersteunen en de vicieuze cirkel tussen banken en staten te doorbreken door nationale overheidsobligaties op de balansen van banken te vervangen. Dat laatste zou ook de weg bereiden voor de noodzakelijke, maar tot dusver politiek lastige, hervormingen die de EMU aanzienlijk zullen verdiepen. Landen die niet tot de eurozone behoren, zouden aan een programma voor gemeenschappelijke veilige activa kunnen deelnemen. De monetaire autoriteiten en degenen die verantwoordelijk zijn voor het Europees economisch beleid moeten rekening houden met hun situatie om de veerkracht van het gehele Europese financiële stelsel te waarborgen.

5.8. In het Europees semester zou op coherente wijze meer plaats moeten worden ingeruimd voor de ontwikkeling van veerkracht, dit met het oog op opwaartse convergentie en duurzaamheid in alle stadia, van de jaarlijkse groeianalyse (die een jaarlijkse groei- en duurzaamheidsanalyse zou kunnen worden) tot de nationale hervormingsprogramma's en landenspecifieke aanbevelingen.

5.9. Veel factoren die van invloed zijn op de economische veerkracht zijn van fundamenteel belang voor de werking van de EMU. Aan de hand van het Europees Semester, het MFK 2021-2027 en andere wetgevings- en bestuursinstrumenten zouden de Europese instellingen en de lidstaten een coherent actieprogramma moeten samenstellen om de sleutelfactoren ter verbetering van de economische veerkracht in de gehele EU en de convergentie van de lidstaten in verband met deze factoren te bevorderen en te versterken.

5.10. Tot besluit is het EESC van mening dat de volgende belangrijke factoren voor veerkracht in een actieprogramma zouden moeten worden opgenomen:

- a) de versterking van de financiële stabiliteit: de financiële capaciteit van het Europees stabiliteitsmechanisme verhogen, een Europees belastingbeleid bevorderen dat fiscale harmonisatie omvat, de fiscale toereikendheid van de lidstaten bevorderen en doeltreffende mechanismen opzetten om belastingfraude te bestrijden;
- b) de monetaire unie voltooiën door de doelstellingen van de ECB uit te breiden, een gemeenschappelijke Europese schatkist op te zetten die beschikt over de capaciteit om obligaties uit te geven, de governance van de eurozone te verbeteren en te democratiseren;
- c) de productiviteit van de Europese economieën verhogen door aandacht te geven aan sleutelfactoren zoals investeringen (van de overheid en de particuliere sector), onderzoek, ontwikkeling, onderwijs en beroepsopleiding, verbetering van het bestuur van ondernemingen en de participatie van werknemers;

⁽¹⁰⁾ PB C 262 van 25.7.2018, blz. 28 en EESC-advies inzake het economisch beleid van de eurozone (2019) (PB C 159 van 10.5.2019, blz. 49).

- d) arbeidsmarkten en kwaliteit van de werkgelegenheid: collectieve onderhandelingen en sociale dialoog versterken, ervoor zorgen dat automatische stabilisatoren doeltreffend werken, en meer en betere maatregelen uitdenken inzake een actief werkgelegenheidsbeleid; Het creëren van een Europese werkloosheidsverzekering (als aanvulling op de nationale) zou een instrument voor pan-Europese economische weerbaarheid kunnen zijn waarmee ook de politieke cohesie van de Unie zou worden versterkt. We verzoeken de Europese instellingen om na te gaan of het haalbaar is om deze binnen het meerjarig financieel kader voor de periode 2021-2027 te financieren;
- e) de sociale samenhang en het streven naar een meer inclusieve samenleving bevorderen door de Europese pijler van sociale rechten toe te passen, met adequate financiering, en
- f) een gunstig klimaat voor bedrijfsinvesteringen bevorderen en de financiering van bedrijven verbeteren, dringend werk maken van de voltooiing van de kapitaalmarktunie en de bankenunie, met inbegrip van een Europees depositoverzekeringstelsel.

5.11. De ECB zal wellicht, net zoals de meeste andere grote centrale banken ter wereld, haar “onconventioneel” monetair beleid moeten voortzetten zolang de inflatieverwachtingen beneden de doelstelling blijven. Zij zou ook moeten overwegen om rechtstreeks investeringen in groene en digitale transitieprojecten te financieren.

5.12. Het volgende meerjarig financieel kader (MFK) zou de ambitie moeten weergeven om een veerkrachtige en duurzame economie tot ontwikkeling te brengen. Het voorstel van de Commissie voor het MFK 2021-2027 zal onvoldoende middelen vrijmaken om de volgende factoren voor de veerkracht te versterken: investeringen en de nieuwe stabilisatiefunctie voor investeringen; een cohesiebeleid dat de economische en sociale convergentie tussen de lidstaten bevordert; interne beleidsmaatregelen voor sociale cohesie die in de Europese pijler voor sociale rechten worden opgenomen; en de rechtvaardige transities waarvoor in dit advies wordt gepleit. Het EESC herhaalt zijn verzoek, zoals vermeld in zijn advies over het meerjarig financieel kader na 2020 ⁽¹⁾ om voor het volgende MFK financiële middelen beschikbaar te stellen ten belope van 1,3 % van het bni van de EU-27. De voorgestelde bezuinigingen op het cohesiebeleid — in het MFK-voorstel van de Commissie is er sprake van een vermindering van 10 % ten opzichte van het huidige MFK — lijken in het bijzonder onaanvaardbaar gezien de belangrijkste beleidsmaatregelen ter stimulering van de veerkracht en duurzaamheid moeten worden versterkt.

5.12.1. Er moeten specifieke financiële middelen worden toegewezen voor de bevordering van de transitie naar een duurzame economie (bijvoorbeeld een “fonds voor rechtvaardige transitie”) overeenkomstig het voorstel van het Europees Parlement in 2018 om een dergelijk fonds op te richten met een toewijzing van 4,8 miljard EUR.

5.12.2. Het structuur- en cohesiebeleid van de EU zou moeten worden geïntegreerd volgens het paradigma van de duurzame economie. Hoewel mitigatie van (en aanpassing aan) de klimaatverandering als prioriteit is opgenomen in de financiering uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI), wordt deze doelstelling voornamelijk geschraagd door steun voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie. Zij is nog niet volledig geïntegreerd in de zin dat zij de transitie naar een klimaatneutrale economie ondersteunt en er zijn nog geen specifieke prioriteiten gewijd aan *rechtvaardige transities*.

5.12.3. Het EESC uit zijn bezorgdheid over het feit dat de financiering, via de EIB en het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSD), voor energieprojecten met fossiele brandstoffen hoger is dan die voor schone energie. Hoewel de financiering voor gasinfrastructuur bedoeld is voor “overbruggingsenergie”, moeten er strengere emissiestreefcijfers worden toegepast.

5.12.4. Het subsidiebeleid van de EU en de lidstaten moet stroken met de doelstelling om tegen 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Alle subsidies voor economische activiteiten die van invloed zijn op de verwezenlijking van dit doel of die het milieu op andere wijze schaden, moeten zo snel mogelijk worden afgeschaft.

5.13. Gezien de aard van de maatregelen en de schaal van de inspanningen die nodig zijn om een veerkrachtigere en duurzamere economie op te bouwen, zal de actieve betrokkenheid van de sociale partners en andere representatieve maatschappelijke organisaties onmisbaar zijn om de weg naar een rechtvaardige transitie en naar veerkracht uit te stippelen. Een grotere aanpasbaarheid en veerkracht in de industrie zou kunnen worden bevorderd door de participatie van werknemers en de democratie op het werk te versterken. Hiermee worden ook andere aan veerkracht ten grondslag liggende factoren versterkt die eveneens een positieve uitwerking hebben op het functioneren van bedrijven en de economie: productiviteit, innovatievermogen, kwaliteit van de werkgelegenheid enz. Ook werknemerscoöperaties zijn een duidelijk voorbeeld van democratie in een onderneming; een dergelijk model gaat uit van het gemeenschappelijk belang en solidariteit en is lokaal verankerend.

⁽¹⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 106.

5.1.3.1. Daarnaast is de participatie van werknemers essentieel voor het succes van de groene en digitale transitie. De bestaande instrumenten voor werknemersparticipatie en democratie in bedrijven moeten worden gebruikt. De sociale partners en de Europese instellingen moeten ervoor zorgen dat dergelijke instrumenten in alle EU-landen bestaan en dat zij betrekkingen aangaan incl. procedures voor sociaal overleg die eerlijke overgangen bevorderen. De IAO-richtsnoeren van 2015 voor een rechtvaardige transitie ⁽¹²⁾ verstrekken een praktisch instrumentarium voor regeringen en sociale partners om dit transformatieproces in goede banen te leiden.

Brussel, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹²⁾ Richtsnoeren voor een rechtvaardige overgang naar een ecologisch duurzame economie en samenleving voor iedereen, Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een nieuwe visie voor de voltooiing van de economische en monetaire unie**(initiatiefadvies)**

(2019/C 353/06)

Rapporteur: **Judith VORBACH**

Besluit van de voltallige vergadering	24.1.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	2.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	159/2/9

Inleiding

Dit advies maakt deel uit van een pakket van twee initiatiefadviezen die het EESC tegelijkertijd heeft opgesteld: Naar een veerkrachtigere en duurzamere Europese economie en Een nieuwe visie voor de voltooiing van de economische en monetaire unie. Het pakket is bedoeld als een rechtstreekse bijdrage aan de economische agenda van het nieuwe Europees Parlement en de nieuwe Europese Commissie die in 2019 aantreden. Er is duidelijk behoefte aan een nieuwe Europese economische strategie: een positief verhaal voor de toekomstige ontwikkeling van de Europese economie in de wereld waarmee de EU beter bestand is tegen economische schokken en haar economische model in economisch, sociaal en ecologisch opzicht duurzamer wordt, om op die manier alle Europeanen weer vertrouwen, stabiliteit en gedeelde welvaart te geven. Voortbouwend op de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt kan deze strategie de basis leggen voor de verdere economische, budgettaire, financiële, sociale en politieke integratie die nodig is om de doelstellingen van de Europese economische en monetaire unie te verwezenlijken.

Het EESC heeft in 2014 ook al een advies over de voltooiing van de EMU uitgebracht, waarin het ervoor pleitte de EMU op vier pijlers te baseren: een monetaire en financiële, een economische, een sociale en een politieke pijler. Over elk van deze vier pijlers heeft het Comité adviezen opgesteld. Op basis van deze pijlerstructuur wordt in het onderhavige advies eerst een overzicht over de vorderingen en tekortkomingen van de EMU gegeven, gevolgd door een reeks aanbevelingen aan de nieuwe Commissie en het nieuwe Europees Parlement voor een sterke, inclusieve en veerkrachtige muntunie. Samengevat roept het EESC roept de EU-instellingen en de nationale regeringen op om bij de hervorming van de EMU veel meer ambitie aan de dag te leggen, om een meer geïntegreerde, democratischere en in sociaal opzicht beter ontwikkelde Unie tot stand te brengen.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Hoewel op de weg naar de voltooiing van de EMU reeds grote stappen zijn gezet, moet elk van de vier pijlers nog aanzienlijk worden versterkt. Daarbij moet het noodzakelijke evenwicht nauwlettend in het oog worden gehouden; worden één of meerdere pijlers veronachtzaamd, dan kan een gevaarlijke wanverhouding ontstaan. Er moet ook altijd rekening worden gehouden met de vraagstukken in verband met de klimaatverandering. De pijlers zijn ook onderling afhankelijk: zo dragen sociale maatregelen binnen de economische pijler ook bij tot versterking van de sociale pijler en vice versa. Sommige concrete maatregelen kunnen in verschillende pijlers worden ondergebracht.

1.2. Hoewel het er nu op aankomt dat de EMU wordt voltooid, staat een rictingenstrijd tussen de lidstaten het boeken van verdere vooruitgang in de weg. Niet alleen pakken zich donkere wolken samen boven de economie, maar ook moeten we rekening houden met geopolitieke onzekerheid en de geplande brexit. Bovendien houden de divergentie tussen de lidstaten, de ongelijke verdeling van inkomen en vermogen, de klimaatcrisis en de verwachte demografische ontwikkeling gigantische uitdagingen in.

1.3. Een goede crisisbestendigheid is een noodzakelijke, maar niet de enige voorwaarde voor de voltooiing van de EMU; we hebben ook een positieve visie nodig, zoals in artikel 3 van het EU-Verdrag wordt verwoord. In de huidige situatie moet volgens het EESC voorrang gegeven worden aan duurzame en inclusieve groei, vermindering van de ongelijkheden, opwaartse convergentie, productiegroei en een goed concurrentievermogen in de zin van de Europa-2020-doelstellingen, een gunstig ondernemings- en investeringsklimaat, kwalitatief goede arbeidsplaatsen en passende lonen, bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, stabiele en op duurzaamheid gerichte overheidsfinanciën, een stabiele financiële sector en verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen voor 2030 en de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Parijs.

1.4. Wat de afzonderlijke pijlers van de EMU betreft, pleit het EESC voor het volgende:

1.4.1. Een stabiele monetaire en financiële pijler als basis voor macro-economische ontwikkeling

- ECB: haar stabiliserende rol consolideren en haar onafhankelijkheid waarborgen
- Resolute stappen ter voltooiing van de banken- en kapitaalmarktenunie met de volgende prioriteiten: stabilisatie om vertrouwen te creëren, efficiënte regelgeving, evenwicht tussen risicodeling en risicobeperking om te voorkomen dat de gevolgen van een eventuele crisis opnieuw ten laste komen van de overheidsbegrotingen, aandacht voor de sociale gevolgen van de regelgeving, rekening houden met klimaatdoelstellingen, consumentenbescherming
- Bankenuie: het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme waarborgen en het EDIS invoeren, het debat over structurele hervorming en over schaduwbanken weer oppakken
- kapitaalmarktenunie: prioriteiten stellen, waaronder het toezicht verbeteren, een EU-kredietbeoordelingsbureau oprichten, veilige activa, stappen om de insolventieregels gelijk te trekken;
- Versterking van de internationale rol van de euro op basis van een stabiele, economisch sterke en sociaal evenwichtige EMU

1.4.2. Een sterke economische pijler als basis voor welvaart en sociale vooruitgang

- Versterking van de economische pijler ten behoeve van compensatie tussen de lidstaten en ter bevordering van groei, productiviteit en concurrentievermogen
- Evenwicht tussen maatregelen aan de aanbodzijde en maatregelen aan de vraagzijde, wat in de huidige situatie betekent dat de vraagzijde meer nadruk moet krijgen, door het sociaal scorebord een groter gewicht toe te kennen binnen het Europees Semester, de systemen voor collectieve onderhandelingen te versterken en de autonomie van de sociale partners te vergroten, de Europese Arbeidsautoriteit op korte termijn op te richten en de gulden regel voor overheidsinvesteringen uit te voeren op een manier die de financiële en budgettaire stabiliteit op de middellange termijn niet in gevaar brengt
- Invoering van een begrotingscapaciteit voor de eurozone, die wordt gefinancierd uit een gemeenschappelijk schuldinstrument, waarbij de uitbetalingen worden gekoppeld aan een solidere economische en sociale structuur. Met de huidige voorstellen wordt slechts een eerste stap gezet
- Maatregelen om oneerlijke belastingconcurrentie te beteugelen en om belastingontduiking en -ontwijking te voorkomen

1.4.3. Toepassing van de sociale pijler als basis voor sociale en maatschappelijke vooruitgang

- Sociale minimumnormen in de lidstaten op een hoog beschermingsniveau
- Streven naar een eerlijk evenwicht tussen een solide economische basis en een sterke sociale dimensie
- Uitbreiding van het debat over een EU-minister van Financiën tot een gelijkwaardige tegenhanger voor sociale en arbeidszaken van de EU

1.4.4. Een politieke pijler als basis voor democratie, solidariteit en eenheid

- Een ruimere betrokkenheid van het Europees Parlement, alsook de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties bij belangrijke sociale en economische besluiten

- Solidariteit en eensgezind optreden als basis voor welvaart en vrede binnen de EU en om de EU op mondiaal niveau meer politiek en economisch gewicht in de schaal te laten leggen
- Snelle toetreding tot de eurozone van de lidstaten die hiervan nog geen deel uitmaken

2. Voltooiing van de EMU — resultaten, uitdagingen en doelstellingen

2.1. Op de weg naar de voltooiing van de EMU zijn reeds grote stappen gezet, die een aanzienlijk gemeenschappelijk acquis hebben opgeleverd. In 2015 presenteerden de vijf voorzitters in hun verslag ambitieuze plannen om de EMU te verdiepen. In juni 2019 heeft de Commissie gesproken met het document “Deepening Europe’s Economic Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents’ Report”⁽¹⁾, waarin de balans wordt opgemaakt van de sindsdien geboekte vooruitgang en de lidstaten worden opgeroepen tot verdere actie. Het EESC onderschrijft deze oproep. Dit neemt niet weg dat zowel binnen de financiële en economische pijler maar ook binnen de sociale en democratische pijler nog veel werk verzet moet worden. Met name zij opgemerkt dat er een evenwicht gevonden moet worden tussen alle terreinen, waartussen ook allerlei wisselwerkingen bestaan.

2.2. Hoewel alle lidstaten de euro willen behouden, stuit een verdere verdieping op een richtingstrijd tussen de landen, die tot uiting komt in het conflict over de risico’s: sommige eurolanden zijn voorstander van risicodeling en dus grensoverschrijdende overdrachten of aansprakelijkheid, terwijl andere de risico’s willen verminderen door de afzonderlijke landen zelf verantwoordelijkheid te laten zijn voor het doorvoeren van aanpassingen, waarbij de economie door middel van structurele hervormingen veerkrachtig moet worden. Deze verdeeldheid mag echter niet alle aandacht opeisen; ook politieke partijen en maatschappelijke organisaties nemen uiteenlopende standpunten in. Om de EMU te kunnen voltooien moet men evenwel verder kijken dan de verschillende belangen en zienswijzen en beseffen dat solidariteit en compromisbereidheid een noodzakelijke basis voor een goede gemeenschappelijke toekomst in Europa vormen.

2.3. De huidige economische randvoorwaarden maken het er niet gemakkelijker op. Na de langdurige crisis begon de economische groei in de EMU zich in 2014 weer te herstellen, om vervolgens echter in de tweede helft van 2018 opnieuw te vertragen. Diverse factoren hebben hiertoe bijgedragen, zoals de wereldwijde vertraging van de handel en economische ontwikkeling, onopgeloste handelsconflicten en interne onzekerheden zoals de geplande brexit. Binnen de eurozone was de vertraging van de economische activiteit opnieuw sterker ten gevolge van de afhankelijkheid van de buitenlandse vraag en lands- en sectorspecifieke factoren. De gematigde economische ontwikkeling in de EU zal zich waarschijnlijk voortzetten⁽²⁾. Toekomstige uitdagingen zijn onder meer de klimaatcrisis, technologische veranderingen, protectionisme en cyberaanvallen, alsmede digitale en cryptovaluta. Een recent ESPAS-rapport komt tot de slotsom dat de wereldwijde stijging van de temperatuur, die onder meer gepaard zal gaan met een aanzienlijke productiviteitsdaling, het meest urgente politieke probleem van dit moment is, met aanzienlijke economische en financiële gevolgen⁽³⁾.

2.4. Hoewel de EU als geheel uit oogpunt van het relatief hoge bbp — zowel het geaggregeerde bbp als het bbp per capita — en de in de afgelopen jaren toenemende werkgelegenheid betrekkelijk welvarend is in vergelijking met andere delen van de wereld, heeft de cohesie binnen de Unie te lijden onder sociale ongelijkheden tussen regio’s en lidstaten en binnen samenlevingen⁽⁴⁾. 22 % van de burgers in de EU dreigt te maken te krijgen met armoede en sociale uitsluiting. In meerdere Zuid-Europese landen zijn de reële lonen in 2019 gemiddeld genomen lager dan in 2009, waardoor de verschillen in sociaaleconomische welvaart verder reëel toenemen⁽⁵⁾. Ook is er op veel plaatsen nog sprake van een aanzienlijke loonkloof tussen mannen en vrouwen en bestaat een groot deel van de beroepsbevolking uit werkende armen en werklozen. Wat de verdeling van het particuliere nettovermogen van huishoudens betreft, concludeert de ECB dat deze in de eurozone zeer scheef is. Zo is 51,2 % van het nettovermogen in handen van de rijkste 10 % van de bevolking⁽⁶⁾. Deze situatie vormt een gevaarlijke voedingsbodem voor sociale spanningen en verdeeldheid zaaierende krachten.

2.5. Een betere crisisbestendigheid is noodzakelijk, maar niet afdoende. De voltooiing van de EMU vergt een positieve visie, zoals in artikel 3 van het EU-Verdrag wordt verwoord: hierin wordt onder meer gesproken van bevordering van een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van milieubescherming. In de huidige situatie moet volgens het EESC voorrang gegeven worden aan duurzame en inclusieve groei, vermindering van sociale en economische ongelijkheden, opwaartse convergentie, productiviteitsgroei en een goed concurrentievermogen in de zin van de Europa-2020-doelstellingen, ook met doelstellingen die “verder gaan dan het bbp”⁽⁷⁾, een gunstig ondernemings- en investeringsklimaat, kwalitatief goede arbeidsplaatsen en passende lonen, bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, stabiele en op duurzaamheid gerichte overheidsfinanciën, een stabiele financiële sector en verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen voor 2030 en de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Parijs. Het EESC verwijst ook naar zijn initiatiefadvies “Naar een veerkrachtigere en duurzamere Europese economie”.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report_en

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019_en

⁽³⁾ ESPAS, Global Trends to 2030, Challenges and Choices for Europe, april 2019, <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/node/1362>

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_addressing-inequalities_nl.pdf

⁽⁵⁾ ETUC, Benchmarking Working Europe 2019

⁽⁶⁾ Europese Centrale Bank, The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave, No 18 / december 2016

⁽⁷⁾ EESC-advies PB C 177 van 18.05.2016, blz. 35.

3. Monetaire en financiële pijler — basis voor economische ontwikkeling

3.1. Het EESC wijst op de zeer belangrijke stabiliserende rol die de ECB in geval van crises vervult. Zo bracht alleen al de aankondiging van de president van de Europese Centrale Bank dat indien nodig staatsobligaties opgekocht zouden worden (het OMT-programma) rust op de markten. De met het oog op de inflatiedoelstelling ingevoerde kwantitatieve versoepeling waartoe in 2015 werd overgegaan, leidde tot verdere verlaging van de rentevoeten en vergemakkelijkte daarmee de toegang tot liquide middelen. Dat banken momenteel geld bij de ECB aanhouden, zelfs indien daarvoor een negatieve rente wordt berekend, wijst op de noodzaak om de economische pijler van de EMU uit te bouwen. Het EESC stelt ook voor om de rol van de ECB als kredietverstrekker in laatste instantie te verankeren. De ECB moet onafhankelijk blijven.

3.2. Uit een studie van de ECB⁽⁸⁾ blijkt dat de financiële sector van de EMU haar rol als verstrekker van financiering aan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) naar tevredenheid vervult. Het gebrek aan beschikbare gekwalificeerde arbeidskrachten en ervaren leidinggevendenden wordt nu, samen met de moeilijkheid om klanten te vinden, door kmo's als grootste probleem aangemerkt, terwijl een slechte toegang tot financiering als minst belangrijk obstakel wordt beschouwd. Financieringsproblemen zijn nog wel relevant voor ondernemingen in sommige lidstaten, maar ook daar valt ontspanning te bespeuren. De studie berust op een steekproef van 11020 bedrijven in de eurozone, waarvan 91 % met minder dan 250 werknemers. Het EESC benadrukt dat een stabiele financieringsgrondslag ook voor grote ondernemingen belangrijk is.

3.3. Het EESC dringt er bij de EU-instellingen op aan zich consequent in te blijven spannen om de banken- en kapitaalmarktunie te voltooien en daarmee de basis te leggen om de financiële crisis volledig te boven te komen en een veerkrachtige EMU tot stand te brengen waarin het vertrouwen volledig hersteld is. Daarbij moet een dusdanig evenwicht tussen risicodeling en risicobeperking worden gevonden dat de gevolgen van een eventuele crisis zo min mogelijk ten laste komen van de overheidsbegrotingen, zowel op nationaal als op EU-niveau. Bij de regulering van de financiële markten moet efficiëntie voorop staan; ingewikkelde regels zijn uit den boze. Er moet ook rekening worden gehouden met de sociale gevolgen van regelgeving; de bescherming van de consument moet een hoge prioriteit krijgen.

3.3.1. Financiering via bankleningen in plaats van aandelenfinanciering is in de EU veel gangbaarder dan in de VS. Het EESC is voorstander van een diversifiëring van de financieringsbronnen en dus van een grotere risicodeling, wat in de EU zou betekenen dat aandelenfinanciering een grotere plaats moet innemen.

3.4. Het EESC neemt kennis van de vooruitgang die in het kader van de bankenunie is geboekt en wijst op de positieve rol die de Commissie daarbij heeft gespeeld. Ondanks aankondigingen van het tegendeel hebben de lidstaten echter nog steeds geen gezamenlijk besluit genomen over het gebruik van het ESM als achtervang voor het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM). En ook verdere stappen op weg naar de invoering van het uniforme depositoverzekeringstelsel (EDIS), dat dringend noodzakelijk is, werden door de lidstaten keer op keer verworpen.

3.4.1. Een concreet tijdpad voor het EDIS had er volgens het EESC allang moeten zijn⁽⁹⁾. Wat het gebruik van het ESM als achtervang voor het GAM betreft, zijn flankerende maatregelen geboden: versterking van het GAM, afbouw — op sociaal duurzame wijze — van niet-renderende leningen en robuuste minimumeisen qua eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (MREL)⁽¹⁰⁾. Daarnaast is het in het kader van de bankenunie zaak om witwassen consequent te blijven bestrijden⁽¹¹⁾. Het debat over een structurele hervorming van de banken moet weer worden opgepakt, met als doel de risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Bovendien moet er meer aandacht worden geschonken aan de noodzakelijke regulering van schaduwbanken.

3.4.2. Het EESC dringt er nogmaals op aan dat verbetering en consolidatie van de pijlers van de bankenunie hand in hand gaan met de verwezenlijking van de SDG's en de tenuitvoerlegging van de Klimaatovereenkomst van Parijs. Wat de kapitaalvereisten betreft, moet er een gunstigere behandeling komen voor milieuvriendelijke investeringen en diverse niet-complexe, inclusieve langetermijnleningen, met name wanneer deze verband houden met energie-efficiëntie, hernieuwbare energie enz.

3.5. Met een volwaardige kapitaalmarktunie kunnen schokken beter worden opgevangen en de investeringen van ondernemingen en daarmee het concurrentievermogen naar een hoger plan worden getild⁽¹²⁾. In tegenstelling tot de bankenunie, die op duidelijk omschreven pijlers is gebaseerd, omvat de kapitaalmarktunie een groot aantal verschillende initiatieven, zoals de MiFID, de richtlijn betalingsdiensten of het pan-Europese particuliere pensioenproduct (PEPP). Dit maakt het moeilijk om een definitief algemeen oordeel te vellen. Wel wil het EESC adviseren om bij de opzet van de kapitaalmarktunie de volgende uitgangspunten te hanteren: ten eerste moet de focus komen te liggen op centrale projecten, waarbij verbetering van het toezicht voorrang krijgt. De Commissie moet ook het debat over de oprichting van een EU-kredietbeoordelingsbureau nieuw leven inblazen. Wat Europese veilige activa ("safe assets") betreft, ziet het EESC een voorstel van de Commissie met belangstelling tegemoet. Ten tweede moet worden gestreefd naar harmonisatie van de insolventieregels en vennootschapsbelastingen. Het EESC is dan ook ingenomen met de maatregelen die zijn genomen om een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting tot stand te brengen, met inbegrip van maatregelen om oneerlijke belastingconcurrentie tegen te gaan.

⁽⁸⁾ Europese Centrale Bank, Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area, April to September 2018, november 2018.

⁽⁹⁾ EESC-advies PB C 237 van 6.7.2018, blz. 46.

⁽¹⁰⁾ Term sheet on the European Stability Mechanism Reform, 4.12.2018.

⁽¹¹⁾ Verslag Eurogroep aan de leiders over verdieping van de EMU, 4.12.2018.

⁽¹²⁾ Kapitaalmarktunie — Bijdrage van de Commissie aan de Europese Raad CMU (21/22 maart 2019).

3.6. Het EESC is ingenomen met het initiatief om de internationale rol van de euro te versterken, die op dit moment de op één na belangrijkste munteenheid is, na de Amerikaanse dollar. De Commissie pleit daartoe voor voltooiing van de EMU en van de banken- en kapitaalmarktenunie en vindt ook dat er flankerende initiatieven met betrekking tot de financiële sector moeten worden genomen, dat de euro meer gebruikt moet worden op het gebied van energie, grondstoffen en vervoer en dat de EU in strategische en economische kwesties met één stem moet spreken. Deze maatregelen gaan het EESC echter niet ver genoeg: sociale samenhang, opwaartse economische convergentie en kracht, alsook bevordering van concurrentievermogen en innovatie vormen een net zo onontbeerlijke basis voor een goede ontwikkeling en daarmee voor een sterkere internationale rol van de euro. Het EESC verwijst naar zijn advies “Naar een sterkere internationale rol van de euro”.

4. De economische pijler — basis voor welvaart en sociale vooruitgang

4.1. Het monetair beleid van de ECB geldt in gelijke mate voor alle eurolanden, terwijl onevenwichtige externe posities mogelijk verscherpen en de eurolanden zich in verschillende fasen van de economische cyclus bevinden en niet in dezelfde mate bestand zijn tegen schokken. Tegelijkertijd beschikken de eurolanden niet over de instrumenten van het nationale monetaire en wisselkoersbeleid. Daarom moet de economische pijler worden verstevigd, zodat investeringen in duurzame groei, consumptie, productiviteit en concurrentievermogen worden gestimuleerd. Dit vereist een evenwicht tussen maatregelen aan de vraagzijde en maatregelen aan de aanbodzijde. De Commissie gaat ervan uit dat de economie vanaf 2019 zal groeien onder invloed van de particuliere consumptieve bestedingen en de investeringen ⁽¹³⁾. Het EESC adviseert deze ontwikkelingen verder te stimuleren.

4.2. Het Europees Semester speelt een belangrijke rol bij de macro-economische convergentie. Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Commissie om het sociaal scorebord, zoals voorzien in de Europese pijler van de sociale rechten, zwaarder te laten meetellen. Sociale zekerheid vergroot het vertrouwen in een financieel zekere toekomst en heeft een positief effect op de geaggregeerde vraag. Het EESC stelt voor dat het Europees semester ook wordt gebruikt voor voorstellen voor de toepassing van verdere criteria voor de veerkracht om sociale ongelijkheid op te heffen en het klimaat te beschermen.

4.3. Goed betaald werk vormt de basis voor voldoende koopkracht. Dit wordt echter belemmerd door de tendens dat de reële lonen gemiddeld minder stijgen dan de productiviteit ⁽¹⁴⁾. Het EESC vindt dan ook dat de cao-systemen versterkt en de autonomie van de sociale partners vergroot moet worden. Om eerlijke concurrentie te garanderen, is het noodzakelijk dat de toepasselijke minimumnormen voor alle werknemers worden gehandhaafd. Voorts moet worden onderzocht of het mogelijk is om de beschikbare instrumenten en een kader op EU-niveau ter ondersteuning en begeleiding van de lidstaten in kaart te brengen bij hun inspanningen om stelsels een EU-kader voor minimuminkomens of -lonen uit te werken. De geplande Europese Arbeidsautoriteit moet er snel komen, omdat daarmee een belangrijke stap in de strijd tegen oneerlijke concurrentie wordt gezet.

4.4. Investeringen in sociale woningbouw, onderwijs, onderzoek, digitalisering, klimaatbescherming, duurzame mobiliteit en hernieuwbare energiebronnen vormen niet alleen een belangrijk conjunctuurpolitiek instrument dat de economie een impuls geeft, maar stellen ook productiecapaciteit veilig voor toekomstige welvaart en concurrentievermogen ⁽¹⁵⁾. Hoewel het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) een stap in de goede richting is, ligt er nog veel werk voor de boeg. Zo blijven de netto-overheidsinvesteringen als percentage van het bbp in de eurozone rond het nulpunt steken. Een belangrijke stap is gelegen in de verbetering van de governance op het vlak van het begrotingsbeleid.

4.5. Daartoe bestaat de nodige ruimte zonder dat het primaire recht gewijzigd hoeft te worden. Weliswaar staat in het VWEU dat het hoofddoel van het economische beleid prijsstabiliteit is, maar dit doel moet bereikt worden op basis van een evenwichtige economische groei, een concurrerende sociale markteconomie die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, alsook een hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Door het economische beleid op die leest te schoeien kunnen componenten aan vraag- én aanbodzijde in aanmerking worden genomen, zodat het stabiliteitspact ook een groei-pact is. Om de aansprakelijkheidsclausule tussen de lidstaten af te dekken is het kader met het begrotingspact en met het “twopack” en het “sixpack” echter verder aangescherpt. In deze context pleit het EESC ervoor de gulden regel voor overheidsinvesteringen toe te passen op een manier die de financiële en budgettaire stabiliteit op middellange termijn niet in gevaar brengt ⁽¹⁶⁾. Dit zou helpen om toekomstgerichte overheidsinvesteringen op het noodzakelijke niveau — in overeenstemming met de regels inzake tekorten — te consolideren.

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019_en

⁽¹⁴⁾ Europese Commissie, Jaarlijkse groeianalyse 2019

⁽¹⁵⁾ IMF direct, 2014; OECD Economic Outlook, juni 2016.

⁽¹⁶⁾ Truger, Achim (2018): Fiskalpolitik in der EWU. Reform des Stabilitäts-<https://library.fes.de/pdf-files/wiso/14521.pdf> und Wachstumspakts nicht vergessen! [Fiscal Policy in the EMU. Don't forget reform of the Stability and Growth Pact!] WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

4.6. Om de EMU te kunnen voltooien is voor de eurozone een gemeenschappelijke begrotingscapaciteit nodig. Het EESC pleit voor een gemeenschappelijke EU-begroting voor de eurozone, die uit gemeenschappelijke schuldinstrumenten kan worden gefinancierd. Daarnaast moet het debat over een Europees minister van Economische Zaken en Financiën⁽¹⁷⁾, die ook verantwoording moet afleggen aan het Europees Parlement, hervat worden. Het EESC benadrukt dat de uitbetalingen moeten worden gekoppeld aan een solidere economische en sociale structuur. Ook moet er een definitie komen van het begrip “structurele hervormingen” in deze zin. Bij maatregelen in het kader van het meerjarig financieel kader 2021-2027⁽¹⁸⁾ (MFK) moet de relatie met de structuur- en investeringsfondsen worden verduidelijkt.

4.6.1. De Commissie stelt een Europees investeringsstabilisatiemechanisme als onderdeel van het meerjarig financieel programma 2021-2027 voor, dat bij landenspecifieke schokken in werking moet treden. De voorziene 30 miljard EUR is echter volstrekt onvoldoende om een stabiliserend effect te sorteren. Bovendien betreurt het EESC het dat de stabilisatiecomponent in deze vorm niet aan de orde is gekomen tijdens de Eurotop van december 2018. Daar staat tegenover dat is aangekondigd dat de kenmerken van het begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen bepaald zullen worden⁽¹⁹⁾. In de aanloop naar de Eurotop in juni 2019 heeft de Commissie hierom gevraagd en heeft zij benadrukt dat zij bereid is om een nieuw regelgevingsvoorstel in te dienen⁽²⁰⁾. Het EESC ziet hierin de contouren van een eurobegroting en zal de economische en sociale gevolgen van dit voorgenomen instrument nagaan.

4.6.2. Als een andere vorm van begrotingscapaciteit voor de EMU is een werkloosheids(her)verzekering als referentie gebruikt, waarvan de financiering op permanente basis zou kunnen worden gewaarborgd volgens nog vast te stellen criteria. In geval van een economische schok zouden daarmee negatieve gevolgen van een crisis kunnen worden opgevangen. Daarnaast moeten de nationale automatische stabilisatoren, zoals de nationale werkloosheidsverzekeringsregelingen, versterkt worden. Voorts zou het idee om adequate uitgangspunten voor de nationale werkloosheidsverzekeringen in te voeren, opgepakt moeten worden. Daarmee zouden de levens- en arbeidsomstandigheden daadwerkelijk kunnen worden verbeterd en zouden bovendien de nationale automatische stabilisatoren worden versterkt.

4.6.3. Ook staat er een wijziging van het ESM-verdrag op stapel, waartoe de Commissie de staatshoofden en regeringsleiders eveneens oproept. Naast een gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het GAF zijn in het verlengde hiervan o.a. ook aanpassingen op het gebied van preventieve kredietverlening en waarborging van een gepast niveau van de voorwaarden (conditionaliteit) nodig. Ook hebben het ESM en de Commissie overeenstemming bereikt over nieuwe voorwaarden voor hun onderlinge samenwerking⁽²¹⁾. Het EESC waarschuwt ervoor dat de ex-antevoorwaarden bij de preventieve kredietverlening niet aangescherpt mogen worden; dit zou ten koste gaan van het beoogde stabiliserende effect van dit instrument.

4.7. Ook het belastingbeleid mag bij de voltooiing van de EMU niet buiten beeld blijven. Gederfde belastinginkomsten vormen een jaarlijkse schadepost van 825 miljard EUR in de EU⁽²²⁾. Zo worden de grondslaguitholling en winstverschuiwing (BEPS) in de EU door multinationale ondernemingen geraamd op 50 — 70 miljard euro of 0,3 % van het bbp van de EU voordat de uitgebreide maatregelen tegen belastingontwijking van kracht werden⁽²³⁾. Belastingontduiking blijft echter een groot probleem en moet worden aangepakt. Ondertussen zijn de belasting- en premiedruk op arbeid in Europa de hoogste ter wereld. Door agressieve belastingplanning en belastingontduiking te bestrijden of speciale regelingen van regeringen en belastingautoriteiten⁽²⁴⁾ op te heffen die beschouwd kunnen worden als belastingparadijzen zou derving van belastinginkomsten kunnen worden verhinderd en een bredere grondslag worden gecreëerd voor overheidsinvesteringen om de sociale infrastructuur verder uit te bouwen en de klimaatverandering in te perken, alsook voor een duurzame stabilisering van de reële economie en de financiële sector.

4.7.1. Het EESC neemt met grote belangstelling kennis van de mededeling van de Commissie om de overbruggingsclausule van artikel 48, lid 7, VEU onder meer toe te passen in het belastingbeleid. Hiermee wordt een hervorming in de richting van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen mogelijk gemaakt. Bovendien moeten initiatieven ter beperking van belastingfraude en ter bestrijding van oneerlijke concurrentie op het gebied van vennootschapsbelasting consequent doorgezet worden. Het EESC verwijst in dat verband naar zijn advies over bedreigingen en belemmeringen voor de interne markt⁽²⁵⁾. Het Comité is verheugd over het voorstel om in het kader van het MFK bepaalde belastingen rechtstreeks naar de EU-begroting te laten vloeien, om op die manier de eigen middelen te vergroten.

5. De sociale pijler — basis voor sociale en maatschappelijke vooruitgang

5.1. Door de monetaire, de budgettaire en de economische pijler een duurzaam karakter te geven wordt ook het sociale fundament van de EMU versterkt. Tot nu toe zijn er ook verschillende bouwstenen aangedragen om de sociale pijler te versterken. Zo zou er een “sociaal scorebord” in het Europees Semester kunnen worden opgenomen, waardoor criteria zoals opwaartse convergentie van de minimuminkomens of -lonen en daling van de (jeugd)werkloosheid solider zouden kunnen worden.

⁽¹⁷⁾ COM(2017) 823 final.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 321 final.

⁽¹⁹⁾ Verklaring van de Eurotop van 14.12.2018.

⁽²⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report_en

⁽²¹⁾ Term sheet on the European Stability Mechanism Reform, 4.12.2018.

⁽²²⁾ Een verslag van Richard Murphy voor de fractie van Socialisten en Democraten in het Europees Parlement <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/EUTaxGapJan19.pdf>

⁽²³⁾ EESC-advies ECO/491 — Belastingheffing – stemming met gekwalificeerde meerderheid, nog niet gepubliceerd.

⁽²⁴⁾ Commissiebesluit SA.38375 (Lxb/Fiat Finance), SA.38374 (NL/Starbucks), SA.38373 (IRL/Apple), SA.38944 (Lxb/Amazon).

⁽²⁵⁾ PB 125 van 21.4.2017, blz. 8 (par. 3.6 Belastingbeleid).

5.2. Verbetering en uitvoering van sociale minimumnormen in de lidstaten op een hoog beschermingsniveau kan een belangrijke bijdrage leveren aan de opwaartse convergentie op sociaal gebied. Het EESC wijst erop dat een dergelijke opwaartse sociale convergentie naar betere levens- en arbeidsomstandigheden gebaseerd moet zijn op duurzame groei, hoogwaardige banen en een concurrerend ondernemingsklimaat en kan worden verbeterd door een stabiel evenwicht te vinden tussen een solide economische basis en een sterke sociale dimensie.

5.3. Er moet een evenwicht zijn tussen sociale en financiële kwesties. Zo zou het debat over een Europese minister van Economische Zaken en Financiën moeten worden aangevuld met het debat over een commissaris voor Arbeid en Sociale Zaken die over de nodige middelen beschikt en die onder meer belast is met het toezicht op de Europese pijler van sociale rechten.

6. De politieke pijler — basis voor democratie, solidariteit en eenheid

6.1. Toenemende economische ongelijkheid, verlies van welvaart en negatieve toekomstverwachtingen kunnen een belangrijke rol spelen bij de manier waarop het maatschappelijk middenveld de EU in de toekomst ziet. Het versterken van de andere drie pijlers, conform de hierboven beschreven voorstellen, is volgens het EESC dan ook een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde voor de stabilisering van de politieke pijler. Dit is essentieel om het vertrouwen van de burgers in de EU te vergroten.

6.2. Helaas worden het Europees Parlement en de sociale partners onvoldoende betrokken bij het Europees Semester, bij de buitensporigtekortprocedure of bij de maatregelen uit hoofde van het ESM. Ook dit gebrek aan betrokkenheid zwingelt centrifugale krachten aan, daar besluiten over bijv. schendingen van de tekortcriteria of over de structurele hervormingen die doorgevoerd moeten worden, gevolgen hebben voor de verdelingspolitiek en het sociaal beleid. Het EESC dringt er met klem op aan dat niet alleen het Europees Parlement, maar ook de nationale parlementen, de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties volledig bij belangrijke economische en sociale besluiten worden betrokken. Slechts op die manier wordt gewaarborgd dat naast de nationale belangen ook de verschillende standpunten van de politieke partijen en het maatschappelijk middenveld adequaat tot uiting komen.

6.3. Op dit moment maken slechts 19 van de 28 EU-lidstaten deel uit van de eurozone. Het is voor de voltooiing van de muntunie echter noodzakelijk dat ook de resterende lidstaten tot de eurozone toetreden. Dit moet zo snel mogelijk gebeuren, waarbij ook de lidstaten zelf beslissende stappen moeten ondernemen. Ook de meeste burgers van de lidstaten buiten de eurozone zijn van mening dat de eenheidsmunt positieve economische effecten heeft ⁽²⁶⁾.

6.4. Het is van groot belang dat de EU-lidstaten de handen ineenslaan en met één stem spreken, ook in geopolitiek verband. Solidariteit, eensgezindheid en het vermogen om compromissen te sluiten vormen de basis voor welvaart en vrede binnen de EU en voor haar internationale gewicht en concurrentievermogen. Dit geldt vooral bij de vormgeving van het sociaal en economisch beleid. Het EESC roept de Raad en de Commissie dan ook op om een ambitieuze routekaart voor de verdieping van de economische en monetaire unie voor te leggen, om zo zekerheid en vertrouwen te scheppen en de grondslag te leggen voor een hoopvolle economische en sociale toekomst van de EU.

Brussel, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽²⁶⁾ <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12271/23>

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Europees Semester en cohesiebeleid — Naar een nieuwe Europese strategie voor de periode na 2020

(initiatiefadvies)

(2019/C 353/07)

Rapporteur: **Etele BARÁTH**

Corapporteur: **Petr ZHRADNÍK**

Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde
Besluit van de voltallige vergadering	20.2.2019
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	2.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	154/1/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De nieuwe politieke en financiële periode die eraan komt in de EU biedt een gelegenheid om besluitvaardiger op te treden, betere resultaten te boeken en nieuwe kansen te verzilveren. Er is behoefte aan een vernieuwde, ambitieuzere en meer dynamische strategie voor een duurzaam, concurrerend, beschermend en eerlijk Europa tegen 2030.

1.1.1. Een van de belangrijkste lessen en verwezenlijkingen van de recente economische governance van de EU in de nasleep van de crisis was de invoering en praktische uitvoering van het Europees Semester. Deze nieuwe vorm van economische beleidscoördinatie omvat grondige monitoring en analyse, praktisch gecoördineerd beheer en een reeks beperkingen en sancties⁽¹⁾ die nauw verband houden met de economische prestaties van de lidstaten. Het Europees Semester moet leiden tot meer discipline, een grotere verantwoordingsplicht en een meer uitgesproken focus op belangrijke strategische aangelegenheden. Als dusdanig kan het een betrouwbaar platform zijn voor nieuwe interventies in het kader van het cohesiebeleid.

1.2. Het Europees Semester vormt een aanvulling op de cohesiebeleidsinstrumenten, die al tientallen jaren gebruikt worden. De banden tussen het Europees Semester en het cohesiebeleid van de EU (en misschien wel de meeste MFK-programma's) bieden enorme mogelijkheden om de coördinatie en de governance van het economisch beleid van de EU te verbeteren, waarmee blijk kan worden gegeven van goed bestuur en een prestatiegerichte aanpak. Deze kwestie heeft zowel een rationeel-technocratische als een politieke achtergrond (gelet op de Europese verkiezingen, de verdeling van bevoegdheden tussen het nationale en het Europese niveau, het hanteren van een bottom-up- en een top-downbenadering en het vinden van een evenwicht tussen die twee). Doordat het Semester een coördinerende functie heeft, brengt het de uitvoering van strategische economische, sociale en milieudoelstellingen, politieke prioriteiten en de interactie tussen korte- en langetermijntaken bijeen.

(1) Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027, COM(2018) 375 final.

1.3. Door de gestaag toenemende ervaring met het programma en de zelfreguleringsgedachte die eraan ten grondslag ligt, is het Europees Semester momenteel de enige werkstructuur met een multifunctioneel mechanisme dat het — via de landenspecifieke aanbevelingen — mogelijk maakt om de interactie tussen zeer verschillende procedures te meten en de toepassing van wel tweëndertig Europese beleidsmaatregelen te monitoren. Het EESC gelooft in het Europees Semester en is van mening dat er een mogelijkheid moet zijn voor een evenwichtiger gebruik van stimulansen en gedifferentieerde, gemotiveerde en zorgvuldig afgewogen sancties⁽²⁾ die de verwezenlijking van de economische, sociale en milieudoelstellingen ondersteunen, waarbij waar mogelijk de vooruitgang op korte termijn bij de verwezenlijking van de doelstellingen op lange termijn wordt gemeten.

1.4. Het EESC stelt vast en betreurt dat ondanks een duidelijk gedefinieerde procedure met meerdere stappen (jaarlijkse groeiaudies, landenspecifieke aanbevelingen, nationale hervormingsprogramma's, partnerschapsovereenkomst) de resultaten zeer uiteenlopen, afhankelijk van de graad van macro-economische ontwikkeling van elke lidstaat. Het uitvoeringspercentage van meerjarenbeleid is vaak laag (tussen 40 en 50 %). Opvallend is dat vooral de verwezenlijking van doelstellingen die verband houden met sociaal beleid (zoals lonen en loonvorming, gezondheidszorg en langdurige zorg, onderwijs, opleiding, een leven lang leren en hoogwaardige banen — in het bijzonder voor jongeren) te wensen overlaat.

1.5. Het EESC meent dat een versterkt Europees Semester, zonder de oorspronkelijke doelstellingen ervan uit het oog te verliezen, het ankerpunt van de economische beleidscoördinatie zou moeten zijn, zodat de stabiliteits- en convergentieprogramma's kunnen worden voltooid en het Europees Semester mogelijk het centrale coördinatiepunt kan worden van een doelgerichte investeringsprocedure, hervormingen sneller kan helpen uitvoeren, kan dienen om de verhouding tussen economische prestaties en cohesiebeleid te meten en sociale doelstellingen kan helpen verwezenlijken. Belangrijke thema's zijn onder meer de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten, duurzame werkgelegenheid, de invoering van sociale minimumnormen in de lidstaten op basis van een gemeenschappelijk, in het Europees Semester vastgesteld Europees kader, alsook ambitieuzere klimaatdoelstellingen en een betere bescherming van de biodiversiteit.

1.6. Het EESC is van mening dat als Europa duurzame, sociaal en ecologisch verantwoorde groei wil realiseren, het zich verder zal moeten verdiepen in lokale hulpbronnen en hoe die op een doeltreffende manier te benutten. De nieuwe Europa 2030-strategie moet een haalbare brug slaan tussen de lokale, regionale en nationale doelstellingen en de doelstellingen inzake een beter verbonden Europa.

1.7. Het EESC is van mening dat een betere coördinatie tussen de Europese fondsen (cohesiefondsen, InvestEU enz.) kan helpen om vlotter participaties en investeringen vanuit de particuliere sector aan te trekken. Voor een hogere productiviteit en meer particuliere investeringen moet het investeringsklimaat worden verbeterd, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met de fiscale regelingen die in de respectieve lidstaten van kracht zijn. In het beste geval kan een gunstiger investeringsklimaat ook leiden tot een sterkere relatie tussen Europese governance en de verschillende soorten eigenaarschap.

1.8. Volgens het EESC moet het vernieuwde, op de EU 2030-strategie gebaseerde systeem van Europese governance meer resultaatgericht zijn en minder prioriteiten vaststellen, waarbij de toegang tot administratieve procedures vergemakkelijkt moet worden en moet steunen op een beter inzicht in en samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Dit alles moet gepaard gaan met de ontwikkeling van controle- en evaluatiesystemen. Een belangrijke manier om de Europese governance te versterken is door in te zetten op meerlagig openbaar bestuur en meer participatiemogelijkheden.

1.9. Het EESC moet een nieuwe plaats vinden in de voorbereiding en uitvoering van EU-beleid en -strategieën en een nieuwe, sterkere positie innemen in de Europese governance zodat het een speciale bemiddelende rol kan spelen tussen hoe het maatschappelijk middenveld de werkelijkheid percipieert en zijn vooruitzichten voor de toekomst. Het EESC streeft naar een beter begrip door een sterkere regelmatige en gestructureerde dialoog met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld.

1.10. Het moet meer vertrouwd raken met en gebruikmaken van nieuwe informatiesystemen, waaronder digitale en sociale netwerken die gelinkt zijn met het maatschappelijk middenveld. Het EESC kan deze doelstelling verwezenlijken als het betrokken wordt bij het Europees Semester en de informatie die het ontvangt vakkundig leert verwerken.

1.11. Het EESC wijst erop dat het gebrek aan feitelijke, continue communicatie tussen de economische en sociale partners en de Europese governance thans een van de grootste belemmeringen is voor het stimuleren van de Europese ontwikkeling. Ook hier moeten we begrijpen hoe het EESC relaties onderhoudt.

1.12. Het EESC is van mening dat het Europees Semester, door de complexe doelstellingen voortdurend te evalueren, gebruik te maken van brede partnerschapsovereenkomsten, brede maatschappelijke steun te verwerven en het algemene klimaat in de Europese Unie te beoordelen, in staat zal blijken om te focussen op het verminderen van de risico's op toekomstige crises en om een duurzame, betekenisvolle en responsieve economische en sociale omgeving te creëren.

⁽²⁾ Overeenkomsten tussen de Europese Commissie en individuele EU-lidstaten. Hierin worden de plannen van nationale overheden uiteengezet aangaande hun besteding van de Europese structuur- en investeringsfondsen.

2. Algemene en specifieke opmerkingen

2.1. Europa op een kantelmoment

2.1.1. Europa heeft een nieuw keerpunt bereikt. Tien jaar na de diepe economische crisis en ondanks een stevig Europees herstel is de huidige context er een van politieke en maatschappelijke onrust die gepaard gaat met een nieuw soort globale onzekerheid. Een van de belangrijkste lessen en verwezenlijkingen van de recente economische governance van de EU in de nasleep van de crisis was de invoering en praktische uitvoering van het Europees Semester. Deze nieuwe vorm van economische beleidscoördinatie omvat grondige monitoring en analyse, praktisch gecoördineerd beheer en een reeks beperkingen en sancties die nauw verband houden met de economische prestaties van de lidstaten. Het Europees Semester moet leiden tot meer discipline, een grotere verantwoordingsplicht en een meer uitgesproken focus op belangrijke strategische aangelegenheden. Als dusdanig kan het een betrouwbaar platform zijn voor nieuwe interventies in het kader van het cohesiebeleid.

2.1.2. Met een nieuwe vijfjarige Europese bestuurscyclus en een nieuwe zevenjarige financiële periode voor gecoördineerde Europese ontwikkeling voor de deur en het snel naderende einde van de “Europa 2020-strategie” voor slimme, duurzame en inclusieve groei, moet de EU haar governance-systemen heroverwegen: deze moeten gebaseerd zijn op een nieuwe, alomvattende uitvoeringsstrategie voor de komende tien jaar, als richtingwijzer voor een duurzame toekomst.

2.1.3. Het idee dat de ongehinderde betrokkenheid van de economische en sociale partners bij het besluitvormings- en uitvoeringsproces een van de belangrijkste voorwaarden is voor een succesvolle uitvoering van “multilevel en multi-actor governance”, wordt breed gedragen ⁽³⁾.

2.1.4. Gezien de toegevoegde waarde die een sterk partnerschapsbeginsel oplevert in het kader van het cohesiebeleid, wijst het EESC nogmaals op het belang van multilevel governance ter verbetering van de gestructureerde deelname van maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden aan de planning, uitvoering, evaluatie en bewaking van het gebruik van de middelen. Deze doelstelling moet eveneens gelden voor de macro-economische planning in de lidstaten.

2.1.5. In dit verband benadrukt het EESC dat er een gemeenschappelijk Europees kader moet komen, naar het voorbeeld van de partnerschapsovereenkomst in het kader van de EU-structuurfondsen. Dit kan een sterke en zinvolle participatie van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld in ruime zin garanderen in alle ontwerp- en uitvoeringsstadia van het Europees Semester. Een en ander zal zorgen voor meer verantwoording door de nationale autoriteiten en een effectievere en zinvollere uitvoering van het beleid en de aanbevelingen.

2.1.6. De Europese renaissance moet worden gestuwd door dezelfde kracht van continuïteit die ten grondslag ligt aan Europese waarden als vrijheid, veiligheid, rechtvaardigheid, de rechtsstaat en de mensenrechten, en door een meer uitgesproken verdere vernieuwing in overeenstemming met de criteria van duurzame ontwikkeling.

2.2. Het Europees Semester en het complexe karakter ervan

2.2.1. De Commissie heeft de afgelopen tien jaar een grote en schijnbaar succesvolle inspanning geleverd om een meerlagig systeem van economische governance tot stand te brengen: het Europees Semester. Het Europees Semester omvat verscheidene beleidsdomeinen en strategieën die betrekking hebben op sectorwijde en horizontale kwesties op alle economische, sociale en milieugebieden. Deze nieuwe procedure van de Europese Commissie gaat daarbij verder dan de vroegere “open coördinatiemethode”.

2.2.2. Het Semester is de afgelopen jaren versterkt en aangevuld, waarbij belangrijke sociale en milieuaspecten van de EU 2020-strategie rechtstreeks aan de aanbevelingen van het cohesiebeleid gekoppeld worden ⁽⁴⁾. Er tekent zich een sterk verband af tussen economische governance, de uitvoering van het cohesiebeleid en een nieuw concept voor de Europese ontwikkeling: het investeringsplan voor Europa ⁽⁵⁾.

2.2.3. In verschillende adviezen verdedigt het EESC structurele hervormingen die productiviteit, groei, arbeidskwaliteit, banencreëerbaarheid en sociale bescherming bevorderen en tegelijkertijd investeringen aanmoedigen en de collectieve onderhandelingen versterken, uitgaande van de autonomie van de sociale partners en de sociale dialoog ⁽⁶⁾. Het EESC is ook van mening dat “de koppeling tussen het steunprogramma voor hervormingen en het Europees Semester nog sterker en directer zou kunnen zijn dan in het voorstel voor een verordening wordt voorzien” ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ EESC-advies over de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027 (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 83) en EESC-advies over de toekomst van het cohesiebeleid (PB C 228 van 5.7.2019, blz. 50).

⁽⁴⁾ Europees Semester 2019: Beoordeling van de voortgang bij structurele hervormingen, de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, COM(2019) 150 final.

⁽⁵⁾ Investeringsplan voor Europa en het InvestEU-programma (2021-2027).

⁽⁶⁾ EESC-advies over het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020 (PB C 440 van 6.12.2018, blz. 106).

⁽⁷⁾ EESC-advies over het steunprogramma voor hervormingen (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 121).

2.3. **Een duurzame Europese toekomst**

2.3.1. Begin dit jaar heeft de Commissie haar discussienota over een duurzame Europese toekomst bekendgemaakt, waarmee de weg wordt geëffend voor een alomvattende uitvoeringsstrategie voor de periode tot 2030. Deze discussienota stippelt de koers uit voor de verdere ontwikkeling van de visie van de EU op duurzame ontwikkeling en zet de aandachtspunten voor de sectorale beleidslijnen na 2020 uiteen, en vormt tegelijkertijd een bijdrage aan de voorbereiding van de uitvoering van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) op de lange termijn. Het EESC vraagt om ambitieuzere klimaatdoelstellingen op te nemen in het Europees Semester, waarin relatief weinig aandacht wordt besteed aan de gevaren van de klimaatverandering en de vorderingen van de EU bij het bereiken van de doelstellingen van Parijs⁽⁸⁾. De gevolgen van de klimaatverandering zijn wereldwijd merkbaar en het EESC heeft meer dan eens aanbevelingen gedaan om de biodiversiteit en de voor ons voortbestaan noodzakelijke hulpbronnen beter te beschermen⁽⁹⁾.

2.3.2. In de discussienota worden drie scenario's voorgesteld om het debat te stimuleren over de vraag hoe in de EU gevolg moet worden gegeven aan de SDG's:

- een overkoepelende EU-strategie voor duurzame ontwikkeling als leidraad voor het optreden van de EU en haar lidstaten;
- een verdere integratie van de strategieën in alle relevante beleidsmaatregelen van de EU door de Commissie, maar zonder de lidstaten tot optreden te dwingen, en
- een grotere nadruk op het externe optreden en consolidatie van de huidige ambities op EU-niveau wat duurzaamheid betreft.

2.3.3. Een slimme mix van de eerste twee scenario's in het Europees Semester zou een doorslaggevende rol moeten spelen in de uitvoering van de EU-budgetten en hun financieringskaders (zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen), waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van de flexibiliteit die het nieuwe MFK biedt, en voor een sterke koppeling tussen het cohesiebeleid en andere beleidsterreinen wordt gezorgd.

2.3.4. Er kan overwogen worden om het Europees Semester, uitgerust met een nieuw participatief model, een effectievere en efficiëntere rol toe te bedelen in de ontwikkeling van de Unie.

2.3.5. Het investeringsplan van de EU, mits adequaat gefinancierd, en het cohesiebeleid kunnen hier beide, in onderlinge afstemming met de landenspecifieke aanbevelingen, een bijdrage leveren. Dit impliceert dat het stabiliteits- en groeipact voldoende flexibiliteit moet bieden. Zoals in een vorig advies werd aangevoerd, betekent dit ook dat er vanuit de EU-begroting voldoende middelen naar het cohesiebeleid moeten blijven gaan⁽¹⁰⁾.

2.4. **Cohesiebeleid en het proces van het Europees Semester**

2.4.1. Met het pakket voorstellen voor de MFK-verordeningen 2021-2027 (de overkoepelende verordening en de voorstellen voor sectorale verordeningen) zijn een aantal nieuwe elementen aangebracht die de coördinatie en de prestaties van het economisch beleid van de EU en de doeltreffendheid van maatregelen in het kader van het cohesiebeleid zouden kunnen helpen verbeteren⁽¹¹⁾. Een van de belangrijkste elementen is het definiëren van een duidelijk verband tussen het cohesiebeleid en het Europees Semester en de verschillende stappen die daarbij komen kijken⁽¹²⁾.

2.4.2. De voorstellen voor verordeningen laten anderzijds heel wat ruimte voor inventiviteit en creativiteit om deze kwestie op een praktische manier aan te pakken. Dit advies kan daartoe een aantal ideeën aanreiken. Om te beginnen zouden het cohesiebeleid en het Europees Semester als aan elkaar verbonden kunnen worden beschouwd; ze staan nauw met elkaar in verband en beschikken over een enorm potentieel voor het verbeteren van de huidige situatie.

2.4.3. Investerings- en maatregelen in het kader van het cohesiebeleid hadden hoofdzakelijk kunnen worden toegespitst op gebieden waar het Europees Semester de aandacht op had gevestigd, met name waar investeringstekorten zijn vastgesteld via statistische platforms zoals het sociaal scorebord. De tijdschema's voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen dienen te worden aangepast (doorgaans een periode van zeven jaar voor het cohesiebeleid tegenover een kortere periode van doorgaans één à anderhalf jaar voor de landenspecifieke aanbevelingen).

2.4.4. Voor een bepaalde lidstaat zouden die gebieden kunnen worden vastgesteld aan de hand van het scorebord voor de belangrijkste macro-economische, fiscale en structurele indicatoren dat jaarlijks in november bij de start van de nieuwe cyclus van het Europees Semester wordt gepubliceerd, en met name met gebruik van de procedure van de nationale hervormingsprogramma's, die vervolgens in landenspecifieke aanbevelingen worden vertaald.

⁽⁸⁾ EESC-advies over "Luisteren naar de Europese burgers voor een duurzame toekomst" (Sibiu en verder) (PB C 228 van 5.7.2019, blz. 37).

⁽⁹⁾ EESC-advies over de toekomst van de EU: voordelen voor burgers en respect voor de Europese waarden (PB C 228, 5.7.2019, blz. 57).

⁽¹⁰⁾ EESC-advies over de toekomst van het cohesiebeleid (PB C 228 van 5.7.2019, blz. 50).

⁽¹¹⁾ MFK 2021-2027, COM(2018) 321 final en Bijlage MFK 2021-2027.

⁽¹²⁾ EESC-advies over het Meerjarig financieel kader voor de periode na 2020 (PB C 440 van 6.12.2018, blz. 106).

2.4.5. Het nieuwe MFK-voorstel voor 2021-2027 moet ook inzetten op meer flexibiliteit en thematische concentratie, zodat de instrumenten van het cohesiebeleid flexibel kunnen worden aangepast aan de reële behoeften van een bepaalde lidstaat.

2.4.6. Tegenstellingen binnen de onderlinge relatie kunnen er echter op wijzen dat prestaties in het kader van het Europees Semester een instrument kunnen zijn om goede prestaties aan te moedigen of duidelijk gedifferentieerde en evenredige sancties op te leggen⁽¹³⁾ in geval van slechte prestaties⁽¹⁴⁾. Landen die goed presteren in het Europees Semester, macro-economische discipline aan de dag leggen en op verantwoordelijke wijze reageren op de landenspecifieke aanbevelingen, zouden via een soort bonus een stimulans kunnen krijgen, in de vorm van extra middelen uit de cohesiebeidsfondsen (EFRO, ESF+ of CF). “Slechte leerlingen” en lidstaten die de landenspecifieke aanbevelingen naast zich neerleggen, zouden op evenredige wijze minder middelen toegewezen kunnen krijgen⁽¹⁵⁾.

2.4.7. In het nieuwe voorstel voor het MFK 2021-2027 wordt ook veel belang gehecht aan synergieën tussen verschillende hoofdstukken en programma's van het MFK. In het Europees Semester worden de belangrijkste hervormingsbehoeften vanuit het perspectief van elke lidstaat in kaart gebracht. Eén voorstel introduceert zelfs een nieuw steunprogramma voor hervormingen; het is meer dan noodzakelijk om een gemeenschappelijk beheerssysteem voor de instrumenten van het cohesiebeleid en de steunprogramma voor hervormingen⁽¹⁶⁾ in te voeren in de praktijk — bij voorkeur op het niveau van een specifiek operationeel programma voor het cohesiebeleid. In dat geval kunnen optimale voorwaarden voor synergieën worden gecreëerd⁽¹⁷⁾.

2.4.7.1. Hetzelfde geldt voor het InvestEU-programma (dat ook gedeeltelijk afhankelijk is van cohesiemiddelen die de lidstaten op vrijwillige basis toewijzen aan dit gecentraliseerde financiële instrument).

2.4.8. Voor het MFK 2021-2027 kan er sprake zijn van een strategische handicap, omdat de Europa 2020-strategie geen opvolger meer heeft. Het is de vraag of de discussienota over een duurzame Europese toekomst deze rol werkelijk wil vervullen. Onlangs heeft het document een belangrijke rol gespeeld bij de vaststelling van de volgende landenspecifieke investeringsprioriteiten en -behoeften in het kader van het cohesiebeleid (landenverslagen gepubliceerd in februari 2019⁽¹⁸⁾ en voorjaarsprognose mei 2019⁽¹⁹⁾).

2.4.8.1. De belangrijkste punten om de vooruitgang te meten, behoren thans tot de belangrijkste doelstellingen van de EU-strategie in het kader van het Europees Semester en andere beleidsinstrumenten; die meetpunten dienen als uitgangspunt voor een nieuwe strategie voor 2030.

2.4.9. Mocht de voorbereiding van de nieuwe strategie voor 2030 pas laat op gang komen, dan zou er gedurende een overgangsperiode gebruik kunnen worden gemaakt van een middellange- (tot lange)termijnstrategie als onderdeel van de stappen waarop het Europees Semester is gebaseerd (zo zouden bijvoorbeeld de grote lijnen van een dergelijke 2021+-strategie in 2020 bekend kunnen worden gemaakt met daarna, om de twee of drie jaar, een voortgangsverslag over de reële prestaties en resultaten).

2.4.10. Daarom overweegt het EESC een nieuwe strategische aanpak die een cohesiebeleid oplevert dat sterk gericht is op echte (prestatie- en resultaatgerichte) prioriteiten die thematisch gerangschikt, terdege uitgebalanceerd en geïntegreerd alsook geloofwaardig (gebaseerd op analyse) zijn, die professioneel worden uitgevoerd, en waarbij alle relevante belanghebbenden betrokken worden.

2.5. *De rol van het Europees Semester bij het tot stand brengen van sociale cohesie*

2.5.1. Het versterken van de sociale cohesie en het herstel van het vertrouwen van de Europese burger zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

2.5.2. De Europese pijler van sociale rechten (EPSR) levert aan beide een belangrijke bijdrage, onder meer door steun en begeleiding te bieden aan lidstaten die hervormingen doorvoeren om duurzame, hoogwaardige banen met een hoge toegevoegde waarde te scheppen.

2.5.3. In dit verband moeten het sociaal scorebord en de indicatoren daarvan niet alleen als belangrijkste instrument dienen om de prestaties van een regio of lidstaat op het gebied van de EPSR te meten, maar ook om mogelijke investeringstekorten op te sporen en de middelen uit het ESF+ zo doeltreffend mogelijk aan te wenden.

⁽¹³⁾ Zie EESC-advies over “Luisteren naar de Europese burgers voor een duurzame toekomst” (Sibiu en verder) (PB C 228 van 5.7.2019, blz. 37) paragraaf 11.4.

⁽¹⁴⁾ Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027, COM(2018) 375 final.

⁽¹⁵⁾ The legal nature of Country Specific Recommendations, Europees Parlement, juni 2017.

⁽¹⁶⁾ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het steunprogramma voor hervormingen, COM (2018) 391 final.

⁽¹⁷⁾ EESC-advies over het Steunprogramma voor hervormingen (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 121).

⁽¹⁸⁾ Europees Semester 2019: Beoordeling van de voortgang bij structurele hervormingen, de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, COM (2019) 150 final.

⁽¹⁹⁾ Europese economische prognose. Voorjaar 2019.

2.5.4. De statistische benchmarks moeten worden gebruikt om investeringstekorten in kaart te brengen in iedere lidstaat en de investeringen en beleidsaanbevelingen zo te oriënteren dat zij de meeste voordelen opleveren op het vlak van sociale inclusie.

2.5.5. Er dient grote aandacht te worden besteed aan de recente werkzaamheden op het gebied van genderongelijkheid, ⁽²⁰⁾ de bestrijding van de werkloosheid en in het bijzonder aan jongeren en hen die het moeilijkst toegang hebben tot de arbeidsmarkt, zoals mensen met een handicap en speciale behoeften. Ook aan mensen met weinig of geen kennis van computers en digitale technologie moet bijzondere aandacht worden besteed.

2.5.6. De pijler van sociale rechten moet worden gebruikt als instrument om de aanbevelingen aan de lidstaten te peilen. De 20 beginselen van de pijler moeten worden gebruikt als referentiepunten om te beoordelen in hoeverre landen erin slagen om de in het kader van de sociale pijler gedane toezeggingen in hun economisch beleid te integreren.

2.5.7. De vraag kan rijzen hoe de EPSR moet worden gebruikt om de uitvoering van het Europees Semester te versterken en te intensiveren in plaats van het proces te overbelasten.

2.5.8. Het antwoord is steeds weer: er is behoefte aan een welomschreven strategie met horizontale, transversale verbanden tussen de bovengenoemde beleidsdomeinen. Deze nieuwe Europese alomvattende strategie voor de duurzame toekomst van Europa zou de uitvoering kunnen garanderen dankzij het sterke coördinatiemechanisme van het Europees Semester.

2.6. *Zorgen voor orde in verscheidenheid*

2.6.1. In de bijlage bij de verordening gemeenschappelijke bepalingen ⁽²¹⁾ is een uitgebreide inventaris van verschillende Europese beleidsdomeinen opgenomen. In combinatie met de zeventien SDG's lijkt de coördinatie hiervan een schier onmogelijke opdracht. En daar komen nog eens de twintig doelstellingen van de EPSR bovenop. Om klaarheid te scheppen en de situatie te vereenvoudigen, werd het EU-beleid voor regionale ontwikkeling en cohesie voor de periode na 2020 sterk toegespitst op vijf investeringsprioriteiten:

- een slimmer Europa door middel van innovatie, digitalisering, economische transformatie en ondersteuning voor kleine en middelgrote ondernemingen;
- een groener, koolstofvrij Europa, waar de Overeenkomst van Parijs wordt uitgevoerd en waar in energietransitie, hernieuwbare energiebronnen en de strijd tegen klimaatverandering wordt geïnvesteerd;
- een beter verbonden Europa, met strategische transport- en digitale netwerken;
- een socialer Europa waarin resultaten worden geboekt met betrekking tot de Europese pijler van sociale rechten, en waarin kwalitatief hoogstaand werk, onderwijs, vaardigheden (volgens het EESC zijn beroepsopleiding en een leven lang leren van bijzonder belang), sociale inclusie en gelijke toegang tot gezondheidszorg worden ondersteund;
- een Europa dat dichterbij de burger staat door ondersteuning van lokaal geleide ontwikkelingsstrategieën en duurzame stedelijke ontwikkeling (het EESC benadrukt de perifere en rurale dimensie) in de hele EU.

2.6.2. Om aan te geven hoe ingewikkeld de vaststelling van een nieuwe alomvattende Europa 2030-strategie is, wordt in de discussienota verwezen naar de centrale thema's van de EU-visie op duurzame ontwikkeling:

- duurzame ontwikkeling om de levensomstandigheden van de bevolking te verbeteren (het EESC benadrukt in dit verband het belang van de werkomstandigheden): de concurrentievoordelen van Europa;
- de EU en de wereldwijde uitdagingen die ze moet aangaan;
- op weg naar een duurzaam Europa in 2030;
- de EU als mondiale wegbereider voor duurzame ontwikkeling;
- scenario's voor de toekomst ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ EESC-adviezen over gendergelijkheid op de Europese arbeidsmarkten (PB C 110 van 22.3.2019, blz. 26) en over gendergelijkheidsvraagstukken, paragraaf 1.4 (PB C 240 van 16.7.2019, blz. 3).

⁽²¹⁾ *Gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa*, COM(2018) 375 final.

⁽²²⁾ Discussienota "Naar een duurzaam Europa in 2030", COM(2019) 22 final.

2.7. *De behoefte aan een nieuwe governance-coördinatie*

2.7.1. De alomvattende, op duurzame ontwikkeling gerichte strategie voor de periode na 2020 moet de grote kans die met het aantreden van een nieuwe Europese Commissie gepaard gaat aangrijpen om voor een nieuwe impuls te zorgen en zich te ontpoppen als instrument voor actie, voortbouwend op het Europees Semester en steunend op een nieuwe governancestructuur in de Commissie.

2.7.2. Gezien het huidige democratische en uitvoeringsdeficit dat met betrekking tot de Europa 2030-strategie in toenemende mate is vastgesteld, heeft een toenemend aantal belanghebbenden gewezen op de grote behoefte aan meer participatiedemocratie, betere arbeidsverhoudingen (meer werknemersparticipatie), democratie in alle geledingen van de economie en effectieve uitvoering van de doelstellingen van de strategie. Een vernieuwde langetermijnstrategie zou een sleutelrol kunnen spelen bij een uitvoering van de Europese economische governance die gericht is op meer concurrentievermogen en ontwikkeling, op voorwaarde dat deze naar behoren gecoördineerd wordt in het kader van het Europees Semester.

2.7.3. Dit kan alleen worden bereikt door resolute en zorgvuldig ontworpen maatregelen te nemen om de actieve betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het proces te garanderen. Daarom zou er, zonder extra administratieve of financiële lasten, binnen de structuur van het EESC een informatiecentrum van het type onestopshop ("één loket")⁽²³⁾, een platform voor de uitwisseling van informatie of een virtueel en fysiek kenniscentrum kunnen komen, dat zich bezighoudt met problemen in verband met de uitvoering van de EU 2030-strategie (zoals gering draagvlak onder de lidstaten, onduidelijke institutionele kaders en de ondergeschiktheid van de sociale pijler). Voor een doeltreffende coördinatie en rationalisering moeten gerelateerde taken, procedures en het beheer van de samenwerking tussen agentschappen op pan-Europees en nationaal niveau worden gecoördineerd.

2.7.4. Het éénloketsysteem zou op alle gebieden waar een centraal toegangspunt gewaarborgd is, adequaat als basis gebruikt kunnen worden voor een geïntegreerd platform voor informatie-uitwisseling en raadpleging, wat verdere beleids- en besluitvorming zou vergemakkelijken. Gezien het raadgevende karakter van de aan het EESC toevertrouwde taken, zijn gevestigde netwerk van nationale SER's en zijn interinstitutionele relaties, zou het éénloketsysteem het ideale instrument kunnen zijn om raadplegingen te houden en de uitvoering van de Europa 2030-strategie te vergemakkelijken. Het zou een zo breed mogelijk scala aan belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld kunnen betrekken bij het verzamelen en delen van informatie met betrekking tot de verwezenlijking van Europa 2030-prioriteiten op regionaal/nationaal en pan-Europees niveau.

2.7.5. Het op een éénloketsysteem gebaseerde informatiecentrum van het EESC zou zich kunnen bezighouden met zowel de uitvoering van de strategie als met de zorgen omtrent de niet geheel democratische manier waarop de EU functioneert. De oprichting van de groep "Europees Semester" binnen de afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang (ECO) was een eerste stap in de richting van een nieuw soort informatiecentrum om het EESC meer zichtbaarheid te geven in het institutionele landschap.

Brussel, 17 juli 2019.

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER*

⁽²³⁾ Advies van het EESC over de vorderingen in de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie en verwezenlijking van de betreffende doelstellingen vóór 2020 (PB C 251 van 31.7.2015, blz. 19).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de nieuwe rol van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening in het kader van de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten

(initiatiefadvies)

(2019/C 353/08)

Rapporteur: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Besluit van de voltallige vergadering	20.2.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	8.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	156/7/10

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) waardeert de bijdrage van het Europees netwerk van openbare diensten voor arbeidsvoorziening (Europees ODA-netwerk) aan de modernisering en versterking van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's) en dringt aan op synergie tussen de geactualiseerde strategie voor na 2020 en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten (EPSR).

1.2. Het EESC heeft een aantal gebieden in kaart gebracht waar, op basis van partnerschap met alle belanghebbenden, sociale partners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en particuliere diensten voor arbeidsvoorziening, meer inspanningen moeten worden geleverd om er samen voor te zorgen dat werkzoekenden sneller hun weg vinden naar de arbeidsmarkt.

1.3. Als de ODA's een innovatieve rol gaan spelen in de uitvoering van het nationale werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid en bij het leveren van doeltreffender diensten aan bedrijven, dan moeten zij daarvoor op nationaal niveau passende ondersteuning krijgen in de vorm van voldoende capaciteit, gekwalificeerd personeel, de nodige IT- en technische apparatuur voor de digitalisering van de samenleving en financiële steun.

1.4. Het EESC dringt aan op een meer systematische en structurele samenwerking tussen ODA's en andere dienstverleners op sociaal en werkgelegenheidsgebied bij het aanpakken van de vele obstakels waar werkzoekenden op stuiten wanneer zij willen toetreden tot de arbeidsmarkt (gezondheidskwesties, huisvesting, vervoer). De modernisering van ODA's is een complexe aangelegenheid en door gebrek aan coördinatie, programmering, planning en taakverdeling op nationaal en/of regionaal niveau ligt versnippering op de loer. De actieve en regelmatige deelname van de sociale partners aan de ODA-activiteiten is van cruciaal belang om de lokale arbeidskansen in kaart te brengen en de kloof tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te dichten.

1.5. Er zou meer synergie moeten komen tussen de ODA's, uitkeringsstelsels en sociale infrastructuur om werklozen in hun zoektocht naar werk beter bij te staan en te voorkomen dat werkzoekenden benadeeld worden wanneer zij opnieuw de arbeidsmarkt betreden.

1.6. Het EESC pleit voor meer financiële steun voor de lidstaten en hoopt dat het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), dat onlangs is ingevoerd als onderdeel van het nieuwe meerjarig financieel kader voor 2021-2027, een echt EU-instrument wordt om te investeren in mensen en de Europese pijler van sociale rechten ten uitvoer te leggen.

1.7. Het EESC is van mening dat er meer werk moet worden gemaakt van het monitoren, evalueren en benchmarken van de arbeidsvoorzieningsdiensten om na te gaan of werkzoekenden door deze diensten ook echt aan een baan geraken. Gemeenschappelijke normen en richtsnoeren op Europees niveau zouden de doeltreffendheid van de ODA's ten goede kunnen komen. Er moet meer gebruik worden gemaakt van gegevens die afkomstig zijn van arbeidskrachtenenquête's, en instanties als Eurofound kunnen helpen bij de monitoring ervan.

1.8. Het EESC is voorstander van een herziening van de bestaande regelingen voor het meten van de resultaten van de werkprogramma's van de ODA's om ervoor te zorgen dat de diensten ten goede komen aan alle categorieën mensen, vooral mensen met meervoudige problemen.

2. Inleiding

2.1. De Europese pijler van sociale rechten (EPSR) werd in het leven geroepen na een interinstitutionele afkondiging door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie tijdens de sociale top van de EU op 17 november 2017 in Göteborg. De EPSR moet ervoor zorgen dat werkgelegenheid en sociale aspecten meer aandacht krijgen en ertoe bijdragen dat het Europees sociaal model wordt afgestemd op de uitdagingen van de 21e eeuw en dat de voortgaande convergentie tussen de lidstaten wordt gestimuleerd.

2.2. De 20 kernbeginselen van de Europese pijler van sociale rechten zijn ingedeeld in drie categorieën: **gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt; billijke arbeidsvoorwaarden; sociale bescherming en inclusie**. Waar het vooral om gaat, is dat deze beginselen in Europa ook daadwerkelijk worden toegepast en in praktijk worden gebracht, gezien de snelle ontwikkelingen op sociaal, juridisch en economisch vlak.

2.3. Volgens de jaarlijkse groeianalyse 2019 gaat de Europese economie nu haar zesde jaar van ononderbroken groei in. Deze aanhoudende groei gaat gepaard met aantrekkende investeringen, een grotere consumentenvraag, gezondere overheidsfinanciën en voortgaande werkgelegenheidsschepping, hoewel het tempo waarin dit gebeurt van land tot land verschilt. Dit alles heeft ertoe bijgedragen dat de situatie op de arbeidsmarkten en de sociale omstandigheden aanzienlijk zijn verbeterd. De arbeidsparticipatie van personen in de leeftijdsgroep van 20-64 jaar is in het tweede kwartaal van 2018 gestegen tot 73,2 %. De werkloosheid daalde tot 6,8 % en ook de langdurige werkloosheid en de jeugdwerkloosheid nemen af. Het EESC ziet echter grote verschillen tussen de lidstaten, die niet allemaal evenveel economische en werkgelegenheids groei kennen; er moet bijzondere aandacht worden besteed aan de verbetering van de kwaliteit van de gecreëerde banen, vooral om sociale ongelijkheid tegen te gaan.

2.4. Als gevolg van de verbeterde omstandigheden op de arbeidsmarkt is het aantal mensen dat in een situatie van armoede of sociale uitsluiting terecht dreigt te komen (in 2017 waren er dat 113 miljoen) in sommige landen voor het eerst gedaald tot onder het niveau van voor de crisis. De armoede onder werkenden blijft echter hoog en neemt in verschillende lidstaten nog toe. Ook het risico om in armoede terecht te komen blijft groot, met name voor kinderen, mensen met een handicap, mensen met een migratieachtergrond en werklozen.

2.5. In het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid wordt opgemerkt dat actief arbeidsmarktbeleid en ODA's van cruciaal belang zijn voor een goed functionerende en inclusieve arbeidsmarkt. Een actief arbeidsmarktbeleid verbetert de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en verhoogt de kansen van werkzoekenden op het vinden van een nieuwe baan.

3. Openbare diensten voor arbeidsvoorziening en de toekomst van werk

3.1. Arbeidsmarkten en samenlevingen ontwikkelen zich snel, met nieuwe kansen en nieuwe uitdagingen tot gevolg die voortkomen uit de mondialisering, de digitale revolutie, veranderende werkpatronen en maatschappelijke en demografische ontwikkelingen. De lidstaten staan vaak in meer of mindere mate voor dezelfde uitdagingen, zoals aanhoudende ongelijkheden, langdurige werkloosheid, jeugdwerkloosheid en solidariteit tussen de generaties. Met name sinds de huidige technologische revolutie gaan de veranderingen een stuk sneller.

3.2. De beroepsbevolking was nooit eerder zo divers en zo hoogopgeleid. De werkende bevolking van de 21e eeuw is heel anders en de houding van mensen ten aanzien van werk is aan het veranderen. Indien en wanneer werknemers op zoek zijn naar meer vrijheid op het werk en meer keuzevrijheid, en werk zoeken op een manier die leidt tot individualisering van de arbeidsvoorwaarden, dan moeten die voorwaarden in sociaal overleg en een collectieve overeenkomst verduidelijkt worden. Mensen moeten hun potentieel kunnen benutten door volledig gebruik te maken van hun kwalificaties, vaardigheden en competenties, en een hoogwaardige en productieve baan met adequate sociale bescherming kunnen bemachtigen.

3.3. Het **Europees netwerk van openbare diensten voor arbeidsvoorziening**, dat op 17 juni 2014 is opgericht en tot en met 31 december 2020 operationeel blijft, speelt hierbij een belangrijke rol. In 2018 werd een evaluatie gelanceerd om het belang, de efficiëntie, de doeltreffendheid, de coherentie en de toegevoegde waarde voor de EU van het besluit tot oprichting van het ODA-netwerk te beoordelen. In zijn advies over ODA's⁽¹⁾ schaarde het EESC zich achter het voorstel van de Commissie voor de oprichting van een Europees ODA-netwerk.

(1) PB C 67 van 6.3.2014, blz. 116.

3.4. In de Europese ODA-netwerkstrategie voor 2020 en daarna wordt ingegaan op de recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkten: opkomende platformeconomieën, nieuwe arbeidsvormen, tekort aan arbeidskrachten, arbeidsmobiliteit, een meer heterogeen ODA-cliëntenbestand, en de noodzaak om gebruik te maken van nieuwe digitale technologieën en meer gegevensbronnen aan te boren.

3.5. Er zijn al veel positieve stappen gezet op nationaal niveau en in coördinatie met het Europese ODA-netwerk. Nationale openbare diensten voor arbeidsvoorziening hebben in sommige landen een grote rol gespeeld bij de **tenuitvoerlegging van de EU-jongerengarantie**, waarbij ze jongeren, vooral jongeren die geen werk hebben of geen opleiding volgen (NEET's), hebben geholpen om sneller in te stromen op de arbeidsmarkt of weer een opleiding te gaan volgen. Nationale ODA's hebben ook maatregelen genomen in het kader van het EU-initiatief, met het oog op een **betere integratie van langdurig werklozen** door betere registratie en geïntegreerde arbeidscontracten. Bovendien staat de integratie van vluchtelingen en asielzoekers op de arbeidsmarkt sinds 2015 op hun agenda.

3.6. Niettemin blijkt uit de ervaringen van het EESC dat de doeltreffendheid van de ODA's en hun vermogen om te presteren onder veranderende omstandigheden, nieuwe uitdagingen aan te gaan in de arbeidsweld en mensen succesvol te helpen instromen op deze transitionele arbeidsmarkten, van lidstaat tot lidstaat verschillen. Hun personele, technische en financiële draagkracht wordt in veel gevallen en in sommige lidstaten niet op de juiste waarde geschat.

3.7. Er zou een krachtiger pleidooi moeten worden gehouden voor een speciale beroepsgroep van arbeidsconsulenten, en databanken zouden goed aan elkaar moeten worden gekoppeld zodat bedrijven en werknemers elkaar moeiteloos kunnen vinden. In sommige landen worden ODA's aangevuld of vervangen door particuliere arbeidsbemiddelingsbureaus en arbeidsconsulenten. Samenwerking met bedrijven is essentieel, evenals de actieve deelname van de sociale partners, ook op lokaal niveau, om de werkgelegenheidskansen op nationaal en territoriaal niveau in kaart te brengen. Het succes van de arbeidsvoorzieningsdiensten moet ook worden gemeten vanuit het perspectief van de werkgever.

4. **Openbare diensten voor arbeidsvoorziening in het licht van de Europese pijler van sociale rechten**

4.1. Sinds de afkondiging van de EPSR moeten de nationale ODA's en het Europese ODA-netwerk innovatiever te werk gaan bij het helpen verwezenlijken van de doelstellingen en toepassen van de kernbeginselen van de EPSR.

4.2. In 2017 heeft het Europese ODA-netwerk een formele bijdrage geleverd aan de raadpleging van de Commissie over de EPSR. In 2018 heeft het zijn *working paper* over toekomstige werkzaamheden opgesteld. Dit bood het netwerk de gelegenheid om na te gaan hoe de strategie van de ODA's voor 2020 kan worden aangepast om te blijven inspelen op het beoogde doel, aangezien de ODA's de nieuwe uitdagingen van een snel veranderende arbeidsmarkt willen aangaan en echte loopbaanbegeleiding willen aanbieden. De ODA's werken aan de modernisering van hun organisatie om de dienstverlening aan klanten naar triple A-niveau — *ability, agility, accountability* — te tillen en een meer duurzame en inclusieve arbeidsmarkt tot stand te helpen brengen.

5. **Standpunt van het EESC ten aanzien van de nieuwe rol van de ODA's**

5.1. Het EESC is ingenomen met de prioriteiten die zijn vastgesteld in het **werkprogramma van het Europese ODA-netwerk voor 2019 en dringt aan op meer interactie tussen de beginselen van de EPSR en de instrumenten voor benchmarking en wederzijds leren van het netwerk**. Dit kan bijdragen tot zowel betere integratie van arbeidsvoorzieningsdiensten als tenuitvoerlegging van de EPSR.

5.2. In november 2018 organiseerde de waarnemingspost Arbeidsmarkt (WAM) van het EESC, **in het kader van de tenuitvoerlegging van de Europese pijler van sociale rechten, een conferentie over openbare diensten voor arbeidsvoorziening**. Uit de voorbeelden die werden gegeven bleek dat er inderdaad behoefte is aan complementariteit tussen openbare en particuliere arbeidsbemiddelingsdiensten en dat een goede samenwerking tussen ODA's en sociale partners concrete voordelen biedt. Proactieve ODA's, één loket voor bedrijven en cursussen die door de ODA's en bedrijven samen zijn opgezet: dit alles bleek van groot belang voor het vinden van duurzaam werk.

5.2.1. Het EESC pleit ervoor om beter in te spelen op de vraag naar en het aanbod van werk en is voorstander van meer prikkels voor zowel werkgevers als werknemers (bijv. door werknemers die een laag loon krijgen sommige sociale voordelen te laten behouden die verbonden zijn aan werkloosheid), evenals van een passend evenwicht tussen arbeidsflexibiliteit en werkzekerheid, wat meer vaste contracten zou opleveren. Het potentieel van de beschikbare arbeidskrachten wordt in Europa nog steeds niet ten volle benut. Europa moet duurzame bedrijven ("sustainable enterprises") ondersteunen en hen met name in staat stellen meer hoogwaardige en productieve banen te scheppen.

5.2.2. Het EESC herinnert er in zijn advies ⁽²⁾ aan dat toegang tot socialezekerheidsstelsels cruciaal is voor een rechtvaardigere samenleving en een productieve, gezonde en actieve beroepsbevolking. De EU moet verbetering brengen in de wijze waarop de bestaande open coördinatiemethode de lidstaten ondersteuning biedt bij het **benchmarken van de vorderingen op het gebied van hervorming en verbetering van hun werkgelegenheidsbeleid en de nationale stelsels voor sociale bescherming en sociale zekerheid**. Er zou meer synergie moeten komen tussen de ODA's, uitkeringsstelsels en sociale infrastructuur om werklozen in hun zoektocht naar werk beter bij te staan en te voorkomen dat werkzoekenden benadeeld worden wanneer zij opnieuw de arbeidsmarkt betreden.

5.2.3. **Mobiliteit:** voor het EESC moeten het bevorderen van het vrije verkeer van werknemers op basis van de beginselen van non-discriminatie en gelijke behandeling en het uit de weg ruimen van nog bestaande mobiliteitsbelemmeringen prioriteiten van de EU blijven. In zijn **advies over Eures** ⁽³⁾ pleit het EESC voor een echt instrument voor het afstemmen van vraag en aanbod op de Europese arbeidsmarkt **in nauwe samenwerking met de nationale overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening**. De mobiliteit van werknemers in de hele EU hangt samen met de aanhoudende inspanningen om het systeem voor coördinatie van de socialezekerheidsstelsels te moderniseren en eerlijker te maken voor alle lidstaten. Met name in het geval van werkloosheidsuitkeringen voor grensarbeiders moet het *lex loci laboris*-beginsel voor het bepalen van de bevoegde lidstaat worden toegepast, tenzij tussen de lidstaten anders is overeengekomen.

5.2.4. **Competenties die relevant zijn voor de arbeidsmarkt:** op basis van de sociale dimensie van het onderwijs, zoals vastgelegd in **het eerste beginsel van de EPSR**, heeft iedereen recht op hoogwaardige en inclusieve voorzieningen voor onderwijs, opleiding en een **leven lang leren**. Bovendien brengen de toenemende tekorten op de arbeidsmarkt in heel Europa de toekomstige groei in gevaar. **Nauwere samenwerking tussen ODA's en sociale partners, bedrijven, regionale arbeids- en opleidingsinstanties en andere relevante regionale structuren moet worden gestimuleerd om regionale verschillen weg te werken en adequate beroepsoriëntatie, omscholings- en bijscholingsmogelijkheden en beroepsomschakeling aan te bieden aan werkzoekenden en mensen die hun baan dreigen te verliezen, met gedeelde verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren. Ook moeten mensen worden aangemoedigd om als zelfstandige aan de slag te gaan.**

5.2.5. **Samenwerking met sociale partners:** bij het opstellen van het sociaal beleid van de EU moet meer plaats worden ingeruimd voor sociale partners, met volledige inachtneming van hun autonomie. Zij kunnen immers, als belangrijke spelers op de arbeidsmarkt, samen met nationale ODA's de werkgelegenheidskansen ook op lokaal niveau in kaart brengen, van groot nut zijn voor mensen die op zoek zijn naar een baan of ander werk, werkzoekenden steunen tijdens hun zoektocht en bedrijven helpen bij het werven van personeel, alsook jongeren en volwassenen bijstaan bij het kiezen van het meest geschikte bijscholingstraject (ADEM in Luxemburg).

5.2.6. **Maatschappelijk middenveld:** het EESC vertegenwoordigt allerlei maatschappelijke organisaties en heeft reeds tal van adviezen uitgebracht over bepaalde EPSR-beginselen. De toegevoegde waarde van maatschappelijke organisaties ligt in het feit dat zij de situatie ter plaatse van dichtbij kunnen volgen en dat zij vertrouwd zijn met de behoeften van verschillende groepen — migranten, mensen met een handicap, jongeren, vrouwen — en effectief kunnen bijdragen aan een doelgerichtere arbeidsvoorzieningsdienst (in dit verband zij bijv. ook gedacht aan de rol van arbeidsconsulenten in Italië).

5.2.7. **Samenwerking met de particuliere diensten voor arbeidsvoorziening:** de ervaring leert dat gelijke betrokkenheid en integratie van openbare en particuliere diensten goede en nuttige resultaten kunnen opleveren voor wat een werkelijk inclusieve en duurzame arbeidsmarkt betreft. Deze complementariteit moet worden ondersteund. Prognoses/voorspellingen voor de arbeidsmarkt zijn altijd erg lastig. De arbeidsmarkt moet snel veranderen. Betrouwbare gegevens zijn van essentieel belang. Maar op de inclusieve markten waarvoor wij pleiten moet iedereen mee kunnen doen.

6. Blijvende lacunes in gerichte ODA-bijstand

6.1. Het EESC stelt het op prijs dat de belangrijkste doelgroepen in de werkprogramma's van zowel de Europese als de nationale ODA's aan bod komen. Toch wenst het te benadrukken dat er nog steeds lacunes zijn en dat de ODA's **het beginsel van diversiteit en non-discriminatie beter moeten toepassen** in hun dagelijkse werkzaamheden. De inspanningen moeten worden voortgezet of uitgebreid, met name ten aanzien van:

6.1.1. **Jongeren:** Het EESC is ingenomen met het feit dat de financiële steun voor de uitvoering van de jongerengarantie is verdubbeld. De ODA's moeten investeren in een langetermijnaanpak van de dienstverlening aan jonge werkzoekenden en daarbij beter gebruikmaken van ICT en webinstrumenten, om beter te kunnen inspelen op de behoeften van de meest kwetsbare groepen jongeren. **De ODA's moeten de individuele ondersteuning aan jongeren uitbreiden, samenwerken met hun familie en hun eerlijk vertellen hoe de situatie op de arbeidsmarkt is.**

⁽²⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 135.

⁽³⁾ PB C 424 van 26.11.2014, blz. 27.

6.1.2. **Volwassenen:** de vergrijzing van de bevolking in Europa, **de toenemende levensverwachting in de maatschappij en de noodzaak intergenerationele samenwerking te stimuleren**, de steeds snellere veranderingen op de arbeidsmarkt, nieuwe vormen van werk en het doordringen van digitale technologieën in alle aspecten van het dagelijks leven resulteren in een toenemende vraag naar nieuwe vaardigheden en naar vaardigheden, **kennis en competenties** van een hoger niveau; dat maakt het des te dringender te voorzien in de bij- of omscholing van alle mensen die de basisvaardigheden niet beheersen of geen kwalificatie hebben behaald die hun inzetbaarheid en **actief burgerschap** kan waarborgen.

6.1.3. **Vrouwen:** het EESC is ingenomen met de richtlijn over het evenwicht tussen werk en privéleven ⁽⁴⁾, die ouders en mantelzorgers, met name vrouwen, helpt om hun werk en dagelijkse taken beter te organiseren. Een en ander moet worden aangevuld met de nodige investeringen in sociale infrastructuur zoals bijvoorbeeld kinder- en ouderenzorg. Dit omvat ook effectieve bijstand van nationale ODA's aan vrouwen die willen instromen op de arbeidsmarkt met inachtneming van de balans tussen werk en privéleven.

6.1.4. **Gehandicapten:** gehandicapten vormen ongeveer een zesde van de totale beroepsbevolking in de EU, maar hun arbeidsparticipatie is relatief laag. Dit was de belangrijkste boodschap van de EESC-hoorzitting die in 2017 werd georganiseerd. Vooral vrouwen en meisjes met een handicap ⁽⁵⁾ blijven geconfronteerd worden met meervoudige en intersectorale discriminatie op basis van zowel hun geslacht als hun handicap. Zij worden maar al te vaak uitgesloten van onder meer inclusief onderwijs en opleiding, werkgelegenheid, toegang tot armoedebestrijdingsprogramma's, adequate huisvesting en deelname aan het politieke en openbare leven. Zij hebben speciale bijstand nodig en een individuele benadering van ODA's.

6.1.5. **Migratie: legale migratie kan een belangrijke rol spelen op arbeidsmarkten die goed presteren.** Het EESC heeft in zijn advies ⁽⁶⁾ gewezen op het belang van een samenhangend migratiebeleid en een goed opgezet regelgevend kader, en heeft erop gewezen dat migratie niet als een bedreiging maar "als een kans voor het economische en sociale model van Europa" moet worden gezien. Het zal belangrijk blijven om vluchtelingen die het recht hebben om in Europa te blijven, toegang te bieden tot opleiding en werkgelegenheid en te helpen met hun integratie in de samenleving in het algemeen. **In veel landen hebben de ODA's al een groot aantal initiatieven genomen om hieraan een bijdrage te leveren.**

6.1.6. **Romaminderheid:** het EESC is zeer actief op het gebied van de leef- en werkomstandigheden van de Romagemeenschap en zet zich in voor betere integratie van de Roma ⁽⁷⁾. Het EESC ziet een synergie tussen de tenuitvoerlegging van het *beginsel van gelijke toegang* van de EPSR en verdere stappen in de richting van betere integratie van de Roma. Met name Romavrouwen moeten voor de ODA's een prioriteit zijn.

6.1.7. **De inactieve bevolking** is geen traditionele doelgroep voor ODA's, hoewel een aanzienlijk deel van de inactieve bevolking wil werken. Het Europese ODA-netwerk heeft een studie gepubliceerd over *De rol van ODA's bij het bereiken van de inactieve bevolking*, waarin een overzicht wordt gegeven van stimuleringsmaatregelen voor inactieven en de rol van ODA's een speciale vermelding krijgt. Het EESC verzoekt de Commissie en de lidstaten om het beleid dat bedoeld is om dit deel van de bevolking weer aan de slag te krijgen, te herzien.

7. Een veelheid aan steun voor nationale openbare diensten voor arbeidsvoorziening

7.1. In de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2019 (richtsnoer 7) worden de lidstaten aangemoedigd om hun actieve arbeidsmarktbeleid doeltreffender te maken. De lidstaten moeten streven naar doeltreffendere openbare diensten voor arbeidsvoorziening die werkzoekenden ondersteunen met tijdelijke bijstand op maat, de vraag op de arbeidsmarkt ondersteunen en resultaatgericht beheer uitvoeren.

7.2. Om doeltreffend bij te dragen aan de uitvoering van de EPSR, hebben de nationale ODA's betere ondersteuning en passende voorwaarden nodig:

7.2.1. **Voldoende personele middelen.** De complexe dienstverlening van de ODA's (werving en selectie van personeel, advies en hulp bij het aanvragen van inkomenssteun, opleidingsstages) vereist goed opgeleid personeel met speciale vaardigheden, dat zijn werk kan doen in de juiste omstandigheden en samenwerkt met arbeidsadviseurs en particuliere arbeidsbureaus.

7.2.2. **Inspelen op technologische ontwikkelingen.** De digitalisering van de economie en de samenleving brengt nieuwe instrumenten met zich mee die, mits goed beheerd, de ODA's kunnen helpen bij het vervullen van hun rol, evenals het opleiden van hun eigen personeel en het daadwerkelijk in gebruik nemen van databanken voor een doeltreffende afstemming van bedrijven en werknemers, die op hun beurt betrokken zijn bij de ontwikkeling van vaardigheden en taken die voortvloeien uit het nieuwe digitale tijdperk.

⁽⁴⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 44.

⁽⁵⁾ PB C 367 van 10.10.2018, blz. 20.

⁽⁶⁾ PB C 110 van 22.3.2019, blz. 1.

⁽⁷⁾ PB C 27 van 3.2.2009, blz. 88.

7.3. Op 2 mei 2018 heeft de Europese Commissie een voorstel goedgekeurd voor het meerjarig financieel kader voor 2021-2027. Het voorstel weerspiegelt de huidige sociale en economische context en biedt een concreet antwoord op de oproep van het Europese publiek voor een socialer Europa en voor een ruimere investering in de mensen in de EU. Het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) is een belangrijk EU-instrument voor investeringen in mensen en de uitvoering van de EPSR. De ODA's zullen worden gefinancierd via het programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI), dat onderdeel is van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+).

7.4. Gezien hun nieuwe verantwoordelijkheden, met name in het kader van de actieve beleidsmaatregelen voor werkgelegenheid, moeten de ODA's kunnen rekenen op voldoende capaciteit en financiële middelen.

7.5. Het EESC dringt aan op een meer systematische en structurele samenwerking tussen ODA's en andere dienstverleners op sociaal en werkgelegenheidsgebied bij het aanpakken van de vele obstakels waar werkzoekenden op stuiten wanneer zij willen toetreden tot de arbeidsmarkt (gezondheidskwesties, huisvesting, vervoer). De modernisering van ODA's is een complexe aangelegenheid en door gebrek aan coördinatie, programmering, planning en taakverdeling op nationaal en/of regionaal niveau ligt versnippering op de loer.

7.6. Het EESC is van mening dat er meer werk moet worden gemaakt van het monitoren, evalueren en benchmarken van de arbeidsvoorzieningsdiensten om na te gaan of werkzoekenden door deze diensten ook echt aan een baan geraken. Gemeenschappelijke normen en richtsnoeren op Europees niveau zouden de doeltreffendheid van de ODA's en de synergie tussen landen ten goede kunnen komen. Er moet meer gebruik worden gemaakt van gegevens die afkomstig zijn van arbeidskrachtenenquêtes, en instanties als Eurofound kunnen helpen bij de monitoring ervan.

Brussel, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over lesgeven over Europa — Ontwikkeling van een toolkit voor scholen**(initiatiefadvies)**

(2019/C 353/09)

Rapporteur: **Gerhard RIEMER**

Besluit van de voltallige vergadering	20.2.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap (SOC)
Goedkeuring door de afdeling	8.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	191/4/6

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) interpreteert de **Verklaring van Parijs** van 2015 ⁽¹⁾ en de **aanbeveling van de Raad** van 2018 ⁽²⁾, **ondersteund door de resolutie van het Europees Parlement uit 2016** ⁽³⁾, als **een duidelijk mandaat van de lidstaten** om lesgeven en leren over “de Europese Unie” stevig in de beleidsagenda te verankeren. Dit is een nieuw uitgangspunt voor de bevordering van een Europese dimensie van lesgeven en de noodzakelijke ondersteuning van het onderwijzend personeel.

1.2. Er is sprake van een zekere **informatiekloof in het onderwijs** als het gaat om het algemene inzicht van leerlingen in **de rol van de EU** en de gevolgen daarvan voor het dagelijks leven van de Europese burgers. Ondanks de verbeterde opkomst — van 42,61 % in 2014 naar 50,95 % in 2019 — laten de resultaten van de recente Europese verkiezingen zien dat er nog steeds een grote behoefte bestaat aan voorlichting en educatie over de Europese Unie vanaf jonge leeftijd.

1.3. Het EESC dringt aan op **een nieuwe impuls voor activiteiten op het gebied van “Leren over de EU”**. De vernieuwing van het Europees Parlement, de Europese Commissie en met name de benoeming van een nieuwe commissaris voor Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport vormen hiervoor een uitgelezen kans die we niet mogen laten liggen. Het EESC is ervan overtuigd dat bijzondere aandacht voor EU-educatie voor jongeren onontbeerlijk is voor de geleidelijke ontwikkeling van een echt Europees burgerschap, dat nodig is om een sterke Europese Unie op te bouwen.

1.4. Met **twee nieuwe adviezen** probeert het EESC **zo veel mogelijk aandacht te genereren voor “Leren over de Europese Unie”(SOC/612)** ⁽⁴⁾ en **“Lesgeven over Europa op school”**. Het is belangrijk om nog eens goed na te denken over de vraag hoe mensen zich meer verbonden kunnen gaan voelen met de EU, en zich meer bewust kunnen worden van haar acties, doelstellingen en waarden. Met het oog hierop moeten verdere inspanningen worden geleverd om mensen beter voor te lichten over de EU, met name tijdens hun initiële schoolopleiding, maar ook in het beroeps- en hoger onderwijs en in een context van levenslang leren.

⁽¹⁾ Verklaring van Parijs, 17.3.2015.

⁽²⁾ Aanbeveling van de Raad (2018), ST/9010/2018/INIT.

⁽³⁾ Resolutie van het Europees Parlement (2016) (2015/2138(INI)).

⁽⁴⁾ PB C 228 van 5.7.2019, blz. 68.

1.5. **Er zijn op EU-niveau en in de lidstaten al veel maatregelen genomen** om de situatie te verbeteren en er is een schat aan uitstekende materialen/toolkits voorhanden op nationaal en EU-niveau, die als inspiratiebron kunnen dienen voor nieuwe initiatieven. De duidelijkheid en toegankelijkheid van en, meer in het algemeen, de informatie over wat er beschikbaar is, moeten echter worden verbeterd. Uit de resultaten van een studie van de Europese Commissie uit 2013 ⁽⁵⁾ blijkt dat er in de lidstaten een duidelijke politieke wil is om de kwaliteit van deze informatie te verbeteren, maar dat er nog een lange weg te gaan is.

1.6. Het EESC acht het noodzakelijk dat **een nieuwe studie wordt verricht om kritisch onderzoek te doen** naar de huidige situatie in de lidstaten wat betreft het leren over de EU op scholen, op lerarenopleidingen en in bij- en nascholing. Het zou nuttig zijn een analyse te maken van de bestaande initiatieven en onderwijsprogramma's, met name in het lager en voortgezet onderwijs, en van de inspanningen van de maatschappelijke organisaties en de sociale partners. Deze studie zou kunnen worden gebaseerd op de studie "Learning Europe at School" uit 2013.

1.7. Daarnaast zou een **inventarisatie van de onderwijs- en leermaterialen/middelen** die uit relevante door de EU gefinancierde projecten zijn voortgekomen, uitermate nuttig en noodzakelijk zijn. Voor het lesgeven en leren op school zou een platform kunnen worden gebruikt dat al deze verschillende instrumenten op basis van taal, leeftijdscategorie en onderwerp bundelt, naar het voorbeeld van de website "Wat Europa voor mij doet".

1.8. Het EESC is van mening dat **het concept "leerplan" moet worden verruimd** zodat het ook waardevolle co-curriculaire activiteiten — die klas- en vakoverschrijdend zijn — gaat omvatten, om de EU voor jongeren en de hele bevolking in het juiste perspectief te plaatsen.

1.9. Er zou voor alle scholen (leerlingen en leraren) een **kleine toolkit (basispakket) moeten worden ontwikkeld** om alle mensen beter te kunnen voorlichten over de EU. De inhoud van een dergelijke toolkit kan verschillende vormen aannemen en moet worden aangepast aan de nationale en regionale context en aan de speciale behoeften van mensen.

1.10. Om meer politieke steun te verwerven voor de verbetering van het onderwijs over de EU, zou een Europese **deskundigen-groep op hoog niveau inzake "Lesgeven over Europa"** moeten worden opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en prominente deskundigen. Deze groep zou beleidsvoorstellen en aanbevelingen kunnen formuleren die door de ministers van onderwijs kunnen worden besproken, op grond waarvan de Raad conclusies zou kunnen aannemen.

1.11. **Leerkrachten spelen een belangrijke rol als "architecten van de toekomst"**. Zij moeten een beter inzicht krijgen in de EU en moeten in staat zijn om leerlingen van alle leeftijden les te geven over Europa. Er is een gebrek aan kennis over de EU en sommige leerkrachten hebben te weinig ervaring of voelen zich onvoldoende vertrouwd met de materie om les te kunnen geven over dit onderwerp. Het EESC dringt er dan ook op aan om zowel op EU- als nationaal niveau meer aandacht te schenken aan lerarenopleidingen, en om leerkrachten te helpen het bestaande materiaal te gebruiken en de mogelijkheden van de nieuwe digitale technologieën volop te benutten.

1.12. **Het EESC gelooft in de visie** dat jongeren die van school afkomen, een basiskennis van de EU moeten hebben, **een soort "EU-geletterdheid"**. Het EESC weet dat het zowel een uitdaging is als een kans om de ongeveer 72 miljoen leerlingen in het basisonderwijs en in de onder- en bovenbouw van het voortgezet onderwijs les te geven over de EU. Maar het is de moeite waard om deze uitdaging aan te gaan. Dit houdt onder meer in dat deze leerlingen de mogelijkheid moeten krijgen om de Europese instellingen te bezoeken. Ook leerkrachten moeten deze kans krijgen, om speciale ervaringen op te doen, met de verschillende organisaties en instellingen (zoals het EESC) te discussiëren en naar huis terug te keren met een beter begrip van Europa, zijn rol, zijn waarden en de manier waarop het is georganiseerd.

2. Een uitgelezen kans — een nieuw initiatief op het juiste moment

2.1. Het EESC wil de vernieuwing van de Europese Commissie en het Europees Parlement en met name de benoeming van een nieuwe commissaris voor Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport graag aangrijpen om speciale aandacht te vragen voor lesgeven over Europa op school.

2.2. Het EESC heeft in eerdere adviezen al gewezen op de relevantie van onderwijs over de Europese geschiedenis, waarden, democratie en verwezenlijkingen en over het belang van de EU, als een manier om de EU concreter te maken voor haar burgers. Het formele onderwijsstelsel heeft een grote invloed op het beeld dat jonge burgers van de wereld hebben en is daarom van cruciaal belang voor de ontwikkeling van hun begrip van de EU.

2.3. Dit advies is een vervolg op advies SOC/612 ⁽⁶⁾ en is bedoeld om de daarin verwoorde oproep tot actie op het gebied van lesgeven over de EU te ondersteunen, te versterken en te intensiveren. Het EESC wil in onderhavig advies meer nadruk leggen op Europa en leren over de EU in het algemeen, en op "Lesgeven over Europa op scholen" in het bijzonder.

⁽⁵⁾ Learning Europe at School, studie van de Europese Commissie, 2013.

⁽⁶⁾ PB C 228 van 5.7.2019, blz. 68.

2.4. De toekomst van Europa en van de EU zal worden vormgegeven en ontwikkeld door onze jongeren — door de leerlingen die vandaag in de klas zitten, en die worden beïnvloed door hun omgeving, familie en vrienden. Daarom is het van belang onze jongeren nauw bij de EU te betrekken en ervoor te zorgen dat scholen informatie geven en kritische en constructieve discussies over EU-aangelegenheden organiseren.

2.5. De bevolking van de lidstaten is slecht geïnformeerd over de EU, hoe zij werkt en wat zij doet. Dit gebrek aan informatie heeft tevens betrekking op de rol van de EU-instellingen en de impact die het EU-beleid heeft op het leven van de Europese burgers. Lesgeven over Europa zou ofwel de vorm kunnen aannemen van een specifiek vak of module, ofwel kunnen worden geïntegreerd in verschillende vakgebieden, waarbij de nationale onderwijsinstanties en scholen van alle onderwijsniveaus de nodige vrijheid moeten krijgen.

2.6. De rol van scholen en leerkrachten en de mate en manier waarop leerkrachten hun leerlingen voorlichten over de EU worden daarom steeds belangrijker, vooral met het oog op het groeiende euroscepticisme in sommige lidstaten.

2.7. De trend is dat de samenleving meer en meer verwacht van het formeel onderwijs op school. Dit onderwijs moet, in ieder geval op lager en middelbaar niveau, ernaar streven leerlingen de vaardigheden en competenties aan te reiken die zij nodig hebben om kritisch te denken, informatie te leren interpreteren en analyseren en hun eigen opvattingen te ontwikkelen, in plaats van een op feiten gebaseerd leerproces te zijn. Dit houdt ook de ontwikkeling van een gefundeerde mening over de EU in. Scholen kunnen dat alles niet in hun eentje doen: een betere coördinatie tussen de verschillende formele, niet-formele en informele onderwijsstructuren zou helpen om het Europese project tot een succes te maken. Ook moet worden opgemerkt dat hoe eerder jonge mensen in aanraking komen met aspecten van Europa en “zin in Europa” krijgen, hoe meer zij zich “Europees” zullen gaan voelen.

2.8. Tegelijkertijd worden hierdoor bepaalde zaken van leerkrachten verwacht en krijgen zij steeds meer verantwoordelijkheden. Het is daarom van belang leerkrachten beter te ondersteunen door praktische toolkits voor lesgeven over de EU beschikbaar te stellen, met een breed scala aan kant-en-klaar materiaal over verschillende onderwerpen, geschikt voor verschillende leeftijden en beschikbaar in alle EU-talen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situaties in de lidstaten.

3. De verantwoordelijkheid van de EU en de lidstaten

3.1. Het lijkt geen twijfel dat de hoofdverantwoordelijkheid voor onderwijs en opleiding bij de lidstaten ligt. Maar hoewel de EU hier slechts een complementaire functie heeft zou zij een grotere rol kunnen spelen bij het voorstellen van speciale maatregelen en activiteiten om de algemene kennis van de EU te verbeteren. Het EESC is van mening dat dit het juiste moment is om in actie te komen.

3.2. Op basis van de Verklaring van Parijs, die in maart 2015 door de EU-leiders werd ondertekend ⁽⁷⁾, interpreteert het EESC de aanbeveling van de Raad van 2018 ⁽⁸⁾ als een duidelijk mandaat van de lidstaten om lesgeven en leren over “Europa” stevig in de beleid-sagenda te verankeren. Dit is een nieuw uitgangspunt voor de bevordering van een Europese dimensie van lesgeven en de noodzakelijke ondersteuning van het onderwijzend personeel.

3.3. De EU heeft zich de afgelopen jaren zeer intensief beziggehouden met onderwijs en opleiding, en heeft onlangs het thema “Leren over Europa op school” gelanceerd.

3.3.1. In 2011-2013 heeft de Commissie op verzoek van het Europees Parlement het initiatief “Learning EU @ School” ten uitvoer gelegd. Dit werd in 2016 gevolgd door de resolutie van het Europees Parlement “Leren over de EU op school” ⁽⁹⁾, waarin het belang van dit thema nadrukkelijk werd onderstreept en concrete aanbevelingen voor de EU en de lidstaten werden gedaan, die volgens het EESC nog steeds steun verdienen en de basis zouden moeten vormen voor nieuwe initiatieven. Het EESC erkent en steunt de initiatieven van het Europees Parlement en de Commissie en hoopt van harte dat dit EESC-initiatief een nieuwe en krachtige impuls zal geven voor een nieuwe weg voorwaarts.

3.3.2. Het EU-kader voor sleutelcompetenties voor een leven lang leren ⁽¹⁰⁾ is in 2018 bijgewerkt en bepaalt de competenties die elke Europese burger nodig heeft voor persoonlijke ontplooiing en ontwikkeling, werkgelegenheid, sociale inclusie en actief burgerschap. Als onderdeel van het herziene kader is een hoofdstuk over cultureel bewustzijn en culturele expressie opgenomen. Dit omvat de ontwikkeling van kennis van lokale, regionale, nationale, Europese en mondiale culturen en uitingen, waaronder hun talen, erfgoed en tradities en culturele producten, alsook inzicht in de manier waarop deze expressievormen elkaar en de ideeën van het individu kunnen beïnvloeden. Hieruit zou inspiratie kunnen worden geput om de leerplannen van scholen en de niet-formele en informele lesprogramma's te actualiseren, om mensen voor te lichten over de EU.

⁽⁷⁾ Verklaring van Parijs, 17.3.2015.

⁽⁸⁾ Aanbeveling van de Raad (2018), ST/9010/2018/INIT.

⁽⁹⁾ Resolutie van het Europees Parlement (2016) (2015/2138(INI)).

⁽¹⁰⁾ Aanbeveling van de Raad (2018/C 189/01).

3.3.3. Het Erasmus-programma, dat een geweldig succes was, moet de kans blijven bieden om kennis te vergaren over de EU. De afgelopen 32 jaar hebben meer dan 10 miljoen mensen gebruikgemaakt van Erasmus ⁽¹¹⁾. Volgens het voorstel van de Commissie voorziet het nieuwe Erasmusprogramma voor 2021-2027 in een verdubbeling van het budget ten opzichte van de vorige programma's, van net iets minder dan 15 miljard EUR tot 30 miljard EUR, en voorziet het in steun voor activiteiten die de EU onderwijzen en uitleggen. Zo zouden de Jean Monnet-initiatieven de mogelijkheid moeten bieden om acties te ondersteunen buiten het hoger onderwijs, op andere gebieden van onderwijs en opleiding.

3.3.4. Er zijn nog enkele andere belangrijke en succesvolle EU-programma's voor jongeren. DiscoverEU ⁽¹²⁾ geeft Europese jongeren de kans om gratis per trein door heel Europa te reizen, niet alleen om Europa's prachtige landschappen te leren kennen en gelijkgestemde reizigers te ontmoeten, maar ook om zelfstandiger te worden, meer vertrouwen te krijgen en hun eigen EU-identiteit te ontdekken. Het Europees Solidariteitskorps ⁽¹³⁾ is een ander initiatief en biedt jongeren de kans vrijwilligerswerk te doen of mee te werken aan projecten in eigen land of in het buitenland ten dienste van gemeenschappen en mensen in heel Europa.

3.4. De lidstaten spelen een centrale rol in het onderwijs. De studie van de Europese Commissie uit 2013 ⁽¹⁴⁾ laat zien dat er in de lidstaten een duidelijke politieke wil bestaat om de voorlichting te verbeteren, maar dat er nog een lange weg te gaan is. In deze studie wordt ingegaan op de vraag hoe het inzicht van leerlingen in de EU kan worden ontwikkeld, en worden aanbevelingen gedaan aan de Commissie en de verschillende betrokken partners, met name leerkrachten. Sommige lidstaten hebben "leren over de EU" al opgenomen in hun leerplannen en in opleidingsprogramma's voor leerkrachten. Er zijn echter zeer weinig aanwijzingen dat het lesgeven over "Europa" geleidelijk wordt opgebouwd, om leerlingen van basisfeiten naar een complexer begrip te leiden. Ook het functioneren van de EU-instellingen en het besluitvormingsproces — van essentieel belang voor burgerparticipatie — worden nogal verwaarloosd in vergelijking met andere, meer fundamentele feitenkennis. Bovendien is deze belangrijke studie gebaseerd op gegevens die meer dan 10 jaar oud zijn.

3.5. In alle lidstaten zijn activiteiten te vinden die verder gaan dan de nationale vereisten voor het leren over "Europa". Scholen, ngo's, stichtingen of universiteiten die met scholen en leerkrachten samenwerken zijn nu al bezig om de manier waarop "Europa" op scholen wordt onderwezen te verbeteren. Er zijn in de hele EU goed geïnformeerde en toegewijde organisaties die zich in het veld met dit onderwerp bezighouden. Veel initiatieven worden door de EU gefinancierd, maar niet alle. Het bestaan van deze activiteiten toont aan dat er behoefte is aan meer ondersteuning van het leren over "Europa".

3.6. Er lopen tal van initiatieven op het gebied van voorlichting en programma's van het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van initiatieven van de sociale partners, maar uit de studie van de Commissie uit 2013 ⁽¹⁵⁾ blijkt dat de voorlichting en lesprogramma's beter gestructureerd zouden kunnen worden.

3.7. Het EESC-initiatief "Jouw Europa, jouw mening" (YEYS) ⁽¹⁶⁾ is ook een noemenswaardig voorbeeld van een goede praktijk.

4. Politieke voorstellen en stimulansen voor de uitvoering

4.1. De EU, en met name de nieuwe Commissie en de nieuwe commissaris voor Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport, zouden moeten nagaan hoe samen met de lidstaten een nieuwe dynamiek kan worden ontwikkeld om een uitgebreide discussie op gang te brengen over de rol van het lesgeven over Europa op school.

4.2. Er moet een nieuwe studie worden uitgevoerd naar de huidige situatie in de lidstaten met betrekking tot het leren over de EU op scholen, om de bestaande activiteiten aan te vullen en bij te werken teneinde meer empirisch onderbouwde beleidsrichtsnoeren te verstrekken. Deze studie moet de basis vormen voor nieuwe initiatieven die gericht zijn op het verzamelen van voorbeelden, het vergelijken van de verschillende goede praktijken, het bespreken ervan en het demonstreren van de resultaten.

4.3. Naast de nieuwe studie moet de Commissie een inventarisatie maken van alle onderwijs- en leermaterialen/middelen die de meest relevante door de EU gefinancierde projecten sinds 2010 hebben opgeleverd wat betreft aspecten die van belang zijn voor het lesgeven over de EU op school (bijv. projecten die worden gefinancierd via Jean Monnet-initiatieven, met een beknopte beschrijving van elk project).

4.4. Om meer politieke steun te verwerven voor de verbetering van het onderwijs over de EU, zou een Europese deskundigengroep op hoog niveau inzake "Lesgeven over Europa" moeten worden opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en prominente deskundigen. Deze groep zou op vrijwillige basis kunnen onderzoeken of er gemeenschappelijke manieren zijn om basiskennis en informatie over de Europese integratie te verstrekken aan de mensen. Daarnaast zou zij aanbevelingen kunnen doen die door de ministers van onderwijs kunnen worden besproken. Op grond hiervan zou de Raad conclusies kunnen formuleren.

⁽¹¹⁾ Europese Commissie, "Investing in people", mei 2018.

⁽¹²⁾ https://europa.eu/youth/discovereu_nl

⁽¹³⁾ COM(2018) 440 final.

⁽¹⁴⁾ Learning Europe at School, studie van de Europese Commissie, 2013.

⁽¹⁵⁾ Ibidem.

⁽¹⁶⁾ EESC, Jouw Europa, jouw mening.

4.5. Ook moet (op vrijwillige basis) een **EU-dag op scholen in de lidstaten** worden ingevoerd. Dit nieuwe initiatief zou een uitgelezen kans bieden om in klaslokalen in heel Europa op een intensieve, positieve en toekomstgerichte manier over EU-gerelateerde onderwerpen te discussiëren en de toolkits te gebruiken.

4.6. Initiatieven en programma's van het maatschappelijk middenveld — maar ook initiatieven van de sociale partners — in verband met lesgeven over Europa moeten worden toegejuicht. De maatschappelijke organisaties moeten worden betrokken bij discussies, bij de uitvoering, bij de voorbereiding en/of selectie van pakketten goede praktijken voor thematische discussies op school, en bij discussies over het belang en de toekomstige rol van de EU⁽¹⁷⁾. Er zijn tal van uitstekende programma's aan de gang. Hun impact zou echter veel groter kunnen zijn als ze worden opgenomen in een bredere agenda van leerplannen en activiteiten voor scholen.

5. Ontwikkelen van een toolkit voor scholen

5.1. Er is al een breed scala aan lesmateriaal over de EU beschikbaar via verschillende bronnen. Vooral op EU-niveau bestaat er een enorme hoeveelheid materiaal en toolkits. Deze zijn echter niet altijd gemakkelijk te vinden, vooral als mensen niet weten dat ze überhaupt bestaan. De nadruk moet daarom niet liggen op het creëren van nieuwe onderwijsinstrumenten. In plaats daarvan moeten de bestaande instrumenten worden aangepast, verbeterd en bekendgemaakt (bijv. via de Leerhoek). Dit kan door één onlineplatform in het leven te roepen waar de leermiddelen van al deze verschillende bronnen worden verzameld.

Hier kunnen leerkrachten dan materiaal selecteren op basis van het onderwerp en de leeftijdsgroep die ze onderwijzen, net als op de website Wat Europa voor mij doet⁽¹⁸⁾, die het Europees Parlement voor de Europese verkiezingen van 2019 heeft gemaakt.

5.2. Naast leerkrachten hebben ook ouders en andere volwassenen een grote invloed op het beeld dat jongeren van de EU hebben. Een toolkit voor lesgeven over de EU in het formeel onderwijs moet daarom gepaard gaan met mogelijkheden voor volwassenen om een leven lang te leren. In het licht van de huidige problemen in verband met desinformatie zouden mensen ook moeten worden geïnformeerd waar zij betrouwbare informatie over de EU kunnen vinden.

5.3. De ontwikkeling van toolkits is een gedeelde verantwoordelijkheid, maar de hoofdverantwoordelijkheid ligt bij de lidstaten. Thema's die verband houden met Europese kwesties moeten in de eerste plaats op EU-niveau worden uitgewerkt, en thema's die verband houden met de lidstaten op nationaal niveau. Boeken, video's, cd's of apps zullen naast de EU-dimensie ook een nationale dimensie bevatten. Hoe en in welke mate de leerinhoud wordt gebruikt, moet door de lidstaten worden bepaald en is de verantwoordelijkheid van de leerkrachten en hun school.

5.4. Een beter en intensiever gebruik van het bestaande materiaal is van cruciaal belang. Hierbij valt met name te denken aan bestaande websites zoals de zeer nuttige Leerhoek⁽¹⁹⁾ van de EU, die uitblinkt door de wijze waarop het materiaal wordt gepresenteerd.

De Leerhoek bevat populaire onderwerpen voor lagere en middelbare scholen met aan verschillende leeftijdsgroepen aangepast materiaal, kennistests en heel wat specifieke toolkits, variërend van activiteitenboeken, factsheets, spelletjes en lespakketten tot video's. De leeftijdsgroepen gaan van 9 tot 15 jaar en ouder. Leerlingen kunnen er spelletjes, wedstrijden en activiteitenboeken vinden om op een leuke manier meer te weten te komen over de EU. Ook leerkrachten kunnen er lesmateriaal vinden voor alle leeftijdsgroepen om leerlingen te helpen bij het leren over de EU en de werking ervan. Zij kunnen ook inspiratie opdoen voor lesplannen en ontdekken hoe zij netwerken kunnen opzetten met andere scholen en leerkrachten in de hele EU. Er moet, samen met de lidstaten, beter worden gecommuniceerd over de manier waarop deze informatie kan worden gebruikt.

5.5. Er is een grote verscheidenheid aan toolkits die op EU-niveau beschikbaar zijn. Het gebruik ervan is afhankelijk van veel verschillende criteria: schoolniveau, vakken, onderwijsstelsel en het specifieke nationale onderwijsbeleid. Het EESC beveelt echter aan om voor elke school in de EU een basispakket (kleine toolkit) te ontwikkelen over bepaalde thema's, en dit te gebruiken voor een nieuwe, intensieve aanpak. Dit pakket moet, in samenwerking met de nationale ministeries van onderwijs, aan de betrokken scholen ter beschikking worden gesteld, samen met landenspecifiek materiaal en in samenwerking met bij de EU betrokken instellingen en organisaties, zoals de sociale partners.

Het pakket moet online beschikbaar zijn, op de website van de school en via regionale en EU-contactpunten, en zou bijvoorbeeld het volgende moeten omvatten:

— een gemakkelijk leesbare en compacte set bestaande uit een boekje en brochure voor leerkrachten en leerlingen⁽²⁰⁾;

⁽¹⁷⁾ De toekomstige ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in de Europese Unie tegen 2030.

⁽¹⁸⁾ <https://what-europe-does-for-me.eu/nl/home>

⁽¹⁹⁾ Leerhoek.

⁽²⁰⁾ Het Oostenrijkse voorbeeld: een kleine en beknopte brochure voor leraren en een voor studenten met alle links naar Europese en nationale websites en een korte toelichting op verschillende onderwerpen.

- een korte video of film voor elk land, gemaakt door mensen uit dat land;
- een selectie van lesmateriaal dat beschikbaar is op EU-niveau voor het lesgeven over de EU op school. Dit zou specifiek moeten worden afgestemd op de verschillende schoolniveaus (kleuter-, basis-, middelbaar en tertiair onderwijs) en links moeten bevatten naar de belangrijkste websites, zoals de Leerhoek;
- materiaal uit de lidstaten met concrete voorbeelden van goede praktijken.

5.6. Het streven moet zijn dat iedere leerling en student die van school afkomt, dit doet met een basiskennis van de EU, een soort EU-geletterdheid. Het EESC weet dat het een hele uitdaging is om de ongeveer 72 miljoen leerlingen in het basisonderwijs en in de onder- en bovenbouw van het voortgezet onderwijs te bereiken en les te geven over de EU. Dit houdt onder meer in dat studenten en leerlingen de mogelijkheid moeten krijgen om de Europese instellingen te bezoeken en een overzicht krijgen van de EU en haar geschiedenis (in het Huis van de Europese geschiedenis). Ook leerkrachten moeten de kans krijgen om de EU-instellingen van dichtbij te leren kennen, om speciale ervaringen op te doen, met de verschillende organisaties en instellingen (zoals het EESC) te discussiëren en naar huis terug te keren met een beter begrip van Europa, zijn rol, zijn waarden en de manier waarop het is georganiseerd.

5.7. Deze “EU-geletterdheid” moet worden ondersteund door een toolkit voor de verschillende niveaus:

- op de basisschool moeten de leerlingen leren over de culturen en tradities van andere EU-landen, zoals hun talen, voeding, muziek, feestdagen, geografie en traditionele kleding en dansen;
- in het voortgezet onderwijs moeten leerlingen kennismaken met meer “harde feiten” over de EU en een begin maken met de ontwikkeling van een gevoel van burgerlijke verantwoordelijkheid. De toolkit moet thema's omvatten zoals de geschiedenis van de EU, de belangrijkste verwezenlijkingen van de EU (zoals haar bijdrage aan de vrede), de EU-instellingen, de EU-politiek, de EU-verkiezingen, mediageletterdheid en kritisch denken over nieuwsberichten en actief burgerschap;
- voor het tertiair onderwijs moet de toolkit meer gedetailleerde informatie bevatten, bijvoorbeeld over het EU-beleid, de politieke structuren, de economie, de arbeidsmarkt, sociale beleidskwesties, mobiliteit en rechten en sociaal partnerschap. Ze kan ook instrumenten omvatten die zijn toegesneden op specifieke beroepsgroepen, zoals journalisten of lokale/regionale politici.

5.8. De belangrijke en cruciale rol van leerkrachten

5.8.1. Leerkrachten spelen een zeer belangrijke rol als architecten van de toekomst. Een specifiek programma voor leerkrachten dat rekening houdt met de specifieke situatie en behoeften in de lidstaten is van cruciaal belang. Veel leerkrachten kampen met een gebrek aan kennis over de EU en voelen zich onvoldoende vertrouwd met de materie om hierover les te kunnen geven.

5.8.2. Leerkrachten moeten een beter inzicht krijgen in Europa, zodat zij beter in staat zijn om al jonge leerlingen les te geven over Europa. Een van de doelstellingen van de lerarenopleiding moet zijn dat leerkrachten een beter inzicht moeten hebben in het institutionele proces van de Europese integratie, en dat zij de nieuwe didactische benadering kunnen gebruiken om dit beter uit te leggen aan hun leerlingen. Zij zullen ook gebruik moeten kunnen maken van nieuwe didactische onderwijsconcepten.

5.8.3. Het EESC is ingenomen met het gemoderniseerde en gecentraliseerde platform, genaamd “Leerhoek”⁽²¹⁾, dat onlangs op de EUROPA-website is gelanceerd. De Leerhoek is vooral gericht op leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs, hun leerkrachten en ouders en brengt op één plaats spelletjes, quizen, leer- en lesmateriaal samen die door de Europese Commissie en de andere instellingen zijn ontwikkeld en waarin de nadruk wordt gelegd op de EU en haar voordelen voor de Europese burgers. **eTwinning** is het grootste lerarennetwerk ter wereld. Meer dan **680000 leerkrachten** hebben zich geregistreerd bij eTwinning, dat leraren in staat stelt gezamenlijke projecten op te zetten, de vaardigheden van leerkrachten en leerlingen verbetert en cruciaal is voor het creëren van een Europees saamhorigheidsgevoel. Leerkrachten moeten beter over dit instrument worden geïnformeerd.

5.8.4. Volgens het EESC zou het mogelijk moeten zijn dat bepaalde instellingen die financieel worden gesteund door de EU, met name het Europees Universitair Instituut en het Europacollege, alle lerarenopleiders in de EU een opleiding over Europese aangelegenheden geven. Daarnaast is voor Erasmus+-studenten⁽²²⁾ en Jean Monnet-academici een belangrijke rol weggelegd als EU-ambassadeurs op scholen.

⁽²¹⁾ Leerhoek.

⁽²²⁾ PB C 228 van 5.7.2019, blz. 68.

5.8.5. Het EESC vindt het ook belangrijk dat de Commissie een Teachers' Testing Panel heeft opgericht, waarvan voor iedere lidstaat één leerkracht uit het lager onderwijs en één uit het voortgezet onderwijs deel uitmaakt, die worden geselecteerd door de vertegenwoordigingen van de Europese Commissie. Het panel adviseert over de inhoud en de stijl van het lesmateriaal dat door de diensten van de Commissie wordt ontwikkeld. Dit kan zeer nuttig zijn om ervoor te zorgen dat het aangeboden lesmateriaal in de pas loopt met de huidige trends en behoeften.

5.8.6. Naast het lesgeven over Europa op scholen is het van belang dat de informatie ook toegankelijk is voor het grote publiek, bijvoorbeeld in openbare bibliotheken en andere openbare ruimten.

Brussel, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het standpunt van het bedrijfsleven ten aanzien van het verzoenen van klimaat- en energiebeleid

(initiatiefadvies)

(2019/C 353/10)

Rapporteur: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Corapporteur: **Enrico GIBELLIERI**

Besluit van de voltallige vergadering	24.1.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, rvo Initiatiefadvies
Bevoegd orgaan	Adviescommissie Industriële reconversie (CCMI)
Goedkeuring door de CCMI	3.6.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	148/3/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Europese bedrijven die intensief gebruikmaken van grondstoffen en energie zijn van strategisch belang voor de industriële waardeketens van de EU. Ze moeten zich overeenkomstig het EU-beleid voor het tegengaan van klimaatverandering inzetten voor het doorvoeren van verregaande hervormingen en het doen van forse investeringen met het oog op het bereiken van klimaatneutraliteit vóór 2050.

1.2. Het doel van het huidige emissiehandelssysteem (ETS) is deze inspanningen te stimuleren door een prijskaartje te hangen aan de uitstoot van broeikasgassen. Dit leidt echter tot tegenstrijdige eisen: om de klimaatdoelstellingen te bereiken zijn hogere prijzen noodzakelijk, maar om de concurrentiepositie van grondstof- en energie-intensieve bedrijven op externe markten te beschermen, is het noodzakelijk dat zij dezelfde prijs betalen als hun externe concurrenten: een prijs die zeer laag of zelfs nul is.

1.3. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) maakt zich zorgen over het risico van koolstof- of investeringslekkage (waarbij de productie of de investering plaatsvindt op een plaats waar het ETS niet van toepassing is) in grondstof- en energie-intensieve bedrijven en het daaruit voortvloeiende banenverlies, nu de prijzen voor de uitstoot van broeikasgassen op de wereldmarkten zo uiteenlopen.

1.4. In een eerder advies⁽¹⁾ pleitte het EESC voor een wereldwijd ETS om internationaal gelijke concurrentievoorwaarden voor grondstof- en energie-intensieve bedrijven tot stand te brengen. De hoop op een dergelijke oplossing is tot dusver niet uitgekomen.

1.5. Het EESC acht het van essentieel belang dat het industrie- en energiebeleid en het klimaatbeleid met elkaar in overeenstemming worden gebracht om de enorme investeringen op gang te brengen die nodig zijn voor de overgang naar een koolstofvrij economisch model voor grondstof- en energie-intensieve bedrijven. Dit moet een "rechtvaardige overgang" worden en de sociale partners moeten actief worden betrokken bij de vaststelling en uitvoering van het beleid.

(1) PB C 71 van 24.2.2016, blz. 57, §1.9.

1.6. De investeringen van de EU en de lidstaten moeten invloed hebben op onderzoek, ontwikkeling en innovatie en op het gebruik van koolstofarme en koolstofvrije technologie door grondstof- en energie-intensieve bedrijven, met inbegrip van de benodigde extra elektriciteitsproductie, alsook op het onderwijs aan en de opleiding van hun werknemers. In het volgend meerjarig financieel kader (2021-2027) moet het budget dat de Commissie hiervoor in haar voorstel voor het InvestEU-programma en voor de andere investeringsprogramma's die daaraan gekoppeld zullen worden heeft voorzien, worden verhoogd.

1.7. Het EESC is van plan een bijdrage te leveren aan de discussie over de door de Europese Raad ^(?) bepleite industriële strategie voor de lange termijn, door na te gaan of één van de vele beleidsopties die momenteel in overheidskringen worden overwogen technisch en juridisch haalbaar is: de uitvoering van correcties aan de grens (*border adjustment measures*, BAM) van de prijs die intern voor broeikasgasemissies wordt gehanteerd op basis van het broeikasgasemissiegehalte van de basismetalen, -chemicaliën en -materialen die in industrieproducten zijn verwerkt. Het Comité herinnert eraan dat het al in 2014, in zijn initiatiefadvies over marktgerichte instrumenten ter bevordering van een hulpbronnefficiënte en koolstofarme economie in de EU ^(?), heeft onderstreept dat moet worden nagegaan of een dergelijk mechanisme haalbaar is en kan worden ingevoerd, maar dat Commissie noch Raad daarop afdoende heeft gereageerd.”

1.8. Het EESC raadt de Commissie aan om dieper na te denken over deze en andere beleidsopties, zoals een hervormd ETS, koolstofgrenscorrectie ⁽⁴⁾, een btw-tarief dat is afgestemd op de koolstofintensiteit ⁽⁵⁾, en om deze te vergelijken op het punt van:

- effecten op koolstof- en investeringslekkage, in een toekomstige situatie van hogere prijzen en een geringere beschikbaarheid van ETS-emissierechten in de EU;
- rechtszekerheid over naleving van de WTO-regels;
- aanvaarding door handelspartners;
- technische haalbaarheid, met name gezien het bestaan van wereldwijd aanvaarde boekhoud- en metingsnormen en van betrouwbare en erkende databanken.

1.9. Het EESC adviseert de Commissie ook om in een vroeg stadium overleg te plegen met de belangrijkste handelspartners van de EU om erachter te komen hoe zij over de verschillende opties denken.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het dilemma van klimaatbeleid voor bedrijven die intensief gebruikmaken van grondstoffen en energie

Het klimaatbeleid is per definitie een traject met hindernissen

2.1.1. Enerzijds heeft dit beleid tot doel de uitstoot van broeikasgassen (zowel afkomstig van de verbranding van fossiele brandstoffen als van industriële processen) drastisch te verminderen. De EU streeft ernaar om tegen 2050 koolstofneutraliteit te bereiken, een doel dat in de mededeling van de Commissie “Een schone planeet voor iedereen” wordt bepleit. Deze verminderde uitstoot moet ervoor zorgen dat de opwarming van de aarde ruim onder de 2 °C en bij voorkeur onder de 1,5 °C blijft, zonder dat de voedselvoorziening van de mens door middel van landbouw daardoor in gevaar komt. In een markteconomie is beprijzing van de uitstoot van broeikasgassen een erg efficiënt instrument. Zo kunnen marktdeelnemers hetzij rendabel investeren in emissiebeperkende apparatuur of processen (zoals koolstofafvang en koolstofopslag of -gebruik), hetzij geld besparen door hun materiaalverbruik te verminderen (bijv. door producten te gebruiken die langer meegaan) of door voortaan alleen nog materialen te kopen die minder broeikasgassen uitstoten (zoals gerecycleerde materialen). Om ervoor te zorgen dat deze methode doeltreffend is, moet de prijs van broeikasgasemissies hoog en voorspelbaar genoeg zijn om aan te zetten tot investeringen of om een gedragsverandering teweeg te brengen.

2.1.2. Anderzijds maken energiekosten een groot deel uit van het totale kostenpakket van grondstof- en energie-intensieve bedrijven: 25 % in het geval van staal, 22-29 % voor aluminium ⁽⁶⁾ en 25-32 % voor glas ⁽⁷⁾.

^(?) Conclusies van de Europese Raad van 22 maart 2019 (EUCO 1/19).

^(?) PB C 226 van 16.7.2014, blz. 1.

⁽⁴⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 16 december 2015 over de ontwikkeling van een duurzame Europese basismetalaanindustrie (2014/2211(INI)).

⁽⁵⁾ A. Gerbeti, “CO₂ in goods and European industrial competitiveness”, Editoriale Delfino (2014), en A. Gerbeti, “A Symphony for energy: CO₂ in goods”, Editoriale Delfino (2015).

⁽⁶⁾ A. Marcu en W. Stoefs, “Study on composition and drivers of energy prices and costs in selected energy-intensive industries”. CEPS, 2016, beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20355>

⁽⁷⁾ C. Egenhofer en L. Schrefler, “Study on composition and drivers of energy prices and costs in energy-intensive industries. The case of the flat glass industry”, CEPS, 2014, beschikbaar op: <https://www.ceps.eu/system/files/Glass.pdf>

2.1.3. Als de energiekosten stijgen als gevolg van de hoge prijs die in de EU wordt gehanteerd voor broeikasgasemissies in vergelijking met de prijzen elders, en als gevolg van grootschalige en vroegtijdige investeringen in technologieën die weinig of geen uitstoot opleveren in grondstof- en energie-intensieve bedrijven en in de daarmee samenhangende benodigde capaciteit op het gebied van elektriciteitsproductie, -transport en -opslag⁽⁸⁾, maar gepaard gaan met hoge afschrijvingskosten, komt de externe concurrentiepositie van in de EU gevestigde grondstof- en energie-intensieve bedrijven in gevaar. Ondanks hun inspanningen op het gebied van energie-efficiëntie zullen hun productieprijs altijd hoger liggen dan die van hun externe concurrenten. Op deze markten, met zeer gestandaardiseerde producten, leidt een hogere prijs tot verlies van marktaandeel en bijbehorende werkgelegenheid. Als dit gebeurt, worden de broeikasgasemissies van EU-producenten eenvoudigweg overgedragen aan producenten elders (die vaak minder energie-efficiënt zijn), wat (in het gunstigste geval) geen effect heeft op de mondiale broeikasgasemissies. Dit verschijnsel staat bekend als “koolstoflekkage”. In een mondiale competitieve omgeving waar de prijs van broeikasgasemissies nul is, dringt de noodzaak zich op om de prijs van koolstof zo laag mogelijk — en zelfs op nul — te houden.

Dit verschijnsel wordt nog verergerd door “nvesteringslekkage”. Zelfs met een lage prijs voor de uitstoot van broeikasgassen in de EU, vormt de onzekerheid over welke kant het opgaat nu al een belemmering voor investeringen in het onderhoud en de modernisering van de locaties waar grondstof- en energie-intensieve bedrijven zijn gevestigd, wat eveneens leidt tot — een zeer zorgwekkend — verlies van concurrentievermogen voor EU-producenten. Investeringslekkage zou in het geval van in de EU gevestigde grondstof- en energie-intensieve bedrijven dramatisch toenemen, als de prijzen voor de uitstoot van broeikasgassen niet alleen zouden schommelen maar ook hoog zouden zijn.

2.1.4. Via het ETS probeert de EU nu een prijs vast te stellen voor broeikasgasemissies. Maar voor het merendeel is dat niet gelukt: de prijs voor broeikasgasemissies is weliswaar al jaren heel laag (ondanks de recente stijging), maar instabiel genoeg om investeringslekkage te veroorzaken. Bovendien is het een ingewikkelde regeling met tal van uitzonderingen. Een structurele reden voor het gebrek aan succes en voor de complexiteit van de regeling is wellicht dat het ETS er niet in geslaagd is om het hierboven beschreven probleem op te lossen, dat wordt veroorzaakt door tegenstrijdige eisen, nl. de roep om hetzij hoge hetzij lage prijzen voor broeikasgasemissies.

Het is dus wellicht tijd om een uitweg te vinden uit dit dilemma en om de tegenstrijdige beleidsdoelstellingen — beperking van klimaatverandering enerzijds en bescherming van het externe concurrentievermogen van Europese grondstof- en energie-intensieve bedrijven anderzijds — met elkaar te verenigen, met inachtneming van alle andere beleidsdoelstellingen, zoals vrije en eerlijke handel, in het kader van de door de Europese Raad bepleite industriële strategie voor de lange termijn.

2.2. *Correcties aan de grenzen als mogelijke oplossing*

2.2.1. Volgens de EU-instellingen kan dit dilemma het best worden opgelost door één enkele, wereldwijde ETS-regeling in te voeren waarin een wereldwijde prijs voor broeikasgasemissies is vastgesteld. Maar de hoop op een dergelijke oplossing is nog niet uitgekomen. Gezien de recente geopolitieke ontwikkelingen in de richting van unilateralisme is de kans klein dat een dergelijke wereldwijde overeenkomst tijdig tot stand zal komen.

De voorzieningen die de Commissie heeft getroffen (ETS-opbrengsten laten terugvloeien naar de industrie, ondersteuning van innovatie, gratis emissierechten, toestemming voor de lidstaten om indirecte kosten te compenseren enz.) bieden wellicht onvoldoende bescherming tegen koolstof- of investeringslekkage in een situatie van asymmetrisch klimaatbeleid en toenemende klimaatambities van de EU. Daarom zijn er stemmen opgegaan voor alternatieve manieren om, als mogelijke oplossing, klimaatdoelstellingen te verenigen met het externe concurrentievermogen van grondstof- en energie-intensieve bedrijven. Een van die manieren is de invoering van correcties aan de grens (*border adjustment measures*, BAM), zoals gedefinieerd door de Wereldhandelsorganisatie (WTO). In dit advies wordt aan de hand van een concreet voorstel nagegaan of deze optie technisch en juridisch haalbaar is.

2.3. De rechtsbeginselen van de WTO: correcties aan de grens voor interne verbruiksbelastingen mogen externe marktdeelnemers niet discrimineren.

2.3.1. Het principe van BAM's is als volgt: wanneer een interne verbruiksbelasting wordt ingevoerd in een rechtsgebied, bestaat het risico dat lokale producenten (die aan deze belasting zijn onderworpen) zowel op de interne markt (waar lokale producenten en importeurs met elkaar concurreren) als op exportmarkten concurrentienadeel ondervinden ten opzichte van hun externe concurrenten (die niet aan de belasting zijn onderworpen). De autoriteiten van dit rechtsgebied mogen de concurrentie weer eerlijk maken door: 1) belasting te heffen op ingevoerde goederen en 2) de belasting op uitgevoerde goederen terug te betalen.

⁽⁸⁾ Uit onderzoek door T. Wyns (“Industrial Value Chain: A Bridge towards a Carbon Neutral Europe”, VUB-IES, 2018, beschikbaar op <https://www.ies.be/node/4758>), waarin 11 Europese grondstof- en energie-intensieve bedrijven worden bestudeerd, is gebleken dat voor de grootschalige invoering van koolstofarme technologische toepassingen tussen 2980 TWh en 4430 TWh extra energie per jaar nodig is.

2.3.2. Dergelijke correcties zijn in 1970 ⁽⁹⁾ geëvalueerd (verslag van de werkgroep inzake correcties aan de grens). Op basis van daarvan werden productgerelateerde BAM's door de WTO beschouwd als legaal, mits zij aan bepaalde voorwaarden voldeden, zonder dat er bezwaren werden geuit in verband met protectionisme. Volgens deze voorwaarden mogen externe marktdeelnemers niet worden gediscrimineerd (artikelen II-2 bis, III-2 en VI-4 van de GATT ⁽¹⁰⁾), wat in dit geval betekent dat op ingevoerde goederen niet meer belasting mag worden geheven dan op lokale producten, en dat de belasting op uitgevoerde goederen moet worden terugbetaald tot een bedrag van ten hoogste de belasting die op de lokale markt is betaald.

2.4. ***De beoogde mechanismen: een transparant boekhoudsysteem voor exporteurs; importeurs betalen alleen naargelang van het broeikasgasgehalte van de basismaterialen***

2.4.1. De volgende mechanismen worden overwogen om het algemene idee van BAM's toe te passen op de specifieke situatie van broeikasgasemissies:

- om het bedrag vast te stellen dat aan exporteurs moet worden terugbetaald, wordt in een transparant boekhoudsysteem bijgehouden hoeveel broeikasgasemissies elk industrieproduct heeft opgeleverd; dit wordt de hele waardeketen lang bijgehouden en als extra kostenpost opgevoerd op de factuur;
- importeurs betalen voor de broeikasgasemissies van de basismaterialen die worden gebruikt om het industrieproduct te maken, maar niet de emissies die het gevolg zijn van de verwerking of vormgeving van het product of van de logistieke bewegingen ervan. Dat levert een zeer goede benadering op, omdat de broeikasgasemissies van een industrieproduct voor meer dan 90 % verband houden met de basismaterialen. Het levert onweerlegbaar bewijs op voor het bepalen van de belastinggrondslag door de douaneautoriteit (de aard en het gewicht van elk materiaal). Het geeft importeurs ook een klein voordeel, zodat ze niet kunnen beweren dat ze worden gediscrimineerd.

Deze mechanismen worden hieronder nader toegelicht en besproken.

2.5. ***Terugbetaling van de prijs van de broeikasgasemissies die uitgevoerde goederen hebben veroorzaakt op basis van een boekhoudsysteem***

2.5.1. Het systeem zou er als volgt uitzien. Wanneer een grondstof- en energie-intensief bedrijf heeft moeten betalen voor zijn broeikasgasemissies (hetzij in de vorm van ETS-emissierechten die tegen een variabele prijs per kg CO₂-equivalent op een markt of in de vorm van een koolstofbelasting tegen een vaste prijs zijn gekocht), moet het deze betaling (en de onderliggende emissievolumes) bijhouden in zijn boekhouding en in rekening brengen aan zijn klanten in zijn facturering (inclusief afschrijving van het broeikasgasemissieaandeel in zijn apparatuur). Zo zou het bestaande, uitgebreide boekhoudsysteem voor broeikasgassen dat in de EU is ontwikkeld voor de berekening van gratis emissierechten voor het ETS, dat duidelijk goed werkt, op een andere manier worden gebruikt. Dat een dergelijke doorbelastingsregeling technisch haalbaar is, zou moeten blijken uit de ervaring die de afgelopen 50 jaar is opgedaan met de btw.

2.5.2. Waar in de toeleveringsketen deze kosten moeten worden gefactureerd, moet nog worden vastgesteld. Eventuele doorbelasting aan de eindgebruiker zou tot gevolg hebben dat:

- de voorgestelde regeling meer zou worden gemodelleerd naar een interne verbruiksbelasting, zoals btw of accijnzen, in welk geval BAM's uitdrukkelijk zijn toegestaan door de WTO, waardoor de rechtszekerheid zou worden vergroot;
- tussenliggende bedrijven niet zouden worden benadeeld;
- de consument zou worden gestimuleerd om voor een klimaatvriendelijker optie te kiezen.

2.5.3. Wanneer een bedrijf een product uitvoert waarin de kosten van broeikasgasemissies zijn verdisconteerd, dan moet in de boekhouding worden gekeken wat het broeikasgasemissiegehalte van het uitgevoerde product is en moet de prijs hiervan door de staat worden terugbetaald (hetzij door de desbetreffende ETS-emissierechten opnieuw op de markt te brengen, hetzij door de koolstofbelasting terug te betalen) naargelang van de hoeveelheid broeikasgasemissies die aan het product zijn toe te schrijven.

2.5.4. Als de huidige kosteloze toewijzing van ETS-emissierechten aan de best presterende EU-producenten zou worden gehandhaafd, dan zou deze terugbetaling plaatsvinden tegen de gemiddelde kosten van een ETS-emissierecht in de EU-economie, gebaseerd op de spotmarktprijs en het aandeel gratis rechten dat aan EU-producenten is verleend.

⁽⁹⁾ GATT, "Report by the Working Party on Border Trade Adjustments", 1970, beschikbaar op: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf, zie met name de paragrafen 4, 11 en 14.

⁽¹⁰⁾ Beschikbaar op: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_e.htm

2.5.5. Dit boekhoudsysteem zorgt ervoor dat de exporteur de exacte kosten krijgt terugbetaald voor de volledige broeikasgasuitstoot van het product in de toeleveringsketen. De exporteur krijgt geen onrechtmatig voordeel en het systeem is derhalve in overeenstemming met de WTO-eisen. De billijkheid van deze regeling is per geval gemakkelijker aan te tonen als de prijs van broeikasgasemissies vastligt (zoals bij koolstofbelasting). Is de prijs van broeikasgasemissies echter variabel (zoals op een ETS-markt), dan is het systeem alleen over de hele linie billijk, waarbij sommige speculanten op de ETS-markten geluk hebben en andere pech, en waarbij goed en slecht presterende producenten in de EU verschillende hoeveelheden gratis emissierechten krijgen toebedeeld.

2.6. ***De correctie voor ingevoerde goederen kan worden gebaseerd op het broeikasgasemissiegehalte van de verwerkte basismetalen, -chemicaliën en -materialen***

2.6.1. Het broeikasgasemissiegehalte van een industrieproduct is voornamelijk te vinden in de materialen.

Het broeikasgasemissiegehalte van een industrieproduct kan worden opgesplitst in drie onderdelen, die overeenkomen met de verschillende soorten waardetoevoegende activiteiten:

- het broeikasgasemissiegehalte van de basismetalen, -chemicaliën en -materialen die direct of indirect deel uitmaken van het product (bijv. staal, ethyleen, benzeen, ammoniak, zoutzuur, glas, hout);
- het broeikasgasemissiegehalte van de industriële bewerking van de basismetalen, -chemicaliën en -materialen (bijv. polymeriseren, gieten, bewerken, snijden enz.);
- het broeikasgasemissiegehalte van de logistieke bewegingen op de productiesite en tussen de verschillende productiesites onderling in elk stadium van waardetoevoeging.

Het overgrote deel van het broeikasgasemissiegehalte van een industrieproduct is toe te schrijven aan de verwerkte basismetalen, -chemicaliën en -materialen (vooral wanneer zij niet worden gerecycleerd). Een voorbeeld dat illustreert hoe deze componenten zich tot elkaar kunnen verhouden, is staal: om een stuk staal machinaal te verwerken wordt 2,8 kWh energie gebruikt ⁽¹¹⁾, terwijl de energie die in het materiaal is ingebed 117 kWh bedraagt ⁽¹²⁾, dat wil zeggen 40 keer meer. In het geval van meststoffen, kunststoffen, elastomeren, oplosmiddelen, smeermiddelen en textielvezels is een zeer groot deel van het broeikasgasemissiegehalte van het eindproduct toe te schrijven aan de basischemicaliën waaruit zij zijn vervaardigd, hetgeen uit hun formule kan worden afgeleid. Dit betekent dat het volledige broeikasgasemissiegehalte van een industrieproduct bij benadering kan worden vastgesteld aan de hand van het broeikasgasemissiegehalte van de basismetalen, -chemicaliën en -materialen waaruit het is opgebouwd ⁽¹³⁾.

2.6.2. *Berekening van de correctie die wordt toegepast op ingevoerde goederen*

2.6.2.1. Om ervoor te zorgen dat douaneautoriteiten die met het beheer van de BAM's zijn belast efficiënt kunnen werken en rechtszekerheid hebben, wat niet alleen voor henzelf maar ook voor het importbedrijf dat te goeder trouw handelt moet gelden, moet er bij de vaststelling van zowel de belastinggrondslag als het belastingtarief zo min mogelijk ruimte voor interpretatie worden gelaten en moet de kans op een rechtsgeschil minimaal zijn.

Het belastingtarief voor broeikasgasemissies is ofwel een vereiste om ETS-emissierechten aan te kopen voor de hoeveelheid broeikasgasemissies die verband houden met het ingevoerde product, tegen dezelfde prijs per ETS-emissierecht als in de restitutie voor exporteurs (in het geval van een marktgericht systeem), ofwel het koolstofbelastingtarief (in geval van een stelstel met vaste tarieven).

2.6.2.2. De belastinggrondslag moet kunnen worden gecontroleerd aan de hand van een analyse van het ingevoerde goed, dat het minst betwistbare bewijsstuk is. In het onderhavige geval zou de ideale heffingsgrondslag het volledige broeikasgasemissiegehalte van het ingevoerde goed zijn.

Het is moeilijk om het volledige broeikasgasemissiegehalte van een industrieproduct te bepalen vanwege de complexiteit van alle waardetoevoegende activiteiten die in de waardeketen zijn uitgevoerd en die in veel gevallen geen sporen achterlaten in het product zelf.

Voorgesteld wordt de hierboven geschetste eenvoudige, maar werkbare methode te kiezen: het volledige broeikasgasemissiegehalte van het ingevoerde goed wordt bij benadering vastgesteld aan de hand van het broeikasgasemissiegehalte van de verwerkte basismetalen, -chemicaliën en -materialen, mits deze meer dan bijvoorbeeld 1 % van de totale massa vertegenwoordigen. Zo zouden ook micro-elektronische onderdelen, die ondanks hun kleine omvang aanzienlijke broeikasgasemissies produceren, worden meegenomen in de berekening.

⁽¹¹⁾ Yohei Odaa et al., "Energy Consumption Reduction by Machining Process Improvement", derde CIRP-conferentie, 2012, zie <http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/17172.pdf>

⁽¹²⁾ Inventaris van koolstof en energie, zie <http://www.circularrecology.com/embodied-energy-and-carbon-footprint-database.html>

⁽¹³⁾ Deze emissies zijn over het algemeen positief. Zij kunnen negatief zijn in het geval van duurzaam geteelde materialen van biologische oorsprong (bijv. hout).

Het totale broeikasgasgehalte van de materialen die aanwezig zijn in het product wordt als volgt berekend: de massa van elk type basismet metaal, elementaire chemische stof of basismateriaal dat in significante mate aanwezig is in het product wordt vermenigvuldigd met de intensiteit van de broeikasgasemissies van dit metaal, deze stof of dit materiaal (d.w.z. de broeikasgasemissies die in elke kilo van dit metaal, deze chemische stof of dit materiaal zijn verdisconteerd).

Voor de meeste basismetalen, -chemicaliën en -materialen is de gemiddelde intensiteit van broeikasgasemissies per land vastgesteld. De cijfers zijn beschikbaar in een reeks openbare databanken (die o.a. zijn opgenomen in het broeikasgassenprotocol⁽¹⁴⁾), waarbij is uitgegaan van goed doorontwikkelde LCA-methoden (*life cycle assessment*, levenscyclusbeoordeling), ook voor China.

2.6.2.3. Om lagere broeikasgasemissies door bedrijven te bevorderen en te belonen, en om de verspreiding van gegevens te stimuleren, wordt het volgende mechanisme (opwaartse spiraal) voorgesteld:

- als een producent op betrouwbare wijze kan aantonen wat de werkelijke intensiteit van zijn broeikasgasuitstoot is, dan geldt deze waarde voor al zijn producten die worden ingevoerd in de EU. Als er echter geen betrouwbare gegevens worden verstrekt, dan wordt uitgegaan van de gemiddelde uitstootintensiteit van het land van herkomst; deze waarde wordt berekend aan de hand van de productie en emissies die overblijven na aftrek van de betrouwbare gegevens.
- Daarom zullen de meest klimaatvriendelijke producenten in een land als eerste gegevens verstrekken (om niet te worden gestraft door de toepassing van het nationale gemiddelde). Het gevolg hiervan is dat, wanneer de “goede” producenten niet worden meegenomen in de berekening, het nationale gemiddelde geleidelijk aan zal verslechteren, waardoor de resterende producenten worden aangemoedigd om betrouwbare gegevens te verstrekken.

2.6.2.4. De EU zou bovendien technische ondersteuning kunnen bieden aan bedrijven in het buitenland die, zoals vereist, een betrouwbaar boekhoudsysteem voor broeikasgasemissies willen opzetten, en zo haar vriendschappelijke houding tegenover handelspartners kunnen voortzetten.

2.6.2.5. Om te voorkomen dat gewetenloze spelers de lage uitstootintensiteit van de ene fabriek ten onrechte toeschrijven aan de productie van een andere fabriek, zou een traceerbaarheidssysteem, bijvoorbeeld op basis van blockchaintechnologie, kunnen worden ontwikkeld en gebruikt.

Brussels, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁴⁾ Voor de volledig lijst van databanken met gegevens over de broeikasgasemissies van verschillende materialen en processen zie <http://www.ghgprotocol.org/life-cycle-databases>

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bevordering van korte en alternatieve voedselvoorzieningsketens in de EU: de rol van agro-ecologie**(initiatiefadvies)**

(2019/C 353/11)

Rapporteur: **Geneviève SAVIGNY**

Besluit van de voltallige vergadering	24.1.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 32 van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	28.6.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	135/7/21

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) onderstreept in dit advies dat korte ketens en agro-ecologie de Europese landbouwers nieuwe perspectieven bieden. Deze innovatieve benaderingen mogen dan wel indruisen tegen de globalisering van de voedselssystemen, toch zijn ze al meer dan 50 jaar gestructureerde vormen aan het aannemen, zijn ze het onderwerp van tal van nationale en Europese onderzoeksprogramma's, wordt de ontwikkeling ervan ondersteund met publieke en private middelen en sluiten steeds meer nieuwe landbouwers zich erbij aan. Agro-ecologie en korte ketens hebben zo al bewezen dat ze een afdoende antwoord kunnen bieden op de voedselproblematiek en zouden een essentiële pijler kunnen vormen van een beleid dat gericht is op duurzame voedselssystemen en de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen binnen een termijn van tien jaar (2030).

1.2. In heel Europa worden innoverende systemen ontwikkeld waarbij consumenten en producenten met elkaar in contact worden gebracht, zoals het geval is bij gemeenschapslandbouw (*community supported agriculture, CSA*) en andere vormen van "manden". Veel van deze producenten beoefenen biologische landbouw of andere vormen van niet-gelabelde milieuvriendelijke methoden. Vaak zijn de lokale overheden daarbij betrokken en zetten ze systemen voor lokaal voedselbeheer op waarin de verschillende belanghebbenden worden samengebracht en waardoor met name het gebruik van lokale producten in de collectieve catering wordt bevordert. Met directe verkoop kunnen kleine ondernemingen de toegevoegde waarde en de rentabiliteit van de boerderijen daadwerkelijk verhogen. Het opnieuw lokaal maken van het voedselsysteem zorgt voor werkgelegenheid en lokale dynamiek, met een sterke betrokkenheid van de landbouwers die zich daarop toelagen. - Voor consumenten is het een bron van hoogwaardige verse producten waar een verhaal en menselijk contact bij hoort, en een aanleiding om aandacht te schenken aan en zich te verdiepen in voeding en de waarde van producten.

1.3. Deze manier van productie-distributie leent zich niet voor alle landbouwbedrijven om redenen die te maken hebben met het productietype, de geografische locatie of het feit dat er niet genoeg stedelingen zijn om bijvoorbeeld alle wijn en olijfolie van een zeer agrarisch gebied te verbruiken. Ze biedt ook geen alternatief voor de behoefte aan niet-lokaal geproduceerde levensmiddelen. In langere ketens bieden de systemen voor Europese kwaliteitslabels identificatie- en valorisatiemogelijkheden (beschermd geografisch aanduiding, beschermde oorsprongsbenaming, gegarandeerde traditionele specialiteit) die consumenten een keuze helpen te maken.

1.4. In dit verband stelt het EESC vast dat agro-ecologie zich aandient als een nieuw voedsel- en landbouwmodel. Als wetenschap, technologie en sociale beweging beschouwt agro-ecologie het voedselsysteem in zijn totaliteit en beoogt het de producent dichterbij zijn omgeving te brengen en tegelijkertijd de complexiteit en rijkdom van het agro-eco-sociale systeem te behouden of zelfs te herstellen. Onder stimulans van de FAO en als onderwerp van talrijke onderzoeken en conferenties maakt agro-ecologie in Europa een sterke opmars, ook op institutioneel niveau, in het kader van nationale programma's voor landbouwontwikkeling.

1.5. Het EESC is van mening dat agro-ecologie het streefdoel moet zijn voor de Europese landbouw, waarvan de ontwikkeling intrinsiek samenhangt met het behoud van natuurlijke hulpbronnen. Omdat ze zijn ingegeven door succesvolle modellen zoals biologische landbouw (met uitsluiting van bepaalde uitwassen van de "industriële" biologische landbouw), permacultuur en andere traditionele landbouwsystemen, moeten inspanningen met het oog op het verminderen van productiemiddelen, het weer vruchtbaar maken van land, de invoering van gemengde gewassen en de bescherming van de biodiversiteit worden aangemoedigd en opgewaardeerd.

1.6. Het EESC zou graag zien dat het agro-ecologische project op EU-niveau wordt uitgerold op basis van op een gestructureerd actieplan, waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende instrumenten op lokaal, regionaal en Europees niveau. Een alomvattend voedselbeleid dat door het EESC wordt gepromoot, kan daarvoor het kader bieden. Belangrijke maatregelen zijn onder meer:

- geld vrijmaken voor de installatie van noodzakelijke, individuele of collectieve voorzieningen (2e pijler van het GLB);
- de levensmiddelenwetgeving toepassen op een manier waarbij rekening wordt gehouden met kleine producenten en flexibiliteit aan de dag wordt gelegd voor kleinschalige productie, etiketteringsvoorschriften enz.;
- adequate onderwijs- en adviesdiensten voor verwerking, directe verkoop en agro-ecologie opzetten of versterken;
- netwerken voor uitwisselingen tussen landbouwers bevorderen;
- ervoor zorgen dat er onderzoek wordt gedaan naar agro-ecologie en de behoeften van de producenten in korte ketens.
- Op territoriaal niveau: er moeten passende mededingingsregels worden ingevoerd om de toelevering van collectieve catering via korte en lokale ketens te vergemakkelijken.

2. Inleiding

2.1. In twee adviezen van het EESC ⁽¹⁾ wordt erop gewezen dat de EU toe is aan een alomvattend voedselbeleid met verschillende pijlers, waaronder de ontwikkeling van kortere voedselvoorzieningsketens.

2.2. Op lokaal en regionaal niveau worden steeds meer initiatieven genomen om alternatieve voedselsystemen en korte voedselvoorzieningsketens te ondersteunen. Een alomvattend voedselbeleid moet gebaseerd zijn op gemeenschappelijke governance op alle niveaus — lokaal, regionaal, nationaal en Europees — en die governance verder stimuleren en ontwikkelen. Een dergelijke aanpak zou een kader scheppen dat deze initiatieven kan laten floreren, ongeacht hun omvang, en is noodzakelijk voor de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen in Europa.

2.3. In dit verband dient agro-ecologie zich aan als een nieuw voedsel- en landbouwmodel, dat samengaat met de ontwikkeling van die nieuwe praktijken op het gebied van voedselvoorziening en -productie.

2.4. Dit advies beoogt erop te wijzen hoe producenten en consumenten dichterbij elkaar worden gebracht in kortere ketens en hoe de agro-ecologie zich aan het ontwikkelen is teneinde de voorwaarden en instrumenten vast te stellen om het voedselsysteem te sturen in de richting van de volledige verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen.

3. Ontwikkeling van korte ketens

3.1. In het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid (Verordening (EU) nr. 1305/2013) omschrijft de Europese Unie "korte toeleveringsketen" als "een toeleveringsketen bestaande uit een beperkt aantal marktdeelnemers die streven naar samenwerking, plaatselijke economische ontwikkeling en nauwe geografische en sociale betrekkingen tussen producenten, verwerkers en consumenten" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ EESC-advies over duurzamere voedselsystemen (PB C 303 van 19.8.2016, blz. 64) en EESC-advies over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de ontwikkeling van een alomvattend voedselbeleid in de EU (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 18).

⁽²⁾ Verordening (EU) nr. 1305/2013.

3.2. De levensmiddelenhandel heeft sinds het einde van de jaren negentig ingrijpende veranderingen doorgemaakt. Door beter onderricht inzake voeding en de opeenvolgende gezondheids crises als gevolg van wanpraktijken in de landbouw en agro-industrie hanteert een toenemend aantal consumenten nieuwe kwaliteitscriteria, waaronder vermeldingen in verband met gezondheid en duurzame ontwikkeling⁽³⁾. De deregulering van de landbouwmarkten, de grote prijschommelingen — met prijzen die vaak lager zijn dan de kostprijs —, de lage landbouwinkomens en daartegenover de toenemende vraag van de consument naar gezonde en kwalitatief hoogstaande levensmiddelen brengen sommige landbouwers ertoe hun productie- en afzetmethoden te wijzigen. Zo begint de hele keten, van productie tot consumptie, gediversifieerder te worden. Er ontstaan nieuwe vormen van landbouwproductie, producenten moeten het initiatief nemen om nieuwe markten te zoeken of nieuwe manieren voor directe verkoop te vinden, zodat menselijke en economische investeringen in diversificatie worden beloond, en de praktijken worden duurzamer, onder impuls van de nauwere banden tussen producenten en consumenten. In 2015 heeft de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement (EPRS) erop gewezen dat 15 % van de landbouwers de helft van hun productie via korte ketens verkocht en uit een Eurobarometer-enquête van 2016 is gebleken dat vier op vijf Europese burgers van mening zijn dat de versterking van de rol van de landbouwer in de voedselvoorzieningsketen belangrijk is. Korte ketens winnen terrein in Europa, maar niet in alle landen evenveel.

3.3. Er zijn vele vormen van directe verkoop. Naast de traditionele vormen, op het landbouwbedrijf of daarbuiten, worden nieuwe initiatieven ontwikkeld. Een van de meest dynamische sectoren van innovatie van de afgelopen 20 jaar is de sector van de lokale en solidaire partnerschappen die consumenten en producenten met elkaar verbinden voor de levering van “manden” op contractuele basis, waarbij het hoofdzakelijk om biologische initiatieven gaat, die door de internationale organisatie Urgenci zijn verenigd en ontwikkeld. In veel landen worden ook collectieve maatregelen getroffen om de sector te stimuleren door het organiseren van lokale beurzen of evenementen zoals het netwerk “Campagna amica” in Italië. De coöperatieve sector levert een zeer belangrijke bijdrage. Het is een sector die jonge mensen en vaak enthousiaste starters aantrekt.

3.4. Het “zeer positieve” effect van korte voedselvoorzieningsketens, met name op de versheid en de organoleptische en nutritionele kwaliteit van producten, werd benadrukt in voornoemd advies⁽⁴⁾. Nadat meer dan 30 jaar is gewerkt aan een geglobaliseerd voedselsysteem, lijkt nu algemeen te worden erkend dat de nauwere banden tussen producenten en consumenten en de lokale systemen veel positieve effecten hebben. Korte ketens verhogen de toegevoegde waarde en de rentabiliteit van kleine landbouwbedrijven, maken het mogelijk om geïdentificeerde producten te verkopen die “een verhaal vertellen” aan consumenten, die daardoor bereid zijn om meer te betalen, en zorgen voor meer bedrijvigheid en sociale banden in plattelandsgebieden. Een verbetering van de kwaliteit van de voedselproductie en afzetkanalen maakt de consumenten bewust van verspilling en de waarde van voedsel, en helpt zo het effect van voedsel op de klimaatverandering te verminderen.

3.4.1. Deze marketingmethode heeft positieve externe effecten op de hele gemeenschap (het creëren van banen die niet naar derde landen kunnen worden verplaatst, behoud van de toegevoegde waarde in de regio, aantrekkelijkheid voor toerisme of bewoning). Bij de ondersteuning van de ontwikkeling van korte ketens en de territoriale dynamiek moet rekening worden gehouden met deze bredere externe effecten.

3.4.2. Initiatieven voor korte ketens zijn er in overvloed en zijn gebaseerd op sociale, organisatorische en territoriale innovaties die nog geen vaste structuur hebben. In veel werken worden de territoriale dimensie en de collectieve identiteit genoemd als sleutelfactoren voor hun duurzaamheid op lange termijn. De uitdaging bestaat er dus in de middelen te verschaffen om territoriale voedselsystemen te creëren die gebaseerd zijn op een lokale vorm van bestuur waarin de actoren zelf zijn vertegenwoordigd⁽⁵⁾.

3.5. Het internet blijkt een nieuw verkennings- en innovatiegebied te zijn voor korte ketens. Het wijdverbreide gebruik ervan in de afgelopen tien jaar heeft zich ook in de korte voedselvoorzieningsketens doorgezet. Omdat daarmee een bredere markt wordt aangereikt dan de traditionele producentenmarkt, kan de handel ook beter en vlotter verlopen. De afgelopen vijf jaar zijn er veel onlinebestelplatforms bijgekomen. Deze “voedselknooppunten” zorgen voor een “directe link” tussen producenten en consumenten, vooral voor exclusief lokale producten. Zo bieden ze producenten, maar ook consumenten, de mogelijkheid zich te verenigen om gezamenlijke aan-/verkoop te doen, waardoor de logistiek in de korte voedselvoorzieningsketen wordt vergemakkelijkt. Ook voor de productie en verwerking van de producten komt digitalisering te pas.

4. Agro-ecologie, een nieuwe manier om de landbouw te benaderen

4.1. Op het tweede internationale symposium over agro-ecologie dat in 2018 in Rome plaatsvond, stelde de FAO de volgende definitie voor: “Agro-ecologie is de toepassing van ecologische concepten en principes om de interactie tussen planten, dieren, mensen en het milieu te optimaliseren, zonder voorbij te gaan aan de sociale aspecten waarmee rekening moet worden gehouden voor een duurzaam en rechtvaardig voedselsysteem. Door het creëren van synergieën kan agro-ecologie niet alleen bijdragen aan levensmiddelenproductie, voedselveiligheid en voeding, maar ook aan het herstel van ecosysteemdiensten en biodiversiteit, die essentieel zijn voor duurzame landbouw”⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Codron, J.-M., Sirieix, L., Reardon, T., “Social and Environmental Attributes of Food Products: Signaling and Consumer Perception, With European Illustrations”, *Agriculture and Human Values*, deel 23, nr. 3, 2006, blz. 283-297.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁵⁾ Le Velly, R., “Dynamiques des systèmes alimentaires alternatifs”, *Systèmes agroalimentaires en transition*, Édition Quae, 2017, blz. 149-158.

⁽⁶⁾ <http://www.fao.org/about/meetings/second-international-agroecology-symposium/en/>

4.2. Agro-ecologie heeft drie belangrijke dimensies. De eerste dimensie is de kijk op agro-ecologie die in de jaren twintig van de twintigste eeuw is ontstaan, namelijk als een geheel van wetenschappelijke disciplines (natuurkunde, scheikunde, ecologie, ruimtelijke ordening) die de landbouw benaderen vanuit de complexe interacties binnen het agro-ecosysteem. Bij de tweede dimensie wordt agro-ecologie beschouwd als een geheel van duurzame landbouwpraktijken waarmee de oogst wordt geoptimaliseerd en gestabiliseerd. Bij de derde dimensie ziet men agro-ecologie als een sociale beweging die streeft naar voedselsoevereiniteit en nieuwe multifunctionele rollen voor de landbouw (⁷). Agro-ecologie is allengs meer aandacht voor de voedselproblematiek gaan inhouden, zoals blijkt uit documenten zoals “*Redesigning the food system*” (Hill, 1985) en “*Agroécologie, l’écologie des systèmes alimentaires durables*”, een naslagwerk van Steve Gliessman.

4.3. Agro-ecologie is gebaseerd op een gemeenschappelijk pakket van tien door de FAO gedefinieerde en vastgestelde beginselen, die gericht zijn op het helpen van landen bij het transformeren van hun voedsel- en landbouwsystemen, de veralgemening van duurzame landbouw, de volledige uitbanning van honger en het bereiken van verschillende andere doelstellingen voor duurzame ontwikkeling:

- **diversiteit, synergieën, doelmatigheid, veerkracht, recycling, cocreatie en uitwisseling van kennis** (omschrijving van de gemeenschappelijke kenmerken van de agro-ecologische systemen, basispraktijken en innovatieve benaderingen);
- **menselijke en sociale waarden, cultuur en voedingstradities** (contextuele kenmerken);
- **circulaire en solidaire economie, verantwoord bestuur** (gunstig klimaat).

De tien elementen van de agro-ecologie zijn met elkaar verweven en onderling afhankelijk (⁸).

4.4. Op grond van die tien beginselen is agro-ecologie een verzamelnaam voor verschillende vormen van landbouw: biologische landbouw, waarin dezelfde principes worden gebruikt in een gestandaardiseerd kader (de Unieregelgeving inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten (⁹)), biodynamische landbouw, geïntegreerde landbouw, agrobosbouw, waarbij gewassen en bomen worden gekweekt, en permacultuur hebben een gemeenschappelijke basis in die zin dat ze allemaal uitgaan van een complexe en systemische benadering van de landbouw, van voedselproductie tot -consumptie. Er moet worden benadrukt dat bij deze vormen van landbouw het behoud van de bodemkwaliteit en het leven in de bodem op de eerste plaats komt.

Agro-ecologie betekent een paradigmaverschuiving voor de landbouw met als doel de klimaatverandering te bestrijden, levende ecosystemen te herstellen alsook het water, de bodem en alle hulpbronnen waarvan de landbouw afhangt, te beschermen. Alle inspanningen van landbouwers om hun praktijken en hun relatie met het ecosysteem te heroverwegen teneinde de negatieve externe effecten te verminderen en de positieve externe effecten te vergroten, moeten worden aangemoedigd. Het verminderen van de chemische middelen, de introductie van meer diversiteit in de wisselbouw, een landbouw die gericht is op het behoud en de bevordering van de biodiversiteit zijn stappen die moeten worden aangemoedigd op de weg naar een agro-ecologische transitie van alle landbouwbedrijven in Europa.

4.5. De sociale beweging die zich in de jaren zeventig en tachtig vanuit Latijns-Amerika ontwikkelde onder invloed van organisaties zoals Via Campesina, gaf de aanzet tot de exponentiële internationale ontwikkeling van deze benadering van het voedselsysteem in zijn drie dimensies (wetenschappelijk, technisch en sociaal). Ook Europa is bij deze beweging betrokken. De FAO organiseerde in september 2014 in Rome een eerste symposium, “*Agroecology for Food Security and Nutrition*”, waarna verschillende regionale seminars volgden, waaronder dat in Boedapest in november 2016 voor Europa. De FAO pleit ook voor de ontwikkeling van agro-ecologie om de doelstellingen van duurzame ontwikkeling en de Overeenkomst van Parijs te bereiken. Een volgend evenement zal eind 2019 in Europa plaatsvinden. Het Europese onderzoeksprogramma Horizon 2020 heeft veel thema’s geïntegreerd die verband houden met agro-ecologie, biologische landbouw en korte ketens, en het EIP-Agri, dat deze thema’s met het oog op landbouwontwikkeling eveneens heeft onderzocht, organiseert in juni 2019 in Frankrijk de volgende Agri Innovation Summit (AIS) over agro-ecologie.

4.6. Agro-ecologie is geleidelijk aan geïnstitutionaliseerd geraakt, met name in Frankrijk (¹⁰). Door agro-ecologie op te nemen in de Franse landbouwwet en te voorzien in juridische en financiële instrumenten ter zake, heeft Frankrijk er een hoeksteen van zijn landbouwontwikkeling van gemaakt (¹¹). Met behulp van financiële steun en verschillende specifieke Franse programma’s zijn een groot aantal projecten van landbouwerscollectieven opgezet die de ontwikkeling en productie van de landbouw op een duurzamere leest schoeien (¹²).

(⁷) <https://pubs.iied.org/14629IIED/?c=foodag>

(⁸) <http://www.fao.org/3/i9037en/i9037en.pdf>

(⁹) Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91.

(¹⁰) Werkzaamheden S. Bellon.

(¹¹) Artikel 1 gewijzigd bij de wet inzake de toekomst van de landbouw, goedgekeurd op 13 oktober 2014, *Code rural et de la pêche maritime*.

(¹²) EIP Agroecology Europe: <http://www.agroecology-europe.org/>

4.6.1. Enkele overtuigende resultaten van agro-ecologie die in academische werken naar voren komen en die door ontwikkelingsorganisaties worden doorgegeven, zijn:

- voor landbouwers: verhoging van de bodemvruchtbaarheid, verlaging van de productiekosten, grotere beslissingsautonomie, grotere klimaatbestendigheid van de landbouwsystemen en opwaardering van het beroep;
- voor consumenten: de kwaliteit van voedsel en water uit oogpunt van gezondheid en voedingswaarde, het behoud van de biodiversiteit en het landschap, alsook garanties op het gebied van landbouwpraktijken (veeteelt of akkerbouw) ⁽¹³⁾.

4.6.2. Deze resultaten worden versterkt door de collectieve dimensie van agro-ecologische projecten, waarbij landbouwers voorstellen en innovatie aandragen omdat zij het beter willen doen en hun productiekosten moeten zien te verlagen. Internetplatforms ⁽¹⁴⁾ kunnen de nodige toegang bieden tot technische en wetenschappelijke referenties en tot ervaringen van landbouwers die deze overgang hebben gemaakt, maar ook opleidingen en (werk)bijeenkomsten spelen een belangrijke rol.

4.6.3. De opleiding van toekomstige landbouwers in openbare instellingen voor landbouwonderwijs en -educatie omvat onder meer de opdracht om "bij te dragen tot de ontwikkeling van agro-ecologie". Er is steeds meer onderwijsinhoud over het onderwerp ⁽¹⁵⁾ en leerlingen zijn meer geneigd om de agro-ecologische transitie en productie in hun toekomstige beroepsleven te bevorderen ⁽¹⁶⁾. Het Franse agro-ecologische overgangsprogramma voorziet in de verbetering van de voeding van de leerlingen door lokale producten in de kantines van de landbouwscholen te serveren, waardoor leerlingen zich meer bewust worden van het voedselvraagstuk.

4.6.4. Om de overgang op territoriaal niveau te ondersteunen, heeft de Franse regering territoriale voedselprojecten opgezet, waarbij vrij opgerichte collectieve acties uitdenken om het lokale voedselsysteem te verbeteren. Het lijkt erop dat er ondanks het gebrek aan middelen belangstelling is voor de programma's en dat de resultaten bemoedigend zijn.

4.7. **Korte ketens en agro-ecologie — gerelateerde overgangen**

4.7.1. Kenmerkend voor de agro-ecologie is dat de landbouwbedrijven elkaar qua productie op verschillende manieren aanvullen. Of het nu gaat om veeteeltproducten of agro-ecologische gewassen, het is belangrijk dat er nieuwe markten worden gecreëerd en in stand gehouden. Korte voedselvoorzieningsketens lijken dan een passende oplossing voor de transitie te bieden.

4.7.2. Tot slot is het belangrijk te benadrukken dat de combinatie van agro-ecologie en korte ketens op Europees, nationaal en lokaal niveau nu leidt tot de opkomst van vormen van territoriale governance op voedselgebied waarbij de belanghebbenden op nieuwe manieren worden betrokken. Op verschillende plaatsen worden al stappen ondernomen om steden opnieuw aansluiting te doen vinden bij de dichtstbijzijnde centra voor voedselproductie, met name in Milaan (Italië), Montpellier (Frankrijk), Gent, Brussel en Luik (België) en Toronto (Canada).

5. **Ontwikkeling van korte ketens en agro-ecologie voor duurzame voedselsystemen**

5.1. **Bijdrage aan kwaliteitsvoedsel**

5.1.1. In 2012 werd in een Europees onderzoeksprogramma over korte ketens en lokale voedselsystemen, dat mede wordt beheerd door de universiteit van Coventry, in samenwerking met de directoraten-generaal Landbouw en Gezondheid van de Europese Commissie, aangegeven dat kwaliteit, traceerbaarheid en transparantie bij aan- en verkopen centraal moeten staan. De EU moet daarom producenten en consumenten de middelen geven om dit drieluik tot stand te brengen en te bestendigen, ongeacht de vorm van de korte keten. Blijkbaar zijn de meeste producten die in korte ketens worden verkocht, naargelang het land, afkomstig uit de biologische landbouw of niet-gecertificeerde methoden waarbij geen synthetische middelen worden gebruikt. Dit element lijkt de sleutel te zijn om agro-ecologie en korte ketens dichter bij elkaar te brengen. De beginselen en het kader van de agro-ecologie kunnen immers ook buiten keurmerkregeelingen om een toereikend en stabiel vertrouwenskader creëren dat consumenten weer de "kwaliteit, traceerbaarheid en transparantie" biedt die nodig is voor de ontwikkeling en duurzaamheid van korte ketens. Dat consumenten en andere producenten geregeld bij landbouwbedrijven langsgaan, lijkt een doeltreffende methode van participatieve garantie te zijn om de transparantie, de ontwikkeling van contextafhankelijke indicatoren en de follow-up van agro-ecologische praktijken te verbeteren ⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ Claveirol, C., "La transition agroécologique: défis et enjeux", *Les avis du CESE*, 2016.

⁽¹⁴⁾ <https://rd-agri.fr/>

⁽¹⁵⁾ <https://pollen.chlorofil.fr/?s=agroecologie>

⁽¹⁶⁾ http://www.bergerie-nationale.educagri.fr/fileadmin/webmestre-fichiers/formation/articles_presse/Plan_EPA1-bilan-Fevrier_2019.pdf

⁽¹⁷⁾ <http://www.cocreate.brussels/-CosyFood-?lang=nl>

5.1.2. Op individueel niveau blijkt uit de meest recente studies dat korte ketens een opmerkelijk positieve invloed hebben op de gezondheid van mensen. Dat komt enerzijds omdat mensen meer aandacht hebben voor wat ze eten en de manier waarop voedsel geproduceerd wordt, en anderzijds omdat ze er veel van elkaar leren, ook als het op gezonde voedingsgewoonten aankomt.

5.2. Voedseltoegankelijkheid en -veiligheid

5.2.1. Uit verschillende Europese onderzoeksprojecten ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾ blijkt dat korte ketens zich dusdanig aan het structureren en organiseren zijn dat zij de nichemarkt achter zich kunnen laten en deel kunnen gaan uitmaken van echte voedselconsumptiepatronen. Dat komt met name omdat vele actoren op EU-niveau in netwerken zijn samengebracht door middel van projecten die door verschillende Europese financieringsprogramma's worden ondersteund. Deze groei blijft echter beperkt omdat sommige producten voor de armste gezinnen moeilijk toegankelijk zijn. Het zou goed zijn om voort te bouwen op de werkzaamheden die het EESC in eerdere adviezen heeft verricht over beleidsinstrumenten om deze levensmiddelen toegankelijk te maken. Verschillende Franse onderzoekprojecten op dit gebied lopen ten einde (RMT Alimentation ⁽²⁰⁾, Projet Casdar ACCESSIBLE ⁽²¹⁾ of territoriale voedselprojecten ⁽²²⁾).

5.2.2. Van de beschikbare instrumenten kunnen middelen voor onderzoek en innovatie onder leiding van het EIP-Agri en DG Onderzoek in het toekomstige Horizon Europa-programma aan agro-ecologie en korte ketens worden besteed. In het kader van het toekomstige GLB zouden de vergroeningsprogramma's (ecoregelingen) moeten worden ingezet om de geleidelijke invoering van agro-ecologische methoden door landbouwers en de ontwikkeling van systemen in de richting van korte ketens te bevorderen. Dat geldt ook voor de maatregelen van de tweede pijler, zoals milieu- en klimaatmaatregelen voor de landbouw en subsidies voor de investeringen die nodig zijn om dergelijke maatregelen te nemen, alsook verwerkings- en afzetinstrumenten. Met de Leaderprogramma's moeten aangepaste opleidings- en adviesprogramma's worden ontwikkeld en meer lokale bedrijvigheid tot stand worden gebracht. Steun voor territoriale initiatieven kan ook met cohesiemiddelen worden gefinancierd.

5.2.3. Er moeten aangepaste regels worden ontwikkeld zodat overheidsopdrachten via korte ketens kunnen worden uitgevoerd, wat momenteel door de mededingingsregels wordt beteugeld. Er moeten ook aangepaste regels komen voor korte ketens. Verordening (EG) nr. 852/2004 inzake levensmiddelenhygiëne ⁽²³⁾ biedt mogelijkheden om de HACCP-methode (risicoanalyse en kritische controlepunten) flexibel toe te passen op kleine ondernemingen en deze mogelijkheden zouden in alle EU-lidstaten benut moeten worden. Hetzelfde geldt voor de richtsnoeren inzake de etikettering van producten. Oorsprongsetikettering (bijvoorbeeld in restaurants of in de collectieve catering) van verwerkte levensmiddelen kan een ondersteunende rol spelen: als de oorsprong van etenswaren transparant is, wordt de kans groter dat de consument kiest voor een product of een gerecht dat in de regio gemaakt is, zelfs al moet hij daarvoor iets meer betalen. De toegang tot en het contact met consumenten via digitale weg wordt in belangrijke mate bevorderd door 4G-dekking (telefonie en internet) in plattelandsgebieden.

5.2.4. Een punt van zorg dat vaak wordt aangekaart, is de vraag of de agro-ecologie en de lokale ketens wel in staat zijn om de wereld en de tien miljard mensen die er in 2050 naar verwachting zullen zijn, te voeden. Veel onderzoeksorganisaties zijn hier duidelijk over: gezien de economische, ecologische en sociale vereisten is het niet alleen mogelijk maar ook noodzakelijk om agro-ecologie op internationaal niveau verder te ontwikkelen en buiten de landbouw middelen vrij te maken. Wat Europa betreft, blijkt uit recent onderzoek van het IDDRI (Instituut voor duurzame ontwikkeling en internationale betrekkingen) dat het mogelijk is om tegen 2050 de hele Europese bevolking te voeden wanneer de landbouw overstapt op een agro-ecologische benadering waarbij veeteelt, gewassen en bomen worden geïntegreerd, met als doel de CO₂-uitstoot tot nul te reduceren.

5.3. De weg naar agro-ecologie

5.3.1. Om het agro-ecologische project binnen de EU te kunnen uitrollen moet er een gestructureerd actieplan komen, waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende instrumenten voor verschillende maatregelen van overheden en bedrijven, die betrekking hebben op tal van onderwerpen: opleiding, ontwikkeling van de landbouw, heroriëntatie van de steun, aanpassing van de regelgeving, lokale verankering van bedrijfstakingen, genetische selectie, overzeese regio's en internationale maatregelen ⁽²⁴⁾. De EU zou zich daarom moeten buigen over steunmogelijkheden om de agro-ecologie en korte ketens in staat te stellen samen een koers uit te zetten om hun gezamenlijke toekomst veilig te stellen. Het is belangrijk dat dit beleidsinstrument voldoende ambitieus is om veel landbouwbedrijven in staat te stellen zich op lange termijn te committeren aan deze transitie. Het tijdsaspect is belangrijk: de actoren moeten niet alleen voldoende tijd krijgen om zich tot de transitie te verbinden, maar ook om het ingewikkelde omschakelingsproces ook helemaal te doorlopen.

⁽¹⁸⁾ https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eip-agri_brochure_short_food_supply_chains_2019_en_web.pdf

⁽¹⁹⁾ <http://www.shortfoodchain.eu/news/>

⁽²⁰⁾ www.rmt-alimentation-locale.org/

⁽²¹⁾ <http://www.civam.org/images/M%C3%A9lanie/AcceCible/PRESENTATION-Accessible.pdf>

⁽²²⁾ <http://rnp.at.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/>

⁽²³⁾ Verordening (EG) nr. 852/2004.

⁽²⁴⁾ Claveirol, C., "La transition agroécologique: défis et enjeux", *Les avis du CESE*, 2016.

5.3.2. Een alomvattend voedselbeleid, zoals het EESC al jaren bepleit, onder leiding van een Europese Voedselraad, waarin het EESC de drijvende kracht zou kunnen zijn en die op het niveau van de betrokken directoraten-generaal gecoördineerd zou worden door een vicevoorzitter van de Europese Commissie, kan het kader vormen voor een programma. Het voorstel voor een gemeenschappelijk voedselbeleid is op het niveau van de Europese Unie gebracht door de werkzaamheden van IPES-Food ⁽²⁵⁾.

5.3.3. Het werk van de FAO kan een bron van inspiratie zijn voor de ontwikkeling van agro-ecologie op Europese schaal. De aanbevelingen in het "Regional Symposium on Agroecology for Sustainable Agriculture and Food Systems in Europe and Central Asia" zijn in dit verband bijzonder verhelderend. In het richtsnoer inzake "Connecting Smallholders to Markets", dat de Commissie inzake Wereldvoedselzekerheid in 2016 heeft goedgekeurd, wordt landen aanbevolen om de territoriale markten (op lokaal, regionaal en nationaal niveau) te ondersteunen bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen.

Brussel, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽²⁵⁾ IPES-Food, *Towards a Common Food Policy for the European Union*, Brussel, IPES Food, 2017.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het beroep van landbouwer en de moeilijkheid om winst te maken**(Initiatiefadvies)**

(2019/C 353/12)

Rapporteur: **Arnold PUECH D'ALISSAC (FR-I)**

Besluit van de voltallige vergadering	20.2.2019
Rechtsgrond	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	28.6.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	188/0/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De rentabiliteit en economische levensvatbaarheid van landbouwbedrijven is een ernstig probleem in de EU, waar het inkomen van landbouwers gemiddeld slechts 46,5 % van het inkomen in andere economische sectoren bedraagt. Ondanks die geringe rentabiliteit speelt de Europese landbouwsector een cruciale rol als stuwende kracht achter plattelandseconomieën en producent van kwaliteitsvoedsel dat aan de strengste normen ter wereld voldoet. Milieuduurzaamheid is onmogelijk zonder de economische, commerciële, ecologische en sociale aspecten van de landbouwactiviteit, die even belangrijk zijn, in aanmerking te nemen.

1.2. De Europese landbouwsector biedt consumenten voedselzekerheid ondanks toenemende druk door de klimaatverandering en maatschappelijke wensen op het gebied van milieuduurzaamheid. Daarnaast draagt de Europese landbouwsector er actief toe bij dat de EU op de internationale markten concurrerend en dynamisch blijft en een handelsoverschot blijft behouden. En aangezien Uniewijd meer dan 40 miljoen mensen in de landbouwsector actief zijn, vormt deze ook een van de belangrijkste bronnen van werkgelegenheid. In de desbetreffende gebieden is landbouw vaak de enige economische sector die groei en banen genereert.

1.3. Er leeft in de EU behoefte aan een billijke, transparante, goed werkende en eerlijke voedselvoorzieningsketen; een keten die zowel de landbouwers als alle belanghebbenden ten goede komt, waaronder verwerkers, detailhandelaren en bovenal consumenten. Op nationaal niveau moet een benadering die omgekeerd is aan marktonderhandelingen worden overwogen door waardeketens tot stand te brengen die tot doel hebben landbouwers een maandinkomen te bezorgen van twee keer het minimumloon.

1.4. De Europese landbouwsector biedt positieve openbare diensten en externe effecten die door de markt niet worden erkend. De sector is erin geslaagd de voedselzekerheid te waarborgen en tegelijk aan de strengste productienormen te voldoen. Er dienen zich echter nieuwe uitdagingen aan zoals de klimaatverandering, heviger prijsschommelingen, oneerlijke concurrentie van productiesystemen die lagere normen hanteren, oneerlijke handelspraktijken en de ontvolking van plattelandsgebieden, evenals de veroudering van de agrarische bevolking, waardoor EU-landbouwers het moeilijk krijgen op de internationale markt.

1.5. Nieuwe technologieën, samen met inclusieve onderzoeks- en innovatie-inspanningen, vormen een deel van de oplossing om het concurrentievermogen van de Europese landbouwsector op peil te houden en EU-landbouwers de mogelijkheid te bieden het duurzaamheidsprobleem direct en efficiënt aan te pakken.

1.6. Via een leven lang leren en de ontwikkeling van vaardigheden moeten EU-landbouwers de juiste instrumenten in handen krijgen om de nieuwe technologische mogelijkheden beter te benutten en innovatieve oplossingen op hun bedrijven toe te passen.

1.7. EU-landbouwers nemen diverse maatregelen om een grotere bijdrage te leveren aan de bestrijding van klimaatverandering omdat zij de gevolgen ervan steeds meer gewaar worden: de oogsttijden veranderen en er is sprake van vroege of late vorst, branden, overstromingen en droogte. Bovendien mogen milieumaatregelen de voedselveiligheid niet in het gedrang brengen en moet er rekening mee worden gehouden dat landbouwers een billijke vergoeding nodig hebben voor het extra werk dat maatregelen voor verduurzaming en tot matiging van de klimaatverandering vaak met zich meebrengen.

1.8. Een sterke EU wil niet alleen de doelstellingen van het Verdrag van Lissabon bereiken, maar ook wereldwijde doelstellingen zoals de Overeenkomst van Parijs en de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties. Die ambitieuze verbintenissen kunnen niet worden nagekomen zonder een sterke begroting en efficiënte beleidsmaatregelen die de toekomst, de ontwikkeling en het welzijn van de landbouwsector en de plattelandsgebieden waarborgen. De Europese landbouwers en landbouwcoöperaties hebben behoefte aan een sterke GLB-begroting voor de volgende periode.

2. Inleiding

2.1. In dit advies wil het EESC wijzen op de belangrijke rol van de Europese landbouwers en hun bijdrage aan de EU-economie, de mondiale voedselzekerheid en de levensvatbaarheid van de plattelandsgebieden. Vaak worden zij voor die bijdrage echter niet naar behoren beloond, waardoor de nieuwe generatie het niet meer ziet zitten om hun familiebedrijven over te nemen en de sector minder aantrekkelijk wordt voor nieuwkomers.

3. De rol van landbouwers in de EU

3.1. *Bijdrage aan de voedselzekerheid, de productie van gezonde en voedzame levensmiddelen en de EU-economie in haar geheel*

3.1.1. In deze tijden van groeiende vraag naar voedsel en biomassa, stellen EU-landbouwers, hun coöperaties en hun ondernemingen alles in het werk om veilig en hoogwaardig voedsel te produceren, te verwerken en op de markt te brengen te voor de Europese burgers en consumenten over de hele wereld. Zij bieden consumenten voedselzekerheid ondanks toenemende druk door de klimaatverandering en maatschappelijke wensen op het gebied van milieuduurzaamheid. Daarnaast draagt de Europese landbouwsector er actief toe bij dat de EU concurrerend en dynamisch blijft op de internationale markten. Volgens Eurostat ⁽¹⁾ was de landbouwsector in 2017 goed voor 1,2 % van het bbp van de EU en werd daarmee een (bruto) toegevoegde waarde van 188,5 miljard EUR gerealiseerd. In diezelfde periode droeg de sector ook met 137 miljard EUR aan landbouwexport actief bij aan het handelsoverschot van de EU.

3.2. *Werkgelegenheid in plattelands- en achtergebleven gebieden*

3.2.1. De Europese levensmiddelenketen is een van de grootste economische sectoren van de EU, die zorgt voor het behoud en de toename van groei en banen en aan ongeveer 40 miljoen mensen werk biedt. Ongeveer 10 miljoen mensen werken in rechtstreeks dienstverband bij landbouwbedrijven en landbouwcoöperaties. In sommige gebieden of regio's is landbouw de enige bron van werkgelegenheid.

3.3. *Landbouwers als beschermers van traditionele landschappen en grondbeheerders*

3.3.1. De EU-landbouwers, de landbouwbedrijven en hun coöperaties beheren circa 173 miljoen hectare, wat overeenkomt met ongeveer 39 % van de totale oppervlakte van de EU. Landbouwers en hun gezinnen houden het rurale landschap en de biodiversiteit in stand, met alle voordelen van dien voor de samenleving: door hun doorgedreven inspanningen op het gebied van grond- en landschapsbeheer helpen zij actief mee om de gevolgen van grote rampen bij extreme weersomstandigheden te beperken. Veel boeren zijn ook boseigenaren en leveren een aanzienlijke bijdrage aan duurzaam bosbeheer. Daarnaast dragen landbouwers bij aan het behoud en herstel van het traditionele landschap in plattelandsgebieden in de EU en zorgen zij zo voor het behoud van cultureel erfgoed en positieve synergieën met de Europese toerismesector. De inspanningen die de landbouwsector tot nu toe heeft geleverd, kunnen echter niet verhullen dat er nog veel meer moet worden gedaan en dat er maatregelen moeten worden genomen om de Europese en mondiale biodiversiteitsdoelstellingen, waaronder de bescherming van bijen, insecten en vogels te halen. Omdat dit tot op zekere hoogte op gespannen voet staat met de noodzaak om winst te maken, moet de EU de grotere bijdrage van de landbouwsector aan het milieu belonen door meer middelen uit te trekken voor het GLB.

⁽¹⁾ Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics 2018.

4. Veranderingen in het beroep van landbouwer

4.1. *Toenemende maatschappelijke eisen op het gebied van gezonde voeding, oorsprong en kwaliteit van voedsel, impact op het milieu en dierenwelzijn*

4.1.1. Consumenten beschikken over veel informatie over de producten die zij dagelijks eten en drinken. Zij letten ook steeds meer op de oorsprong en de kwaliteit van hun voedsel en op de impact ervan op het milieu. Ook de naleving van dierenwelzijnspraktijken en de afstand tot de plaats waar het voedsel wordt geproduceerd, evenals de inkorting van de voedselketens zijn belangrijke factoren die de keuze van consumenten beïnvloeden.

4.1.2. Om aan de verwachtingen van de consument te voldoen, zijn de Europese landbouwers begonnen met het nemen van maatregelen om het dierenwelzijn nog meer te verbeteren en mogelijke negatieve impact van de landbouwactiviteiten op het milieu en de bodemkwaliteit te beperken en tegelijkertijd kwaliteitsvoedsel te produceren. Met de hulp van overheidsinstanties en de academische wereld investeren de Europese landbouwers energie en middelen om in te spelen op deze nieuwe consumptiepatronen.

4.2. *De rol van technologie en innovatie in de landbouw*

4.2.1. De Europese landbouwsector loopt voorop in de technologische en digitale revolutie, met tal van doorbraken op het gebied van genetica, geautomatiseerde voertuigen, robots, drones, gebruik van satellietbeelden, teledetectie, big data enz. Bovendien hebben landbouwers altijd innovatieve bedrijfsmodellen en agronomische praktijken ontwikkeld en toegepast, met inbegrip van nieuwe technieken en productiemethoden die de opbrengsten hebben verhoogd en ervoor hebben gezorgd dat landbouwpraktijken gemakkelijker aan te passen zijn aan veranderende omstandigheden.

4.2.2. In dit opzicht helpen nieuwe technologieën de Europese landbouwers om de voedselzekerheid te waarborgen en tegelijkertijd de striktste normen ter wereld na te leven en te voldoen aan de verwachtingen van de consumenten. Dankzij nieuwe technologieën kunnen Europese landbouwers de milieuproblematiek direct en efficiënt aanpakken. Zo is het mogelijk minder gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken dankzij een combinatie van technologieën die landbouwers bij elk aspect van de productie ondersteunen. Nieuwe teelttechnieken, bijvoorbeeld, hebben het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen het meest doen dalen en verbeteren de weerstand van planten en dieren tegen ongedierte, schimmels en andere ziekteverwekkers.

4.2.3. Technologie speelt niet alleen bij de productie zelf een rol, maar ook bij maatregelen op het gebied van traceerbaarheid, voedselveiligheid, dierenwelzijn en matiging van de klimaatverandering, waardoor de Europese landbouwsector een van de meest geavanceerde en veiligste ter wereld is.

4.2.4. Om innovatieve technologische oplossingen te kunnen toepassen op hun bedrijven, is de toegang tot financiering van cruciaal belang voor de EU-landbouwers. In dit verband moet de subsidiariteitsfunctie van de tweede pijler van het GLB behouden blijven en in het nieuwe GLB worden versterkt. Er moet worden ingezien dat de Europese landbouwers de laatste technologische ontwikkelingen alleen op hun bedrijven zullen toepassen als zij gemakkelijk toegang hebben tot kredieten.

5. Uitdagingen

5.1. *Klimaatverandering*

5.1.1. EU-landbouwers leveren een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van klimaatverandering omdat zij de gevolgen ervan steeds meer gewaar worden: de oogsttijden veranderen en er is sprake van vroege of late vorst, branden, overstromingen en droogte. Doeltreffende maatregelen met het oog op aanpassing aan de klimaatverandering zijn daarom cruciaal voor de levensvatbaarheid van landbouwbedrijven op lange termijn. Landbouwers leveren ook inspanningen om de uitstoot binnen en buiten hun bedrijf te verminderen via de toepassing van duurzame beheerpraktijken en nieuwe technologieën, door gewassen, stro, mest en andere reststoffen efficiënter te benutten voor hernieuwbare energie, door zonnewarmte te gebruiken en door elektriciteit op te wekken met windenergie en energie uit andere bronnen. Reststoffen van gewassen en vee kunnen ook worden gebruikt om op het bedrijf volgens de beginselen van de circulaire economie biobrandstoffen en hernieuwbare industriële materialen te produceren. Dit doet de emissies in andere sectoren dalen en maakt de EU minder afhankelijk van leveringen van fossiele brandstoffen.

5.1.2. Er moet worden opgemerkt dat in de Overeenkomst van Parijs en de duurzameontwikkelingsdoelstellingen belangrijke streefdoelen zijn vastgesteld voor de Europese landbouwsector die tussen 2030 en 2050 moeten worden bereikt. De EU-landbouwers zijn bereid deze uitdagingen aan te gaan indien zij daarvoor over de juiste instrumenten beschikken. Dit "instrumentarium" moet bestaan uit een positief en gebruiksvriendelijk beleidskader, nieuwe technologieën, strategieën voor waterbeheer (met name opslag en irrigatie) en een sterke GLB-begroting die de bijkomende inspanningen van de landbouwers ondersteunt. De landbouwers een van bovenstaande instrumenten ontzeggen kan de voedselzekerheid in gevaar brengen en negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de voedselproductie in de EU.

5.2. **Het inkomen in de landbouwsector**

5.2.1. Het landbouwincome^(?) per arbeidsjaareenheid (AJE), uitgedrukt in de vorm van een indexcijfer, lag in 2017 voor de EU-28 10,9 % hoger dan in 2016. Dit moet echter worden afgezet tegen andere economische sectoren, waar het gemiddelde inkomen veel hoger is. Het ondernemersinkomen van een landbouwer per gezinsarbeidseenheid bedroeg in 2017 immers slechts 46,5 % van het gemiddelde loon in de hele economie.

5.2.2. Dit heeft een grote impact op de ontwikkeling van de sector in termen van algemene aantrekkelijkheid voor externe actoren, investeerders en bankpartners, wat synergieën met andere economische sectoren tegenhoudt en het probleem omtrent generatievernieuwing in plattelandsgebieden nog versterkt.

5.3. **Prijsvolatiliteit en opkomst van nieuwe markten**

5.3.1. De reële (gecorrigeerde) prijzen voor de meeste belangrijke producten waren in 2017 hoger dan het jaar ervoor: de gemiddelde melkprijs lag 17,1 % hoger dan in 2016, de varkensprijzen waren 8,3 % hoger, de graanprijzen stegen 3,0 %, de rundveeprijzen stegen 2,2 % en ook de gevogelteprijzen waren hoger (+ 1,0 %). De reële prijzen voor schapen en geiten daarentegen bleven in 2017 dalen (- 1,4 %). Deze positieve tendens voor de meeste grondstoffen was onderdeel van de haussebeweging die in 2003 begon. In 2008 daalden de prijzen echter scherp, waardoor prijsvolatiliteit ontstond op de internationale markten. Dit had tot gevolg dat Europese kleine en middelgrote landbouwbedrijven en al wie recent in de landbouwsector had geïnvesteerd, in de problemen raakten.

5.3.2. Door zijn heterogene aard reageerde de Europese landbouwsector heel uiteenlopend op de prijzenschok van 2008: voor veel kleine en middelgrote landbouwbedrijven waren de rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB het enige wat hen overeind hield, hoewel de steun onvoldoende was om hun economische levensvatbaarheid te waarborgen.

Als wij naar de EU-export van landbouwproducten kijken, zien wij dat de Verenigde Staten de belangrijkste handelspartner van de EU is (16 % van de totale landbouwexport, met een nettowaarde van 33,3 miljard EUR in 2017). Met een dergelijke concentratie van export naar één markt is de Europese landbouwsector gevoelig voor politieke beslissingen van derden die tot aanzienlijke prijsverschommelingen kunnen leiden (bijv. het opleggen van exportverboden of hoge douanerechten).

De eengemaakte EU-markt is de meest open en toegankelijke markt ter wereld, waardoor de EU-landbouwers moeten concurreren met ingevoerde landbouwgrondstoffen waarvoor andere productienormen gelden. De traceerbaarheid van levensmiddelen uit derde landen is evenwel nog voor verbetering vatbaar en kan tot meerdere controverses over de voedselkwaliteit en -etikettering van de ingevoerde producten leiden (bijv. met nieuwe teelttechnieken geproduceerde levensmiddelen, gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, naleving van dierenwelzijnsnormen enz.). Door de verschillen in productienormen zijn deze ingevoerde producten heel competitief geprijsd op de EU-markt, waardoor spanningen ontstaan voor de EU-landbouwers die al volgens de strengste productienormen ter wereld werken.

5.4. **Ontvolking van plattelandsgebieden en generatievernieuwing**

5.4.1. Volgens de Europese Commissie waren zeven op de tien (71,5 %) landbouwondernemers op de 10,5 miljoen landbouwbedrijven in de EU mannen en was het merendeel van hen (57,9 %) 55 jaar of ouder. Slechts ongeveer een tiende (10,6 %) van alle landbouwondernemers was een jonge landbouwer van jonger dan veertig jaar en dit aandeel is nog kleiner bij vrouwelijke landbouwondernemers (8,6 %).

5.4.2. Landbouwers, boseigenaren, landbouwbedrijven en landbouwcoöperaties vormen de economische ruggengraat van de plattelandsgebieden in de EU. De vergrijzing bij de landbouwers veroorzaakt een algemene ontvolking van de plattelandsgebieden (de zogenaamde "plattelandsdiaspora") met directe gevolgen voor het economisch en maatschappelijk weefsel in die gebieden. Bovendien ontmoedigen de geringe rentabiliteit in de landbouwsector en de moeizame toegang tot gronden jongere generaties om hun familiebedrijven over te nemen.

6. **Kansen**

6.1. **Digitalisering en precisielandbouw**

6.1.1. De landbouwsector is het digitale tijdperk ingetreden, waarin elk apparaat dat tijdens de verschillende stadia van de landbouwproductie gegevens produceert, die gegevens kan doorsturen om te worden verzameld, verwerkt en geanalyseerd. Dankzij het gebruik van big data krijgen landbouwers toegang tot de landbouw van de toekomst en kunnen zij ambitieuze doelstellingen bereiken.

(?) Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics 2018.

6.1.2. Een landbouwbedrijf produceert veel soorten gegevens, die in verschillende categorieën kunnen worden onderverdeeld, waaronder agronomische gegevens, financiële gegevens, nalevingsgegevens, meteorologische gegevens, milieugegevens, machinegegevens, personeelsgegevens enz. Die gegevenssets zijn afkomstig van een grote verscheidenheid van almaar krachtigere en kostenefficiëntere bronnen, zoals machines, drones, gps-systemen, sensoren voor teledetectie, satellieten, smartphones enz., aangevuld met gegevens van dienstverleners, adviesorganen, overheidsdiensten enz. Daarnaast verzamelen andere partners in de waardeketen, zoals verwerkers en detailhandelaars, supermarkten, hypermarkten en reclamebureaus, ook enorme hoeveelheden gegevens over de markten waarop landbouwers hun producten verkopen.

6.1.3. Het verzamelen en gebruiken van gegevens is niets nieuws in de landbouwsector; landbouwers doen dit al sinds het prille begin van hun beroep. Wel nieuw is de mogelijkheid om een gegevensgerichte landbouwsector te ontwikkelen dankzij de omvang en het volume van de gegevens, die exponentieel toenemen. Ook de hoge kwaliteit van de realtime-informatie die op bedrijfsniveau wordt verzameld, evenals de technologie waarmee gegevens worden verzameld, opgeslagen, gebruikt, beheerd, gedeeld, verwerkt en verspreid, zijn nieuw.

6.1.4. Gegeveneigendom en het recht om te bepalen wie de gegevens mag bekijken en gebruiken, zijn van cruciaal belang om landbouwers bereid te houden nieuwe technologieën toe te passen. Momenteel bestaat er geen gemeenschappelijk kader waarin gegeveneigendom duidelijk wordt omschreven. Daarom heeft de Europese landbouwsector een gedragscode opgesteld voor het delen van landbouwgegevens op basis van een contractuele overeenkomst⁽³⁾, waarin het recht van de aanbieder van gegevens op een vergoeding voor het gebruik van de gegevens die hij bij zijn werkzaamheden heeft gegenereerd wordt vastgelegd.

6.1.5. Digitalisering en precisielandbouw hebben een belangrijke rol te spelen bij het uitzetten van de krijtlijnen van de Europese landbouwsector van de toekomst. Zij zijn ook van invloed op de arbeidsmarkt en op het soort vaardigheden dat in de landbouwsector is vereist, en herdefiniëren de rol van landbouwers en de bedrijfsmodellen van landbouwcoöperaties.

6.2. **Maatregelen tot matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering**

6.2.1. De Europese landbouwsector heeft de laatste decennia een groot aantal maatregelen genomen om zijn milieuduurzaamheid te verbeteren. In het GLB worden strenge en zware milieumaatregelen en duurzame beheerpraktijken opgelegd waardoor landbouwers hun velden op een andere manier bewerken en kwaliteit en duurzaamheid effectief met elkaar worden gecombineerd.

6.2.2. De land- en bosbouwsector is een bijzondere rol toebedeeld bij het matigen van de klimaatverandering, omdat dit de enige economische sector is die door middel van fotosynthese broeikasgassen uit de atmosfeer haalt. Deze prestatie wordt echter nog altijd niet ten volle gewaardeerd, meegerekend of terdege in aanmerking genomen. Beleidsmakers moeten overwegen om de manier waarop bossen en eenjarige en meerjarige gewassen kunnen bijdragen aan een daling van de broeikasgasemissies, nader te evalueren.

6.2.3. De huidige landbouwers zouden graag zien dat zowel de maatschappij als de beleidsmakers hun inspanningen in de strijd tegen klimaatverandering erkennen. Beleidsmakers moeten zich er met name van bewust zijn dat milieumaatregelen de voedselveiligheid niet in het gedrang mogen brengen en moeten er rekening mee houden dat landbouwers een billijke vergoeding moeten krijgen voor het extra werk dat maatregelen voor verduurzaming en tot matiging van de klimaatverandering vaak met zich meebrengen.

6.3. **Grotere markttransparantie in de hele voedselvoorzieningsketen**

6.3.1. Volgens een factsheet dat de Europese Commissie in maart 2017 heeft gepubliceerd, is de toegevoegde waarde in de voedselketen ongeveer als volgt verdeeld: 25 % voor de landbouwers, 25 % voor de verwerkers en 50 % voor de detailhandel en de horecasector.

6.3.2. Het is nu van essentieel belang dat de Europese richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken strikt wordt nageleefd. In de landbouw- en voedselvoorzieningsketen is er constant sprake van grote verschillen in onderhandelingspositie tussen de landbouwers en de verwerkers van landbouw- en voedselproducten. Grote commerciële organisaties (supermarkten, hypermarkten, grote spelers in de voedings- en voedselverwerkende industrie die in heel Europa actief zijn) spelen hierbij een belangrijke rol.

6.3.3. De verwerkingssector en de detailhandel hebben hun totale toegevoegde waarde in de voedselketen vergroot door in te spelen op de toenemende vraag van de consument naar gemakproducten. Tegelijk beweegt de toegevoegde waarde in de landbouw zich sinds 2014 in een dalende lijn (4 % lager in 2016). Dit is te wijten aan stijgende productiekosten door de concurrentiestrijd om schaarse hulpbronnen en de beperkte mogelijkheden voor landbouwers om waarde toe te voegen aan een basisproduct of daarvoor te worden vergoed.

⁽³⁾ COPA COGECA — EU-gedragscode opgesteld voor het delen van landbouwgegevens op basis van een contractuele overeenkomst.

6.3.4. Bovendien heeft Oxfam in haar recente studie "Ripe for change" (2018) de ongelijkheid in de voedselvoorzieningsketen geschetst aan de hand van voorbeelden uit onder andere het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland. Bij een nadere analyse van de opbouw van de consumentenprijs is in het deel van de studie dat zich op het Verenigd Koninkrijk toespitste, vastgesteld dat in 2015 meer dan de helft van die prijs naar de supermarkten (52,8 %), 38,5 % naar de handelaren en levensmiddelenfabrikanten en slechts 5,7 % naar kleinschalige landbouwbedrijven en landbouwwerkers ging. De laatste 3 % van de prijs ging naar productiekosten.

6.3.5. In die omstandigheden vormt de EU-kaderwetgeving, die een verbod op oneerlijke handelspraktijken met controle- en handhavingsmechanismen in combinatie met afschrikkende sancties omvat, een mooie eerste stap in de goede richting, gezien de sterke concentratie van de detailhandel en het fundamentele belang van een goed functionerende interne markt. Het is van cruciaal belang dat er wordt voortgewerkt aan een grotere markttransparantie en dat ervoor wordt gezorgd dat landbouwers een eerlijk deel van de waarde krijgen. In juli 2020 treedt bovendien de nieuwe verordening inzake de detachering van werknemers in werking. Deze moet bijdragen aan een transparantere en eerlijkere handel tussen landbouwers op nationaal niveau.

6.3.6. Op nationaal niveau moet een benadering die omgekeerd is aan marktonderhandelingen worden overwogen door waardeketens tot stand te brengen die tot doel hebben landbouwers een maandinkomen te bezorgen van twee keer het minimumloon.

7. Oplossingen

7.1. Het door de Europese consument zo gewaardeerde systeem van agrarische familiebedrijven heeft behoefte aan een goed beleid, eerlijke en redelijke regelgeving en krachtige en doeltreffende wetgeving die de ernstige dreiging van extreme prijschommelingen en de steeds groter wordende machtsongelijkheid in de bevoorradingsketen helpen verminderen. Met de taskforce landbouwmarkten wordt een stap in deze richting gezet, maar daarmee zijn we er nog niet.

7.2. ***O & I op maat van de behoeften van de landbouwers, een sectoroverschrijdende aanpak en directe betrokkenheid van belanghebbenden***

7.2.1. De medewerking van belanghebbenden is een essentiële factor om onderzoeksresultaten in praktijk te brengen. Door de belangen van de landbouwers centraal te stellen in het innovatieproces zal de impact ervan niet alleen veel sneller merkbaar zijn, maar zullen de onderzoeks- en innovatieresultaten ook daadwerkelijk in de praktijk toepasbaar zijn. Bovendien zal dit er ook voor zorgen dat de toegewezen onderzoeksmiddelen beter worden benut.

7.2.2. Landbouwers, landbouwbedrijven, boseigenaren en hun coöperaties kunnen, ook door middel van overheidsprogramma's, de stuwende kracht achter innovatie en economische groei zijn. Daarom moet hun vroegtijdige betrokkenheid bij onderzoeks- en innovatieactiviteiten op het gebied van landbouw, voedsel, bosbouw en aquacultuur worden bevorderd en aangemoedigd. Hun deelname aan alle projectstadia zal zorgen voor meer vraaggestuurde onderzoeks- en innovatieactiviteiten en zal ook helpen om de huidige kloof tussen de academische wereld en de praktijk te dichten, met toepasbare oplossingen tot gevolg. Uiteindelijk zou het concurrentievermogen van onze landbouwers en telers hierdoor moeten verbeteren.

7.3. ***Uitmundendheid en kwaliteit (biologische landbouw, geografische aanduidingen, naamsbekendheid en korte voedselvoorzieningsketens)***

7.3.1. Producten met veel toegevoegde waarde, zoals producten met geografische aanduidingen en biologische producten, zijn een goede bron van inkomsten voor veel economische actoren, met name landbouwers. Die specifieke voedselketens worden nog interessanter als er geen tussenpersonen of intermediairs aan te pas komen; dan vormen de korte voorzieningsketens een erg lucratieve bron van inkomsten voor de landbouwers en de plattelandsgemeenschap waar deze producten worden geproduceerd.

7.3.2. Nader bekeken vormen de Europese korte voorzieningsketens een alternatief voor de traditionele langere voedselketens waarin kleine landbouwbedrijven of coöperaties vaak weinig onderhandelingsmacht hebben en de consument het voedsel niet kan traceren tot een hem bekende producent of een plaatselijk gebied. Een dergelijk voedselsysteem is heel interessant omdat het inspelt op verschillende behoeften en kansen, zowel voor landbouwers als voor consumenten. Diverse soorten korte voedselvoorzieningsketens tot stand brengen (bijv. individuele en/of collectieve directe verkoop, partnerschappen — gemeenschapslandbouw) is een van de manieren waarop het gemeenschappelijk landbouwbeleid het concurrentievermogen in Europa probeert te verbeteren. Korte voedselvoorzieningsketens kunnen als aanjager van verandering worden gebruikt en een voorbeeldrol vervullen om de transparantie, het vertrouwen, de gelijkheid en de groei in de hele voedselketen te stimuleren.

7.3.3. De beschikbaarheid van voldoende voedsel zorgt voor een zekere mate van sociale stabiliteit in het leven van de EU-burgers ten opzichte van de situatie in sommige delen van de wereld waar voedsel schaars is, hetgeen ook leidt tot economische migratie naar Europa of naar andere landen.

7.4. **Onderwijs en de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden voor de primaire sector (korter)**

7.4.1. Volgens Eurostat beschikken de meeste landbouwondernemers in de EU alleen over praktijkervaring — dit was in 2016 het geval bij zeven op de tien van hen (68,3 %). Minder dan een op de tien landbouwondernemers (9,1 %) had een volledige landbouwkundige opleiding genoten en de rest (22,6 %) had een basislandbouwopleiding doorlopen.

7.4.2. Onderwijs in de primaire sector is van cruciaal belang om modernisering en de toepassing van nieuwe technologieën te bevorderen.

7.4.3. In deze tijd waarin digitale vaardigheden een essentieel element van modern bedrijfsbeheer in de landbouw vormen, is dit van levensbelang. De desbetreffende vaardigheden zijn in veel domeinen noodzakelijk en de landbouw vormt daarop geen uitzondering. Er is een groeiende behoefte aan personen met ICT- en digitale vaardigheden in de landbouw, maar de economie vertoont een onmiskenbare vaardighedenkloof, vooral in plattelandsgedebieden.

7.4.4. Om ervoor te zorgen dat de landbouwgemeenschap de mogelijkheden van de technologische en digitale transformatie ten volle kan benutten, moeten de digitale vaardigheden van werknemers van landbouwbedrijven worden verbeterd.

7.4.5. Deze doelstelling kan in de landbouwbedrijven zelf of binnen verenigingen en coöperaties worden nagestreefd, maar ook in het Europese onderwijs- en opleidingsstelsel, dat moet voorzien in programma's voor een leven lang leren om nieuwe vaardigheden te ontwikkelen.

Brussel, 18 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over vervoer, energie en diensten van algemeen belang als aanjagers van duurzame groei in de EU dankzij de digitale revolutie

(Initiatiefadvies)

(2019/C 353/13)

Rapporteur: **Alberto MAZZOLA**

Corapporteur: **Evangelia KEKELEKI**

Besluit van de voltallige vergadering	24.1.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	3.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	183/13/19

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is van mening dat goede vervoer- en energiesystemen en diensten van algemeen belang (DAB) cruciaal zijn voor een volledig geïntegreerd continent dat in staat is de mondiale uitdagingen van een duurzame concurrerende groei in een moderne, gedigitaliseerde en slimme omgeving aan te pakken om voor economische groei, welvaart, werkgelegenheid, vrede en rechtvaardigheid te zorgen en armoede, ongelijkheid en klimaatverandering te bestrijden, in overeenstemming met de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de VN. De actieve participatie en inzet van de burgers van de EU — als ondernemers, producenten, werknemers, consumenten, prosumenten, beleggers en eindgebruikers — moeten volgens het EESC centraal staan in alle beleidsopties en -maatregelen.

1.2. Het EESC is er sterk van overtuigd dat de voltooiing van de eengemaakte EU-markt de belangrijkste pijler blijft voor de versterking van de digitale groei in Europa. Het verzoekt de Europese Commissie de voor bedrijven en consumenten geldende wetgeving te handhaven en de juiste toepassing ervan te controleren, en **dringt er bij de Commissie op aan het witboek over de eengemaakte markt te herzien** om een strategie te ontwikkelen die erop is gericht de eengemaakte markt uiterlijk in 2025 te voltooien. Dit moet resulteren in sterkere bedrijven in combinatie met een bredere bescherming van werknemers en consumenten en nieuwe, volledig geïnterconnecteerde en interoperabele slimme Europese vervoers- en energiesystemen en diensten van algemeen belang.

1.3. Het EESC beveelt aan **een regelgevingsklimaat te ontwikkelen dat tot een groter concurrentievermogen en meer innovatie leidt**, dat ervoor zorgt dat burgers en bedrijven meer vertrouwen krijgen in digitale technologie, en dat hen meer bewust maakt van de voordelen van die technologie op het gebied van vervoer, energie en diensten van algemeen belang voor burgers, consumenten, ondernemingen en werknemers, die allemaal onder de noemer van “e-persoon” kunnen worden gebracht. Het EESC stelt voor om van het concept “gegevens-eigendom” over te stappen naar de vaststelling van “gegevensrechten” voor natuurlijke en rechtspersonen. Om de privacy van de consumenten te waarborgen, moeten zij zeggenschap hebben over gegevens die door geconnecteerde apparaten worden gegenereerd.

1.4. **Het vrije verkeer van gegevens is essentieel.** Het EESC pleit daarom voor doeltreffende oplossingen om de problemen in verband met de toegankelijkheid, interoperabiliteit en overdracht van gegevens uit de weg te ruimen en tegelijkertijd voor adequate bescherming van gegevens en privacy, eerlijke mededinging en een ruimere consumentenkeuze te zorgen. Voor overheidsbedrijven en particuliere bedrijven moeten dezelfde voorwaarden gelden als het gaat om de wederkerigheid van de gegevensuitwisseling en de kosten voor het verstrekken van gegevens.

1.5. Het EESC roept de Commissie en de lidstaten op om voor voldoende middelen en bevoegdheden te zorgen, zodat de bestaande wetgeving efficiënt gemonitord en gehandhaafd kan worden. Bovendien verzoekt het EESC de lidstaten vaart te zetten achter de goedkeuring van het voorstel van de Commissie voor een EU-regeling voor collectief verhaal. Gewaarborgd moet worden dat alleen naar behoren gemotiveerde gevallen worden behandeld, zodat onnodige rechtszaken worden vermeden.

1.6. Het EESC neemt een duidelijk standpunt in met betrekking tot de vraag in hoeverre het ethisch aanvaardbaar is om keuzes te delegeren aan **op kunstmatige intelligentie (KI) gebaseerde systemen**: alle geautomatiseerde systemen, hoe geavanceerd ook, moeten functioneren volgens het beginsel dat de mens de controle over de machine behoudt.

1.7. **Het EESC roept de Europese Commissie op om richtsnoeren en toelichtingen inzake de algemene verordening gegevensbescherming te publiceren** om een uniforme tenuitvoerlegging en een hoog niveau van gegevens- en consumentenbescherming te waarborgen, ook met betrekking tot geconnecteerde en zelfrijdende auto's, en om de voorschriften betreffende productaansprakelijkheid en verzekering aan te passen aan een situatie waarin beslissingen steeds vaker door software worden genomen. Cyberveiligheid is van het grootste belang als het erom gaat een veilige en aanvaarde transitie te waarborgen.

1.8. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan **een passend kader voor gedigitaliseerde nationale gezondheidszorgstelsels te ontwikkelen** om de gezondheidsgegevens van EU-burgers overeenkomstig de algemene verordening gegevensbescherming — d.w.z. met strenge voorwaarden op het gebied van privacy en anonimiteit — uit te wisselen met het oog op onderzoeks- en innovatieactiviteiten die door EU-instellingen en -bedrijven worden ontplooid.

1.9. Dankzij **5G** zal **mobiele en internettechnologie** de status van **General Purpose Technology** verwerven en in sterke mate bijdragen tot "het proces van industriële mutatie waarbij de economische structuur onophoudelijk en radicaal van binnenuit wordt veranderd en de oude structuur voortdurend wordt vernietigd, zodat steeds weer een nieuwe structuur ontstaat". **Het EESC dringt er dan ook bij de EU-instellingen en de lidstaten op aan de digitale eengemaakte markt te voltooien en vermogens te ontwikkelen voor de integratie en het gebruik van 5G-diensten, met het oog op het behoud en de versterking van het concurrentievermogen van Europese bedrijfstakken** waarin Europa wereldwijd een leidende rol speelt, zoals de vervoer- en automobielsector, de energiesector, de chemische en farmaceutische industrie, de maakindustrie, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen, en de financiële dienstverlening.

1.10. Het EESC vraagt de Commissie om de vooruitgang bij de uitrol en de daadwerkelijke toepassing van 5G nauwlettend te monitoren en verzoekt de lidstaten vaart te zetten achter dit proces. Het EESC stelt voor om **een Europees beleid** vast te stellen **dat elke lidstaat verplicht om met ten minste twee leveranciers in zee te gaan, waarvan ten minste één Europese leverancier.**

1.11. Om de potentiële risico's van elektromagnetische straling voor de menselijke gezondheid en het milieu te kunnen beoordelen, verzoekt het EESC de Commissie bovendien om een studie te laten uitvoeren naar de biologische effecten van de straling van 5G.

1.12. Het EESC wijst erop dat de digitale transformatie van de Europese energie- en vervoerstelsels vereist dat werknemers op alle niveaus nieuwe vaardigheden verwerven, en onderstreept dat onderwijs- en opleidingsinstellingen en het bedrijfsleven nauwer moeten samenwerken om **grootschalige mechanismen** op te zetten **ter versterking van de digitale geletterdheid, levenslange digitale vaardigheden** en permanente opleiding, met steun uit het Europees Sociaal Fonds. Onderwijs en opleiding zijn ook onmisbaar om te voorkomen dat burgers en consumenten worden uitgesloten van de digitale markt omdat ze geen toegang tot het netwerk voor elektronische communicatie hebben of digitaal ongeletterd zijn. Het EESC vindt dat de cyberhygiëne moet worden verbeterd, ook via bewustmakingscampagnes onder burgers en bedrijven ⁽¹⁾.

1.13. Om de overgang naar emissiearme en emissievrije mobiliteit in goede banen te leiden **pleit het EESC voor: een geïntegreerde systeemaanpak die technologieneutraal is**; emissiearme en emissievrije voertuigen en bijbehorende infrastructuur; een geleidelijke overstap op alternatieve en emissieneutrale brandstoffen op de lange termijn; verhoging van de efficiëntie, zoals met het SES, door een optimale toepassing van digitale technologie, zoals met het Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS), en slimme tarieven en verdere stimulansen voor multimodale integratie en de overstap naar duurzamere vervoermiddelen; **meer connectiviteit voor de burgers opdat zij zelfstandig kunnen kiezen uit een aanbod van "mobiliteit als dienst"** ("Mobility as a Service", MaaS).

(1) PB C 227 van 28.6.2018, blz. 86.

1.14. De bijdrage van de vervoersector tot decarbonisatie dient volgens het EESC gestalte te krijgen via diverse maatregelen:

- de ontwikkeling van opkomende technologieën die van cruciaal belang zijn voor een klimaatneutrale, energie-efficiënte en circulaire economie;
- **nadruk op slimme netten** om het gebruik van verschillende hernieuwbare bronnen te integreren en te optimaliseren;
- schone technologieën op het gebied van productie, opslag, transmissie, distributie en gebruik van energie, vraagsturing, energie-efficiëntie, gebouwen en micro-opwekking;
- een specifieke strategie voor energie-intensieve bedrijfstakken en regio's;
- een krachtiger emissiehandelssysteem;
- sterkere instrumenten om de beveiliging en cyberbeveiliging van structuren en netwerken te waarborgen.

1.15. Het EESC wijst erop dat:

- grote, onderling verbonden Europese infrastructuurvoorzieningen op het gebied van energie, vervoer en communicatie de levensaders van de eengemaakte markt vormen en absoluut noodzakelijk zijn als de EU wereldwijd voorop wil blijven lopen wat vooruitgang en concurrentievermogen betreft;
- de vervoersprioriteiten voor de voltooiing van het TEN-V-netwerk alleen al voor het kernnetwerk investeringen van rond de **500 miljard EUR** in de periode tot 2030 vereisen;
- de investeringen door marktdeelnemers in 5G in Europa de komende vijf jaar naar schatting **60 tot 100 miljard EUR** per jaar zullen belopen en dat voor de connectiviteit op het platteland investeringen van 127 miljard EUR nodig zullen zijn;
- voor de totstandbrenging van een broeikasgasneutrale economie extra investeringen van jaarlijks tussen de 175 en 290 miljard EUR vereist zullen zijn, waarmee het totaal aan investeringen voor energie op **520 tot 575 miljard EUR** en voor vervoer op **850 tot 900 miljard EUR** komt.

1.16. Om deze enorme investeringsbehoefte van 9-10 % van het bbp van de EU te financieren met voornamelijk particuliere en grotendeels aanvullende middelen, beveelt het EESC aan **een gunstig investeringsklimaat, m.i.v. de toepassing van de "gouden regel voor investeringen"** en nieuwe financieringsregelingen te bevorderen via cohesie-instrumenten, de EIB, de CEF en Invest EU, Horizon Europa en publieke en private gezamenlijke initiatieven. Het EESC hoopt dat de publieke en private investeerders deze investeringen kunnen dragen, en adviseert in dit verband om administratieve procedures te vereenvoudigen, fondsen en financieringsmogelijkheden uit te breiden, negatieve en positieve externe effecten te internaliseren en een investeringsvriendelijk klimaat te bevorderen. De lopende werkzaamheden om een EU-classificatiesysteem voor groene financiering te creëren, vormen een belangrijke stap in deze richting.

1.17. Het EESC is er echter vast van overtuigd dat alleen een **politieke en sociale compromisoplossing** op basis van een gemeenschappelijke systemische toekomstvisie met duidelijke, verifieerbare tussentijdse doelstellingen op korte en middellange termijn, ervoor kan zorgen dat particuliere investeerders bereid zullen zijn dergelijke enorme financiële verbintenissen op zich te nemen en dat dergelijke grote overheidsinvesteringen op draagvlak kunnen rekenen bij de Europese belastingbetaler.

2. Horizontale uitdagingen

2.1. Met de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (Sustainable Development Goals; SDG's) worden de lidstaten opgeroepen tot actie om voor iedereen een betere en duurzamere toekomst tot stand te brengen. De SDG's gaan over de wereldwijde uitdagingen waar we voor staan, onder meer op het gebied van economische groei, welvaart, armoede, ongelijkheid, klimaat, werkgelegenheid, vrede en rechtvaardigheid. Tevens behelzen zij een dringende oproep om de wereld op een duurzamer pad te brengen. De digitalisering hangt nauw samen met de SDG's, aangezien digitalisering tot de verwezenlijking ervan bijdraagt door de industrie, innovatie, infrastructuur en de samenleving als geheel kracht bij te zetten. Er is een aantoonbaar positief verband tussen digitalisering en het bereiken van veel SDG's.

2.2. Het EESC is van mening dat Europa open moet staan voor de ontwikkeling en invoering van nieuwe, op digitale platforms gebaseerde bedrijfsmodellen, mits er voor transparantie en sociale clausules wordt gezorgd.

2.3. Digitale technologie is voor steeds meer mensen toegankelijk, maar wat de toepassing ervan betreft is er nog altijd een digitale kloof, omdat sommige mensen er geen toegang toe hebben en niet iedereen even goed in staat is de digitale transformatie te gebruiken om de levenskwaliteit te verbeteren.

2.4. De digitale transformatie van de Europese economie vereist nieuwe vaardigheden op alle niveaus. In tal van lidstaten is er weinig voeling tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven, terwijl de hierboven beschreven ontwikkelingen juist een versterking van de samenwerking vergen om een vaardighedenkloof of een mismatch tussen de op de arbeidsmarkt gevraagde en aangeboden vaardigheden te voorkomen. Permanente scholing en opleiding en levenslang leren zijn cruciaal voor de aanpassing aan veranderingen op de werkvloer en de bevordering van de beroepsontwikkeling. Onderwijs en opleiding, ook via onderzoeksprojecten, zijn essentieel om talenten te stimuleren en vaardigheden van hoog niveau te ontwikkelen, zodat de EU concurrerend kan blijven.

2.5. Het EESC vindt bovendien dat de EU en de lidstaten steun zouden moeten verlenen aan werknemers die als gevolg van de digitale transitie en de energietransitie hun baan dreigen te verliezen. Het EESC roept de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de EU dan ook op ervoor te zorgen dat het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering zo worden opgezet en gefinancierd dat deze uitdagingen het hoofd kan worden geboden.

2.6. Het vrije verkeer van gegevens is essentieel. Het EESC pleit daarom voor doeltreffende oplossingen om de problemen in verband met de toegankelijkheid, interoperabiliteit en overdracht van gegevens uit de weg te ruimen en voor adequate bescherming van gegevens en privacy te zorgen. Voor overheidsbedrijven en particuliere bedrijven moeten dezelfde voorwaarden gelden als het gaat om de wederkerigheid van de gegevensuitwisseling en de kosten voor het verstrekken van gegevens.

2.7. Het EESC verzoekt de Europese Commissie voor eerlijke concurrentie en keuzevrijheid voor de consument te zorgen als het om toegang tot gegevens gaat. In de automobielenindustrie zal een billijke toegang tot voertuiggegevens cruciaal zijn om te kunnen waarborgen dat concurrerende, gebruiksvriendelijke en innovatieve mobiliteitsdiensten toegankelijk zijn voor consumenten. Het EESC beveelt de Commissie aan om richtsnoeren te geven met betrekking tot de vraag hoe de algemene verordening gegevensbescherming en de privacyregels van toepassing zijn op geconnecteerde en geautomatiseerde auto's. Op het gebied van openbaar vervoer kunnen zich vergelijkbare uitdagingen voordoen met betrekking tot "mobiliteit als dienst" ("Mobility as a Service", MaaS).

2.8. Het EESC verzoekt de Europese Commissie om de aansprakelijkheids- en verzekeringsvoorschriften te herzien, omdat beslissingen steeds vaker door software zullen worden genomen. De beginselen van "veiligheid en beveiliging door ontwerp" en "veiligheid door standaardinstellingen" moeten stelselmatig worden toegepast om het vertrouwen in het gebruik van deze technologieën te vergroten.

2.9. Cyberveiligheid is van het grootste belang als het erom gaat een veilige transitie te waarborgen. De uitdagingen voor cruciale sectoren die op EU-niveau in kaart zijn gebracht, moeten op alle fronten worden aangepakt. In dit verband moet de rol van het Europees agentschap voor cyberveiligheid worden vergroot om zwakke schakels in het steeds sterker onderling verbonden netwerk te voorkomen. Het EESC is in dit verband bijzonder ingenomen met de werkzaamheden van het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit (ENTSB-E).

2.10. Door sensoren en door de geleidelijke invoering van slimme meters worden grote hoeveelheden gegevens gegenereerd, die door de relevante betrokkenen veilig en transparant en met inachtneming van de individuele vrijheden verwerkt en toegankelijk gemaakt moeten worden. Het EESC benadrukt dat slimme technologieën weliswaar een aanzienlijk potentieel hebben, maar tal van grondbeginselen van consumentenbescherming, zoals privacy, aansprakelijkheid en veiligheid, en inspanningen ter bestrijding van energiearmoede op de proef stellen. Wat gegevens betreft, moeten de regelgevers een benadering vinden die waarborgt dat consumenten te allen tijde toegang tot en zeggenschap over de door hen gegenereerde gegevens hebben en die de mededinging en innovatieve diensten bevordert.

2.11. Kunstmatige intelligentie zal weldra tot een transformatie van alle sectoren leiden, wat gepaard zal gaan met een aantal uitdagingen. Zo zijn bijvoorbeeld garanties nodig met betrekking tot de transparantie van automatische besluitvorming en het voorkomen van discriminatie van consumenten.

2.12. Consumenten moeten ook toegang hebben tot eenvoudige en gestandaardiseerde producten, met name consumenten zonder expertise, ouderen en kwetsbare personen in het algemeen.

3. **Vervoer**

3.1. Op de eengemaakte markt van de EU is de vervoersector goed voor 6,3 % van het bbp van de EU. Deze sector biedt rechtstreeks werk aan ongeveer 13 miljoen mensen in de EU, wat neerkomt op meer dan 7 % van de totale werkgelegenheid in de EU. Hiervan werken om en nabij de 2,3 miljoen mensen in de automobielenindustrie.

3.1.1. Vervoer is een onmisbare factor voor het realiseren van verschillende SDG's die betrekking hebben op economische ontwikkeling, industrie en het midden- en kleinbedrijf (mkb), alsmede op handel en investeringen. Tegelijkertijd is het voor de vervoersector ook een hele uitdaging om aan de SDG's en de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs^(?) te voldoen.

3.1.2. De beleidsvorming op het gebied van vervoer moet gericht zijn op de voltooiing van een eerlijke, doeltreffende en volledig gedigitaliseerde eengemaakte markt die concrete voordelen oplevert voor iedereen. Vandaag de dag is de eengemaakte markt nog steeds een lappendeken, ook wat de internationale concurrentie betreft. De vervoersector vormt tevens een belangrijke voorwaarde voor de werking van de eengemaakte markt in het algemeen.

(?) PB C 367 van 10.10.2018, blz. 9.

3.1.3. Ondanks de recente voorstellen voor wijzigingen in de bestaande wetgeving inzake het wegvervoer is er in deze sector nog steeds geen passend, voor de hele EU geldend evenwicht gevonden tussen liberalisering en sociale bepalingen ter bescherming van beroepschauffeurs. ⁽³⁾ Naast een tekort aan chauffeurs van ongeveer 20 % wordt de gebrekkige handhaving thans erkend als het grootste probleem in het wegvervoer.

3.1.4. Het in 2007 geliberaliseerde goederenvervoer per spoor is nog niet interoperabel, hoewel 50 % van dat vervoer een grensoverschrijdend karakter heeft. De tevredenheid van de passagiers moet verder worden verbeterd. De invoering van ERTMS moet centraal staan in de EU-strategie voor digitale spoorwegen, zodat de voordelen ervan in de praktijk kunnen worden gebracht (bv. technische en operationele harmonisatie, verhoogde netwerkcapaciteit, verbeterde betrouwbaarheid, lagere onderhoudskosten, automatische treinexploitatie enz.).

3.1.5. De marktwerking in het luchtverkeer is efficiënter. De luchtvaarttarieven zijn sinds de liberalisering met een factor tien verlaagd en het aantal routes is verzevenvoudigd, maar de infrastructuur- en dienstverleningskosten zijn verdubbeld. Met betrekking tot de verschillende vormen van werk voor vliegend personeel blijft er een groot aantal problemen en onzekerheden bestaan, die soms verband houden met praktijken die neerkomen op misbruik of omzeiling van het toepasselijk recht. Om de efficiëntie te verbeteren moet het gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES) volledig geïmplementeerd worden, wat moet resulteren in meer rechtstreekse vluchten, kortere reistijden en een vermindering van de CO₂-uitstoot met circa 10 %. De Raad zou dit niet langer moeten tegenhouden. Het EESC dringt erop aan dat de Raad de herziene verordening inzake de rechten van luchtvaartpassagiers snel goedkeurt. Er moet veel meer duidelijkheid worden geschapen, zodat het aantal rechtszaken aanzienlijk vermindert.

3.1.6. Tot slot voorziet de onlangs vastgestelde verordening inzake havendiensten samen met de uitbreiding van de algemene groepsvrijstellingsverordening naar havens in een degelijk, maar flexibel wetgevingskader voor havens en de relevante belanghebbenden.

3.2. **Koolstof- en emissievrij vervoer**

3.2.1. *Vervoer is nog steeds voor 94 % afhankelijk van olie om aan zijn energiebehoefte te voldoen. Het wegvervoer is verantwoordelijk voor circa 73 % van het olieverbruik. De vervoersector is de enige bedrijfstak in de EU die sinds 1990 stijgende CO₂-emissies vertoont.*

3.2.2. In 2018 heeft de Commissie haar visie gepresenteerd op een klimaatneutraal Europa, dat in 2050 realiteit zou moeten zijn. Zij stelt daarin dat een sterke vermindering van de emissies een geïntegreerde systeembenadering vereist. Dit omvat i) de bevordering van de efficiëntie van alle voertuigen, van emissiearme en emissievrije voertuigen en de bijbehorende infrastructuur; ii) een verschuiving met het oog op 2050 naar alternatieve, koolstofneutrale brandstoffen in het vervoer; iii) de verhoging van de efficiëntie van het vervoersysteem — door een optimaal gebruik van digitale technologieën en slimme tarieven en verdere stimulansen voor multimodale integratie en de overstap op duurzamere vervoermiddelen, waarbij voldoende financiële middelen moeten worden uitgetrokken voor de omschakeling en de uitbreiding van het openbaarvervoernetwerk in zowel landelijke als stedelijke gebieden. De omschakeling op een groenere economie gaat echter niet zonder slag of stoot ⁽⁵⁾.

3.2.3. Voor een vermindering van de CO₂-uitstoot in het vervoer met 100 % tegen 2050 zijn naar schatting investeringen van 800 miljard EUR per jaar nodig, die grotendeels door de particuliere sector zouden moeten worden gefinancierd. ⁽⁶⁾ Om dergelijke investeringen te steunen is een sterk regelgevingskader voor duurzame financiering nodig.

3.2.4. Met betrekking tot de technologie-neutrale benadering wijst het EESC erop dat andere niet-elektrische aandrijvingstechnologieën, zoals waterstof of volledig fossielvrije brandstoffen zoals HVO100, ook grote mogelijkheden bieden voor een schone mobiliteit ⁽⁶⁾. Een verschuiving (modal shift) naar openbaar vervoer betekent ook een actieve bijdrage aan klimaatbescherming. De productie van elektrische batterijen zal bijdragen tot energie-onafhankelijkheid.

3.2.5. Het EESC deelt het standpunt dat de verwezenlijking van de strategie van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) voor de scheepvaart moet worden erkend als hoogste prioriteit voor de sector en dat uiterlijk in 2023 een doorbraak moet worden bereikt bij de uitvoering van de emissiereductie maatregelen en bij de vaststelling van trajecten met betrekking tot de brandstoffen van de toekomst.

3.2.6. Investeren in infrastructuur voor schone en alternatieve brandstoffen is voor alle vervoerswijzen tijd- en kostenintensief en moet gepaard gaan met incentives om van de beoogde infrastructuur gebruik te maken, waarbij alle benodigde gebruikersinformatie via open platforms wordt verstrekt.

⁽³⁾ PB C 81 van 2.3.2018, blz. 195.

⁽⁵⁾ ESPAS, *Challenges and choices for Europe*, april 2019.

⁽⁶⁾ COM(2018) 773 final.

⁽⁹⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 52, PB C 262 van 25.7.2018, blz. 75.

3.3. **Nul verkeersdoden, autonoom rijden, mobiliteit als dienst**

3.3.1. 95 % van alle verkeersongevallen in Europa, waarbij in 2017 meer dan 25 300 doden en 1,2 miljoen gewonden zijn gevallen, zijn te wijten aan menselijke fouten. De kosten van deze ongevallen bedragen 120 miljard EUR per jaar.

3.3.2. De **digitalisering** en de automatisering zullen hoogstwaarschijnlijk een revolutionaire verandering teweegbrengen in de technologie voor het vervoer over land. Het EESC wijst erop dat deze nieuwe technologie het mogelijk zal maken om zowel de efficiëntie van de vervoersmarkt te verbeteren als analytische gegevens te verstrekken voor het toezicht op en de handhaving van de bestaande wetgeving en de bescherming van de mensenrechten en sociale rechten.

3.3.3. De digitalisering zal ook de sleutel zijn voor de ontwikkeling van nieuwe marktmodellen, met inbegrip van verschillende soorten platforms en concepten van de **deeleconomie**, die nog lang niet is voltooid en waarschijnlijk niet zal doorbreken op het platteland waar geen openbaar vervoer beschikbaar is. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan de veiligheid van deelvervoersmiddelen, te beginnen met elektrische steps, te waarborgen.

3.3.4. Door de introductie van **geautomatiseerd rijden** moet het mogelijk zijn om het aantal verkeersdoden aanzienlijk te verminderen of zelfs tot nul terug te brengen. Het EESC meent echter dat zelfrijdende auto's enkel ingang zullen vinden als zij even veilig zijn als andere vormen van personenvervoer, zoals treinen of grote luchtvaartuigen. Er zijn in dit verband verschillende problemen die de acceptatie door het publiek in de weg kunnen staan: 1) extra kosten, 2) het feit dat het besturen van een auto ingewikkelder wordt (7), 3) het feit dat er sprake zal zijn van een lange periode van "gemengd verkeer" (automatisch en handmatig rijden naast elkaar), waarin het aantal ongevallen zou kunnen toenemen en de wegcapaciteit zou kunnen afnemen, 4) bezorgdheid over de veiligheid en cyberveiligheid, en 5) rechtsonzekerheid omtrent de aansprakelijkheid bij ongevallen.

3.3.5. Om het aantal verkeersdoden tot nul terug te brengen, moeten volgens het EESC ook de volgende aspecten worden geanalyseerd: de dringende behoefte aan harmonisatie van de nationale wetgeving op het gebied van verkeersregels en verkeersboetes; de betaalbaarheid van nieuwe, "veilige" auto's voor consumenten en bedrijven; het feit dat alleen mensen in staat zijn ethische keuzes te maken, zodat machines de mens moeten ondersteunen, maar niet mogen vervangen; verlaagde verzekeringspremies als prikkels voor de aanschaf van veiliger voertuigen; het uitgangspunt om "veiligheid voor alles" voorop te stellen bij nieuwe regelgeving inzake de toegang tot voertuiggegevens.

3.3.6. Geconnecteerde en geautomatiseerde mobiliteitsoplossingen voor alle vormen van vervoer, waaronder het openbaar vervoer, vormen een belangrijk innovatiegebied, waarop de EU wereldleider zou kunnen worden. Deze kunnen alleen worden ontwikkeld via een combinatie van publieke en particuliere inspanningen en investeringen.

3.3.7. Mobiliteit als dienst ("Mobility as a Service", MaaS) behelst een overstap van privévervoermiddelen naar openbare vervoer- en mobiliteitsoplossingen die als een dienst worden afgenomen (8). MaaS is gebaseerd op het concept dat reizigers mobiliteitsoplossingen worden geboden die aansluiten op hun reisbehoeften. Bij MaaS wordt het vervoerssysteem als één geheel beschouwd. Mobiliteit op aanvraag kan ook bijdragen tot een betere toegang tot mobiliteit voor burgers die in afgelegen gebieden wonen of die mobiliteitsproblemen ondervinden (bijvoorbeeld ouderen en/of personen met een handicap).

3.4. **Investeringsen**

3.4.1. Het EESC erkent dat de huidige vervoersinfrastructuur in Europa in veel opzichten niet aan de verwachtingen voldoet. Gezien de voortdurend toenemende behoefte aan vervoersdiensten zijn omvangrijke publieke en particuliere investeringen nodig om vervoersinfrastructuurvoorzieningen te creëren en te verbeteren.

3.4.2. De tijdige **voltooiing van het TEN-V-netwerk** met een geoptimaliseerd geografisch bereik moet de hoogste prioriteit krijgen: het TEN-V-kernnetwerk dient uiterlijk in 2030 te worden voltooid, het uitgebreide netwerk in 2050 of eerder. De totstandbrenging van het kernnetwerk vereist alleen al investeringen van rond de 500 miljard EUR, waarbij de kosten voor het verhogen van de bestendigheid en de verbetering van de bestaande infrastructuur buiten beschouwing zijn gelaten. Deze investeringen kunnen niet uitsluitend door subsidies uit de CEF of met behulp van EU-instrumenten worden gefinancierd en de middelen van de lidstaten zijn hiervoor waarschijnlijk niet toereikend. Er bestaat een concreet risico dat aanzienlijke vertraging zal ontstaan.

(7) PB C 440 van 6.12.2018, blz. 191.

(8) PB C 345 van 13.10.2017, blz. 52.

3.4.3. Subsidies zullen een belangrijke rol blijven spelen in het EU-beleid voor investeringen in de vervoerssector, met name in die gevallen waar marktinvesteringen moeilijker te realiseren zijn. Er kan echter voor essentiële aanvullende instrumenten worden gezorgd door subsidies te combineren met andere financieringsbronnen, zoals leningen van de Europese Investeringsbank of de particuliere sector en het mobiliseren van publieke en particuliere investeerders in de sector, met inbegrip van publieke en particuliere samenwerking.

3.4.4. Voorts pleit het EESC voor investeringen in technologie en infrastructuur als de basis voor digitaal vervoer, met name verkeersbeheers- en verkeersleidingssystemen: Sesar, ERTMS en C-ITS. Bovendien moeten er langs het hele TEN-V-kernnetwerk 5G-verbindingen komen. Dit alles moet prioriteit krijgen binnen EU-financieringsinstrumenten zoals de Financieringsfaciliteit voor Europese Verbindingen (CEF), InvestEU en Horizon Europa ⁽⁹⁾.

3.4.5. “Volgens het EESC zal een [...] **systeem van rekeningrijden** overeenkomstig de beginselen “de gebruiker betaalt” en “de vervuiler betaalt” positief uitpakken, mits de inkomsten geoormerkt worden” ⁽¹⁰⁾.

4. **Energie**

4.1. **De eengemaakte markt voor energie**

4.1.1. In 2016 bedroeg de omzet van de energiesector in de EU 1881 miljard EUR en telde deze sector ca. 1630000 rechtstreekse arbeidsplaatsen.

4.1.2. Alle Europese burgers moeten toegang hebben tot veilige, duurzame en betaalbare energie. Dat is het hoofddoel van de energie-unie. Het EESC betreurt het dat er tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen in energieprijzen bestaan, wat erop duidt dat de **eengemaakte energiemarkt** in belangrijke mate tekortschiet. Het EESC verwacht dat de prijzen, met uitzondering van de belastingcomponent, door de implementatie van de energie-unie zullen convergeren.

Een op de mens gerichte digitalisering van de energiesector is voor de EU van cruciaal belang, want hiermee kan ertoe worden bijgedragen dat energieconsumenten en -prosumenten centraal worden gesteld en dat energiemarkten op nieuwe leest worden geschoeid.

4.2. **Digitalisering en nieuwe technologieën**

4.2.1. In de context van het SET-plan biedt de digitalisering nieuwe kansen voor leveranciers, want deze maakt het mogelijk waardevolle voorzieningen te optimaliseren, hernieuwbare energie uit variabele en verspreide bronnen te integreren en de operationele kosten terug te dringen; tegelijkertijd zou de digitalisering ten goede moeten komen aan iedereen dankzij lagere energierekeningen voor het publiek en het bedrijfsleven, een hogere energie-efficiëntie en de deelname aan mechanismen voor een flexibele vraag. Het EESC roept de Commissie op om de bereikte resultaten te evalueren en zo nodig verdere maatregelen te nemen.

4.3. **Slim energienet en hernieuwbare energiebronnen**

4.3.1. De kosten van bepaalde soorten hernieuwbare energie liggen naar schatting al dicht bij de huidige marktprijzen.

4.3.2. Decentrale energieoplossingen en slimme regelaars worden steeds goedkoper. Slimme netten vormen een cruciaal onderdeel van dit nieuwe systeem; met behulp van digitalisering helpen zij nieuwe energieomgevingen met het net te verbinden. De slimme energiesystemen van de toekomst kunnen niet geïsoleerd worden ontwikkeld. Zij verbinden — zowel digitaal als fysiek — verschillende vormen van energie en transmissienetwerken met elkaar en bieden zo tal van nieuwe mogelijkheden. De veranderingen zullen waarschijnlijk het eerst merkbaar zijn in de elektriciteitssector. De digitalisering zal een sterkere koppeling tussen verwarming en koeling mogelijk maken, met name in gebouwen en in het vervoer, en zal bevorderlijk zijn voor een sterkere deelname van de stakeholders in lokale, regionale en Europese waardeketens, de participatie van lokale gemeenschappen en prosumenten in energiegemeenschappen en energietransacties en het stimuleren van innovatie en het bedrijfsleven in Europa.

4.3.3. In het kader van Horizon 2020 is een reeks demonstratieprojecten gefinancierd op het gebied van netdistributie, transmissienetten, decentrale opslag, grootschalige opslag, hernieuwbare energie en verwarming en koeling, die zich uitstrekken tot technologieën voor de consument, netwerktechnologie, ondersteunende marktdiensten, energieopslag en pompopslag, accu's, windturbines, fotovoltaïsche installaties, zonne-energie, thermische energie, biogas en micro-opwekking. Het EESC is verheugd over de oprichting van het Innovatiefonds, waaruit meer steun zal worden verleend voor demonstratieprojecten.

⁽⁹⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 52.

⁽¹⁰⁾ PB C 81 van 2.3.2018, blz. 195.

4.3.4. Het EESC dringt er bij de EU op aan meer maatregelen te nemen om energiearmoede uit te bannen. Er zijn concrete maatregelen nodig om de grondige renovatie van gebouwen te bevorderen, en waar dit zinvol is dienen zonnepanelen te worden geïnstalleerd voor personen die het risico lopen in energiearmoede terecht te komen. De EU moet rekening houden met het feit dat armen zich dergelijke maatregelen niet kunnen veroorloven.

4.3.5. Het EESC is verheugd over de werkzaamheden van het platform voor steenkoolregio's in transitie. Bepaalde regio's ondervinden de gevolgen van de energietransitie inderdaad in sterkere mate dan andere, vooral wanneer de winning van fossiele brandstoffen, energieproductie en energie-intensieve productie in één regio zijn geconcentreerd. Daarom moeten de structurele veranderingen in steenkool- en koolstofintensieve regio's en sectoren nauwlettend worden gemonitord en doeltreffend worden beheerd om een billijke en sociaal aanvaardbare transitie te waarborgen waarbij geen enkele werknemer of regio in de steek wordt gelaten.

4.3.6. Energie-intensieve bedrijfstakken bieden rechtstreeks werk aan meer dan 6 miljoen mensen in Europa en vormen de spil van tal van waardeketens, met inbegrip van die voor schone energiesystemen. De energie-intensieve bedrijfstakken zijn verantwoordelijk voor 60 % tot 80 % van de industriële emissies. Het koolstofvrij maken van energie-intensieve sectoren vormt een enorme uitdaging en vereist zowel technologische als niet-technologisch innovaties (bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe bedrijfsmodellen).

4.4. **Investerings op energiegebied**

4.4.1. Adequate, goed ontwikkelde en kosteneffectieve transmissienetten in Europa zijn absoluut noodzakelijk om de Europese energiemarkt te versterken, de energietransitie te bevorderen en een veilige werking van het systeem te waarborgen.

4.4.2. Innovatieve oplossingen, zoals de omzetting van elektriciteit in gas (*power-to-gas*) of waterstof, kunnen een substantiële bijdrage leveren en met de nodige doeltreffende steun economisch haalbaar worden.

4.4.3. In de scenario's die voorzien in een CO₂-vermindering met 100 %⁽¹⁾ zouden de investeringen in de energiesector in de periode 2031-2050 jaarlijks gemiddeld 547 miljard EUR (oftewel 2,8 % van het bbp) belopen, tegenover 377 miljard EUR (1,9 % van het bbp) in het referentiescenario. Zelfs voor een ontwikkelde economie gaat het om aanzienlijke bedragen.

5. **Diensten van algemeen belang**

5.1. De strategische hoofdlijn is de invoering van een mensgerichte benadering voor het verrichten van diensten van algemeen belang als aanjagers van duurzame groei in de EU. Het twintigste en laatste beginsel van de Europese pijler van sociale rechten heeft betrekking op toegang tot essentiële diensten: iedereen heeft recht op toegang tot essentiële diensten van goede kwaliteit, waaronder water, sanitaire voorzieningen, energie, vervoer, financiële diensten en digitale communicatie. Om hiervan werk te maken zijn specifieke maatregelen op het gebied van duurzame ontwikkeling en cohesie nodig.

5.2. **Burgers en bedrijven verlangen een meer open, transparant en doeltreffend bestuur met een grotere verantwoordingsplicht.** Door de invoering van cloud-computingarchitectuur kunnen schaalvoordelen en meer flexibiliteit worden bereikt waardoor de overstap naar e-overheid, e-gezondheid, e-aanbestedingen en e-factorering wordt vergemakkelijkt, overheidsdiensten informatie kunnen uitwisselen en burgers en bedrijven gemakkelijker kunnen communiceren.

5.3. Het gevaar bestaat dat ouderen of digitale analfabeten worden uitgesloten als gevolg van de volledige digitalisering van DAB. Daarom moet een aantal conventionele leveringspunten voor deze diensten worden gehandhaafd.

5.4. Het EESC beveelt aan om in het Europees Semester bepalingen op te nemen over de verantwoordingsplicht en transparantie bij de toewijzing van diensten van algemeen belang in de lidstaten, en over de toegankelijkheid en het behoorlijk functioneren van de diensten.

5.5. Een groot aantal Europese burgers ondervindt, in meer of mindere mate, economische moeilijkheden om toegang te krijgen tot basisdiensten zoals huisvesting, energie, elektronische communicatie, vervoer, water, gezondheidszorg en sociale diensten.

5.6. De gebrekkige toegang tot DAB kan afhangen van tal van factoren: deze kunnen ofwel economisch, geografisch, sociaal (ongelijke behandeling) of fysiek (handicaps) van aard zijn, ofwel zijn de diensten niet aangepast aan de behoeften en/of de technische vooruitgang (onaangepast/onvoldoende kwaliteits- en/of veiligheidsniveau). Digitale technologieën kunnen een aantal van deze belemmeringen helpen overwinnen.

⁽¹⁾ COM(2018) 773 final

5.7. In het geval van gezondheidsdiensten kan digitalisering bijdragen tot betere ziektepreventie, betere diagnose en betere behandeling. Dankzij instrumenten zoals het elektronisch medisch dossier (EMD) hebben patiënten voortdurend toegang tot hun medische geschiedenis en geneesmiddelenvoorschriften. Mobiele gezondheidsapps en online medische consulten kunnen patiënten en consumenten uitstekend ondersteunen bij hun inspanningen om hun gezondheid op peil te houden en ziekten te voorkomen, vooral wanneer zij in afgelegen gebieden wonen. De voordelen van digitale producten en diensten voor de volksgezondheid moeten echter worden afgezet tegen risico's voor de privacy, beveiliging en veiligheid van patiënten, omdat de kans bestaat dat inbreuken op persoonlijke gezondheidsdossiers en gegevens die zijn opgeslagen in zorgomgevingen vaker zullen voorkomen. De EU moet een alomvattend regelgevingskader ontwikkelen om een geharmoniseerde aanpak te waarborgen.

5.8. Gezien het toenemende gebruik van digitale gezondheidsdiensten en -producten, niet in de laatste plaats in een grensoverschrijdende omgeving, is het ook van groot belang dat de aansprakelijkheidsregels voor dergelijke diensten en producten in de hele EU worden geharmoniseerd. Om consumenten in de EU doeltreffend te beschermen moeten er wettelijke maatregelen worden genomen, zoals een sterk markttoezicht en wetshandhaving, en moeten er efficiënte verhaalsmogelijkheden komen voor digitale gezondheidsproducten en -diensten.

5.9. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie op aan om een passend kader te scheppen voor de uitwisseling van gezondheidsgegevens van EU-burgers tussen de nationale gezondheidsstelsels met het oog op onderzoek en innovatie door EU-instellingen en -bedrijven, overeenkomstig de algemene verordening gegevensbescherming, d.w.z. met strenge voorwaarden op het gebied van privacy en anonimiteit.

5.10. In het geval van DAB moeten diensten door exploitanten digitaal worden geleverd, waarbij er tegelijkertijd andere kanalen worden opgehouden voor degenen die niet digitaal verbonden kunnen of willen zijn.

5.11. DAB in het openbaar vervoer zijn van cruciaal belang om de kwaliteit van het bestaan te verbeteren en fundamentele doelstellingen van de EU te verwezenlijken. De overheid moet over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken om DAB te verlenen, te laten verrichten en te organiseren.

6. 5G

6.1. *Uitrol van 5G op de eengemaakte markt*

6.1.1. Om de introductie van 5G op de eengemaakte markt te bevorderen hebben overheden reeds maatregelen in gang gezet, zoals 5G-spectrumtoewijzingen. De komende maanden moeten exploitanten van mobiele netwerken zich klaarmaken voor het opzetten en uitvoeren van tests onder "reële" omstandigheden, aangezien de eerste 5G-smartphones en -terminals naar verwachting in de eerste helft van 2019 beschikbaar worden. Per december 2018 hadden echter slechts twaalf lidstaten ten minste één spectrumveiling afgerond of gestart.

6.1.2. Op internationaal niveau is een wedloop ontstaan tussen landen die als eersten met een landelijk 5G-netwerk van start willen gaan. Ook de EU neemt deel aan deze wedloop. Tot de vijf grootste leveranciers van infrastructuur behoren twee Europese aanbieders, twee Chinese en een Koreaanse. De groep van eerste producenten van 5G-toestellen en chipsets telt geen enkele Europese onderneming.

6.1.3. Het EESC wijst er met klem op dat het concurrentievermogen van Europese bedrijfstakken waarin Europa een leidende rol speelt — zoals de vervoer- en automobielsector, de energiesector, de chemische en farmaceutische industrie, de maakindustrie, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen en de financiële dienstverlening — afhankelijk is van het vermogen om 5G-diensten te integreren en toe te passen.

6.1.4. Het EESC is zich ervan bewust dat sommige wetenschappers waarschuwen voor de potentiële gevaren van de elektromagnetische straling van 5G voor de menselijke gezondheid en het milieu, met name door de radiofrequentiesignalen met zeer hoge datasnelheden en de sterke penetratie in gebouwen en andere gesloten ruimten. Daarom zou de Commissie een studie moeten laten uitvoeren naar de biologische effecten van 5G-straling en het risico op interferentie met andere frequentiebanden.

6.2. *Investeringsbehoeften voor 5G*

6.2.1. De Europese marktdeelnemers zullen de komende vijf jaar naar schatting 60 à 100 miljard EUR per jaar in 5G moeten investeren om alle grote Europese economische en sociale actoren Gigabit-connectiviteit te bieden. Voor een betere connectiviteit op het platteland zijn verdere investeringen ten belope van 127 miljard EUR vereist.

6.2.2. Dankzij 5G zal mobiele en internettechnologie de status van General Purpose Technology verwerven die van invloed zal zijn op de productiviteit en economische activiteiten in een breed scala aan bedrijfstakken. Het gebruik van een groter aantal toestellen en de verwerking van grotere hoeveelheden gegevens maken een grootschalig gebruik van het internet der dingen en de ontwikkeling van “mission critical”-diensten mogelijk.

7. Specifieke opmerkingen

7.1. Voorts verzoekt het EESC de EU-instellingen om grondig rekening te houden met de volgende uitdagingen waaraan het Comité al heeft gewerkt en ook in de toekomst zal blijven werken als belangrijke kwesties die in het kader van dit advies aan de orde moeten worden gesteld:

- internalisering van alle externe kosten door middel van positieve en negatieve stimulansen ⁽¹²⁾;
- richtlijn energiebelasting; rekening houden met de uitstoot van CO₂, NO_x, SO_x ⁽¹³⁾;
- een systeem van decentrale energieoplossingen ⁽¹⁴⁾;
- ETS-marktstabiliteit voor de volgende ETS-handelsperiode (in 2021) en maatregelen voor het ETS na 2020 ⁽¹⁵⁾;
- een digitaal platform voor gegevensuitwisseling tussen netwerken voor het beheer van elektriciteitsstromen ⁽¹⁶⁾;
- beheer van big data op energiegebied ⁽¹⁷⁾;
- sociale en economische uitdagingen bij de uitfasering van steenkool ⁽¹⁸⁾;
- kleine modulaire kernreactoren (50-300 MW), die goedkoper en gemakkelijker kunnen worden geïnstalleerd; hiervoor moeten EU-normen worden vastgesteld ⁽¹⁹⁾;
- hoogspanningsnetten voor de overbrugging van lange afstanden tussen continenten: een Euro-Aziatisch perspectief ⁽²⁰⁾;
- voorzieningszekerheid en investeringsbescherming ⁽²¹⁾;
- energie-efficiëntie ⁽²²⁾;
- voorafgaande certificering van producten ⁽²³⁾;
- regels voor de cloud ⁽²⁴⁾;
- fabricageplatforms in de EU ⁽²⁵⁾;

⁽¹²⁾ PB C 190 van 5.6.2019, blz. 24, PB C 110 van 22.3.2019, blz. 33.

⁽¹³⁾ PB C 228 van 5.7.2019, blz. 37.

⁽¹⁴⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 44.

⁽¹⁵⁾ PB C 424 van 26.11.2014, blz. 46, PB C 288 van 31.8.2017, blz. 75.

⁽¹⁶⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 44; PB C 345 van 13.10.2017, blz. 52; PB C 262 van 25.7.2018, blz. 86.

⁽¹⁷⁾ Final study – The ethics of Big Data: Balancing economic benefits and ethical questions of Big Data in EU policy context; PB C 242 van 23.7.2015, blz. 61.

⁽¹⁸⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 1.

⁽¹⁹⁾ PB C 237 van 6.7.2018, blz. 38; PB C 341 van 21.11.2013, blz. 92; PB C 110 van 22.3.2019, blz. 141.

⁽²⁰⁾ PB C 228 van 5.7.2019, blz. 95, PB C 143 van 22.5.2012, blz. 125.

⁽²¹⁾ PB C 143 van 22.5.2012, blz. 125; PB C 271 van 19.9.2013, blz. 153; PB C 424 van 26.11.2014, blz. 64; PB C 264 van 20.7.2016, blz. 117.

⁽²²⁾ PB C 191 van 29.6.2012, blz. 142.

⁽²³⁾ PB C 228 van 5.7.2018, blz. 74, PB C 75 van 10.3.2018, blz. 40, PB C 81 van 2.3.2018, blz. 176

⁽²⁴⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 86.

⁽²⁵⁾ Informatief rapport van de adviescommissie Industriële Reconversie van het Europees Economisch en Sociaal Comité – Stimuleren van incrementele innovatie in zeer industriële gebieden; PB C 332 van 8.10.2015, blz. 36; PB C 299 van 4.10.2012, blz. 12.

- telecommunicatie- en gegevensnetwerken ⁽²⁶⁾;
- beveiliging en betrouwbaarheid van gegevensstromen ⁽²⁷⁾;
- eigendom van gegevens en gegevensrechten ⁽²⁸⁾;
- gegevensopslag in de EU ⁽²⁹⁾.

Brussel, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽²⁶⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 74.

⁽²⁷⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 8; PB C 227 van 28.6.2018, blz. 86.

⁽²⁸⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 107; PB C 81 van 2.3.2018, blz. 209; PB C 237 van 6.7.2018, blz. 32.

⁽²⁹⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 52; PB C 227 van 28.6.2018, blz. 11.

III

(Voorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

545E ZITTING VAN HET EESC, 17.7.2019-18.7.2019

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad — Naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU

(COM(2019) 8 final)

(2019/C 353/14)

Rapporteur: **Juan MENDOZA CASTRO**

Rapporteur: **Krister ANDERSSON**

Rapporteur: **Mihai IVAȘCU**

Raadpleging	Europese Commissie, 18.2.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	2.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	171/17/18

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) schaart zich achter de ambitie van de Europese Commissie om de aanzet te geven tot een noodzakelijk debat, aangezien de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (BGM) in belastingaangelegenheden gevoelig ligt.

1.2. Het EESC heeft in eerdere adviezen al aangegeven dat het voorstander is van een wijziging van de unanimiteitsregel en dat het openstaat voor een aanpak met gekwalificeerde meerderheid.

1.3. Wel is het van mening dat aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan om BGM met succes te kunnen uitvoeren.

1.4. De unanimiteitsvereiste op het gebied van belastingen kan in toenemende mate worden gezien als een politiek anachronisme dat juridische problemen veroorzaakt en economisch gezien contraproductief is.

1.5. Belastingconcurrentie leidt vaak tot een toenemende druk op overheidsbegrotingen; bovendien leggen krappe overheidsbegrotingen druk op het concurrentievermogen.

- 1.6. Dankzij BGM zou het Europees Parlement in de toekomst een belangrijke rol gaan spelen in belastingaangelegenheden.
- 1.7. De unanimiteitsvereiste op het gebied van belastingen heeft gevolgen gehad voor andere, algemenere beleidsprioriteiten van de EU.
- 1.8. Een geleidelijke overgang naar BGM zou ertoe bijdragen dat de milieudoelstellingen doelmatiger worden bereikt op een ogenblik waarop klimaatactie dringender is dan ooit.
- 1.9. De voorgestelde gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB), waarover al 20 jaar wordt gediscussieerd, behelst, mits goed ontworpen en ingevoerd, aanzienlijke voordelen voor bedrijven en burgers. Een hervorming van het EU-btw-stelsel met passende coördinatie op het niveau van de EU en de lidstaten is broodnodig omdat er momenteel enorme inkomsten verloren gaan door het versnipperde systeem.
- 1.10. Het fiscale beleid in het algemeen en de bestrijding van belastingfraude in het bijzonder moeten beleidsprioriteiten blijven voor de volgende Europese Commissie. Het EESC is van mening dat grensoverschrijdende belastingfraude beter op Europees niveau kan worden bestreden, en juicht de publicatie toe van de eerste EU-lijst van “niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden”.
- 1.11. Anderzijds is het EESC zich ervan bewust dat het belastingbeleid altijd nauw verbonden is geweest met de soevereiniteit van de lidstaten, omdat het voor hen van het grootste belang is.
- 1.12. De EU moet in beginsel sterk zijn in zaken van overkoepelend belang. Het EESC begrijpt dat belastingconcurrentie voor sommige EU-lidstaten in het verleden een rol heeft gespeeld bij het oplossen van financiële problemen. De recente goedkeuring van maatregelen tegen belastingontwijking heeft uitgewezen dat de lidstaten bereid zijn om transparante en eerlijke belastingconcurrentie te bevorderen.
- 1.13. In dit verband wijst het EESC — met voldoening — op de vooruitgang die op EU-niveau reeds werd geboekt in de bestrijding van agressieve fiscale planning en belastingontduiking en bij de verbetering van het btw-stelsel. Tegelijkertijd zou het EESC graag zien dat ook op andere gebieden vooruitgang wordt geboekt.
- 1.14. Na een grondige economische, sociale en fiscale analyse moet elke nieuwe regel geschikt zijn voor het beoogde doel, en alle lidstaten moeten te allen tijde voldoende mogelijkheden hebben om deel te nemen aan het besluitvormingsproces. Het bereiken van een gunstig resultaat, zowel op EU-niveau als op het niveau van de afzonderlijke lidstaten, moet het uiteindelijke doel zijn.
- 1.15. Zodra ze zijn goedgekeurd moeten de vier voorgestelde stappen geleidelijk worden uitgevoerd en moet de Europese Commissie na elke stap een evaluatie uitvoeren.
- 1.16. Het EESC onderstreept de noodzaak van een breder proces om tot een meer doeltreffende BGM te kunnen komen: dit proces zal tijd vergen en moet in overeenstemming zijn met andere beleidsinitiatieven. In die zin wijst het EESC op de noodzaak van:

- een voldoende sterke EU-begroting;
- een beter gecoördineerd economisch beleid;
- een grondige analyse om te beoordelen in welke mate de huidige belastingmaatregelen ontoereikend zijn geweest.

2. **Samenvatting van het Commissievoorstel**

2.1. De lidstaten kunnen maatregelen en richtlijnen op EU-niveau vaststellen die bedoeld zijn om gemeenschappelijke nationale belastingregels in te stellen voor indirecte belastingen zoals de btw, of directe belastingen zoals de vennootschapsbelasting. De huidige EU-wetgevingsprocedure voor deze problematiek heeft echter zijn nadelen, volgens de Commissie, aangezien de lidstaten daarbij unaniem tot een akkoord moeten komen voordat er maatregelen kunnen worden getroffen. Deze unanimiteit wordt mogelijk niet bereikt of kan leiden tot suboptimaal beleid.

2.2. Wetgevingsvoorstellen in verband met fiscale aangelegenheden worden geregeld met behulp van de artikelen 113 en 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Beide artikelen voorzien in een bijzondere wetgevingsprocedure waarbij de Raad met eenparigheid van stemmen besluit over fiscale kwesties en het Europees Parlement alleen wordt geraadpleegd.

2.3. De Verdragen bevatten ook de nodige bepalingen om in bepaalde omstandigheden in de Raad over te gaan van unanimiteit naar besluitvorming met een gekwalificeerde meerderheid (BGM).

2.4. Artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de zogenoemde “overbruggingsclausule”, biedt de lidstaten de mogelijkheid om van unanimiteit over te gaan naar BGM, of van de bijzondere wetgevingsprocedure over te gaan naar de gewone wetgevingsprocedure in domeinen waarvoor anders de unanimiteitsvereiste geldt.

2.5. Met haar mededeling wil de Commissie het debat openen over de wijze waarop de besluitvorming inzake het fiscale beleid van de EU kan worden herzien. Er wordt aangestuurd op **een geleidelijke overgang in vier stappen** naar BGM in het kader van de gewone wetgevingsprocedure op bepaalde domeinen van het fiscale beleid van de EU.

2.5.1. In **stap 1** moeten de lidstaten instemmen met de overgang op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen voor maatregelen ter verbetering van de samenwerking en wederzijdse rechtshulp in de strijd tegen belastingfraude en -ontduiking alsook voor administratieve initiatieven voor de bedrijven in de EU, zoals een harmonisering van de verslagleggingsverplichtingen.

2.5.2. **Stap 2** dient om de gekwalificeerde meerderheid van stemmen in te voeren als een nuttig instrument voor de bevordering van maatregelen waarbij belastingheffing andere beleidsdoelstellingen ondersteunt, bijvoorbeeld de bestrijding van de klimaatverandering, de bescherming van het milieu en de verbetering van de volksgezondheid.

2.5.3. In het kader van **stap 3** zou besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen van pas komen om reeds geharmoniseerde EU-voorschriften, zoals die met betrekking tot btw en accijnzen te moderniseren.

2.5.4. **Stap 4** zou het mogelijk maken om over te stappen op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen voor grootschalige belastingprojecten, zoals de gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag (CCCTB) en een nieuw systeem voor het belasten van de digitale economie.

2.6. In de mededeling worden de lidstaten aangemoedigd om het snel eens te worden over een besluit om stappen 1 en 2 uit te voeren en te overwegen om stappen 3 en 4 tegen het einde van 2025 verder uit te werken.

2.7. De Commissie beweert dat zij hiermee de volgende problemen aanpakt die het huidige besluitvormingsproces inzake het fiscale beleid met zich meebrengt:

2.7.1. Door de unanimiteitsvereiste is het moeilijker om überhaupt een compromis te bereiken, omdat er maar één lidstaat nodig is om een akkoord te voorkomen. Lidstaten zien er vaak vanaf om serieuze onderhandelingen over oplossingen in de Raad te voeren, omdat zij weten dat zij elk resultaat dat hun niet bevalt eenvoudigweg kunnen vetoën.

2.7.2. Zelfs als er unaniem overeenstemming wordt bereikt op het gebied van belastingen, vindt deze overeenstemming vaak plaats op het niveau van de kleinste gemene deler, wat de positieve gevolgen voor bedrijven en consumenten beperkt of de uitvoering moeilijker maakt.

2.7.3. Sommige lidstaten kunnen belangrijke fiscale voorstellen gebruiken als drukmiddel om eisen op volledig andere gebieden door te duwen, of om de Commissie onder druk te zetten om met wetgevingsvoorstellen te komen.

2.7.4. Besluiten die met eenparigheid van stemmen zijn genomen, kunnen alleen met eenparigheid van stemmen ongedaan worden gemaakt. Dit zorgt ervoor dat lidstaten vaak uiterst voorzichtig zijn; het remt de ambitie en verzwakt het uiteindelijke resultaat.

2.8. Als het Europees Parlement evenveel gewicht in de schaal zou kunnen leggen bij de uiteindelijke vormgeving van fiscale beleidsinitiatieven van de EU, zou het ten volle kunnen bijdragen aan het vormgeven van het fiscale beleid van de EU.

2.9. De EU krijgt geen nieuwe bevoegdheden en de bevoegdheden van de lidstaten worden niet ingeperkt. De Commissie beweert voorts dat dit geen nadelige gevolgen zou hebben voor het recht van de lidstaten om naar eigen goeddunken tarieven voor de personen- of vennootschapsbelasting vast te stellen.

2.10. Volgens de Commissie zijn de kosten hoog als er geen maatregelen worden genomen op het gebied van het fiscale beleid van de EU. De kosten voor een trage vooruitgang in verband met het definitieve btw-stelsel, de CCCTB, de belasting op financiële transacties en de digitaledienstenbelasting worden alles samen geraamd op ongeveer 292 miljard EUR ⁽¹⁾.

(1) COM(2019) 8 final, blz. 4.

3. Algemene en specifieke opmerkingen

3.1. **Het EESC schaart zich achter de ambitie van de Commissie om de aanzet te geven tot een noodzakelijk debat, aangezien BGM in belastingaangelegenheden gevoelig ligt.** In de 21e eeuw moet een succesvol fiscaal beleid de EU in de gelegenheid stellen economische en financiële uitdagingen aan te gaan die in de toekomst kunnen en zullen ontstaan. De unanimitetsvereiste op het gebied van belastingen was zinvol in de jaren 1950, met zes lidstaten; momenteel kan deze vereiste echter steeds meer worden gezien als een politiek anachronisme dat juridische problemen veroorzaakt en economisch gezien contraproductief is.

3.2. Het EESC heeft in **eerdere adviezen** al aangegeven dat het voorstander is van een wijziging van de unanimitetsregel en dat het openstaat voor een aanpak met gekwalificeerde meerderheid (?). Het EESC brengt dit advies uit met inachtneming van deze achtergrond en rekening houdend met zijn rol als orgaan dat het Europese project wil bevorderen.

3.3. Wel is het van mening dat onder de huidige omstandigheden aan bepaalde **voorwaarden** moet worden voldaan die verband houden met een bredere context om BGM met succes te kunnen uitvoeren.

3.4. Zodra ze zijn goedgekeurd zouden **de vier voorgestelde stappen** volgens het EESC **geleidelijk moeten worden uitgevoerd** en moet de Europese Commissie na elke stap een grondige en alomvattende evaluatie uitvoeren.

3.5. **De unanimitetsvereiste op het gebied van belastingen heeft gevolgen gehad voor andere, algemenere beleidsprioriteiten van de EU.** Het fiscale beleid is tevens cruciaal voor een flink aantal van de meest ambitieuze projecten van de EU, zoals de economische en monetaire unie (EMU), de kapitaalmarktenunie (KMU), de digitale eengemaakte markt, het klimaat- en energiekader tot 2030 en de circulaire economie. Het voorstel van de Commissie om de energiebelastingenrichtlijn te herzien is nog een voorbeeld.

3.6. Een geleidelijke overgang naar BGM zou ertoe bijdragen dat de **milieudoelstellingen** doelmatiger worden bereikt op een ogenblik waarop klimaatactie dringender is dan ooit. Uit gegevens van Eurostat blijkt dat de lidstaten gemiddeld slechts 6 % van hun totale belastinginkomsten halen uit milieubelastingen. De overgrote meerderheid daarvan is afkomstig van belastingen in verband met energie en vervoer, terwijl slechts minimale belastinginkomsten geïnd worden op vervuiling of het gebruik van natuurlijke hulpbronnen (minder dan 0,1 %) (?).

3.7. De voorgestelde **gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB)**, waarover al 20 jaar wordt gediscussieerd, behelst, mits goed ontworpen en ingevoerd, aanzienlijke voordelen voor bedrijven en burgers. Voor grotere ondernemingen die in andere EU-lidstaten handel drijven zullen de nalevingskosten lager uitvallen en zal de situatie minder complex worden. Hetzelfde geldt voor ondernemingen die zelf voor toepassing van de regels kiezen. De CCCTB kan een doorslaggevende rol vervullen bij de bestrijding van agressieve fiscale planning en het vertrouwen van de burger in het belastingstelsel herstellen (?).

3.8. **Het EESC is voorstander van een hervorming van het EU-btw-stelsel.** Zolang er over deze kwestie geen akkoord is bereikt, wordt ten gevolge van belastingontwijking, belastingontduiking en slechte belastinginning door de lidstaten jaarlijks 147 miljard EUR aan btw niet geïnd. Het huidige btw-stelsel is mateloos versnipperd en ingewikkeld en vermindert en verstoort daardoor het handelsverkeer en investeringen door onnodige en zware administratieve lasten en handelsbelemmeringen voor bedrijven (?). De btw-fraude kost de overheidsbegrotingen momenteel jaarlijks ongeveer 50 miljard EUR.

3.9. **De uiteenlopende fiscale beleidsmaatregelen in de eengemaakte markt hebben nadelige gevolgen.** De versnippering ondermijnt de eenheid van de eengemaakte markt en brengt hogere kosten met zich mee voor de belastinggrondslag, zoals arbeid, inkomen en verbruik. In wezen betalen werknemers en consumenten in heel Europa voor het gebrek aan consensus tussen de lidstaten. Voorts vormen de uiteenlopende belastingstelsels een belemmering voor kleine en middelgrote ondernemingen die handel willen drijven op de eengemaakte markt.

3.10. Het EESC is zich ervan bewust dat het belastingbeleid altijd nauw verbonden is geweest met de soevereiniteit van de lidstaten, omdat het voor sommigen van hen van het grootste belang is.

(?) EESC-advies PB C 230 van 14.7.2015, blz. 24; EESC-advies PB C 434 van 15.12.2017, blz. 18; EESC-advies PB C 271 van 19.9.2013, blz. 23; EESC-advies PB C 332 van 8.10.2015, blz. 8.

(?) Euractiv — Time to get rid of EU's unanimity rule on green fiscal matters.

(?) EESC-advies PB C 434 van 15.12.2017, blz. 58.

(?) EESC-advies PB C 237 van 6.7.2018, blz. 40.

3.11. Uit het OESO-project over **grondslaguitholling en winstverschuiving (Base Erosion and Profit Shifting — BEPS)** ⁽⁶⁾ is gebleken dat de omvang van BEPS, vóór de invoering van fraudebestrijdingsmaatregelen, wereldwijd 100 tot 240 miljard USD bedroeg ⁽⁷⁾. De onderzoeksdienst van het Europees Parlement heeft dergelijke cijfers berekend voor de EU en kwam tot een bedrag van 50 à 70 miljard EUR ⁽⁸⁾. Dit komt neer op 0,35 % van het bbp van de EU.

3.12. Momenteel is **de politieke rol van het Europees Parlement in belastingzaken** slechts een adviserende rol. Indien in belastingzaken wordt overgestapt van unanimititeit naar BGM, dan zou het Europees Parlement in de toekomst een belangrijke rol kunnen krijgen in belastingaangelegenheden.

3.13. **De Commissie wil de aanzet geven voor een debat over hoe de manier waarop de EU de haar vooraf toegewezen bevoegdheden op het gebied van belastingen uitoefent, het beste kan worden hervormd.** Voorgesteld wordt om de geleidelijke overgang naar de volledige toepassing van BGM te laten gebeuren op specifieke beleidsterreinen die van bijzonder belang zijn voor alle lidstaten. Met haar mededeling heeft de Commissie niet de bedoeling om nieuwe bevoegdheden te creëren voor de EU. Ze heeft evenmin de overgang naar een geharmoniseerd EU-stelsel van inkomsten- en vennootschapsbelastingen op het oog.

3.14. **Belastingconcurrentie** zorgt vaak voor een toenemende druk op de overheidsbegrotingen. Dit verergert niet alleen wijdverbreide onevenwichtige verdelingen, maar verzwakt ook de vraagzijde en brengt daardoor de economische ontwikkeling schade toe. In de context van de eurocrises werden, vanwege beperkte budgettaire middelen, strikte bezuinigingsmaatregelen vastgesteld.

3.15. **Concurrentiepositie en budgettaire stabiliteit.** Bovendien zetten krappe overheidsbegrotingen het concurrentievermogen vaak onder druk wegens het gebrek aan mogelijkheden om toekomstige investeringen in, bijvoorbeeld, infrastructuur, digitalisering of onderzoek en ontwikkeling, te financieren. Tot slot zijn de stabiliteit van de begroting en die van de financiële markt met elkaar verweven.

3.16. **Maatregelen tegen belastingontwijking.** Het EESC is van mening dat in kwesties van overkoepelend belang een cruciale rol is weggelegd voor de Europese Unie. Hoewel sommige lidstaten in het verleden belastingconcurrentie hebben gebruikt om bepaalde interne financiële problemen op te lossen, wijst de recente goedkeuring van maatregelen tegen belastingontwijking op een open houding en de bereidheid om transparante en eerlijke belastingconcurrentie te bevorderen.

3.17. **Begrotingsbeleid van de EU.** Het EESC is er sterk van overtuigd dat het Europese project gebaseerd is op de voorwaarde dat alle lidstaten te allen tijde voldoende mogelijkheden moeten hebben om deel te nemen aan het besluitvormingsproces. De belangrijkste doelstelling is het creëren van een gunstig klimaat, zowel voor de EU als voor de afzonderlijke lidstaten.

3.18. **Fiscale planning en belastingontduiking**

3.18.1. **Het EESC wijst — met voldoening — op de vooruitgang die op EU-niveau reeds werd geboekt in de bestrijding van agressieve fiscale planning en belastingontduiking en bij de verbetering van het btw-stelsel.** In de loop van het huidige mandaat van de Commissie werden zowat 14 voorstellen op het gebied van belastingen goedgekeurd, meer dan in de voorgaande 20 jaar ⁽⁹⁾. De transparantieregels werden versterkt en omvatten nu veel meer informatie-uitwisseling tussen de lidstaten over de grensoverschrijdende belastingaangelegenheden van burgers en grote ondernemingen. De invordering van de btw is verbeterd met nieuwe regels voor de onlineverkoop van goederen en diensten, en met nieuwe grensoverschrijdende samenwerkingsinstrumenten om btw-fraude aan te pakken ⁽¹⁰⁾.

3.18.2. **Gebrek aan vooruitgang op sommige gebieden.** Het EESC moet erop wijzen dat er op Europees niveau geen grote vooruitgang is geboekt in de hervorming van de vennootschapsbelasting, voornamelijk omdat daartoe in de Raad de politieke wil ontbreekt. Ook werden belangrijke voorstellen in verband met de digitaaldienstenbelasting en belastingontduiking geblokkeerd door het besluitvormingsstelsel met eenparigheid van stemmen.

⁽⁶⁾ <https://www.oecd.org/tax/beps/>

⁽⁷⁾ <http://www.oecd.org/ctp/oecd-presents-outputs-of-oecd-g20-beps-project-for-discussion-at-g20-finance-ministers-meeting.htm>

⁽⁸⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-160_en.htm

⁽⁹⁾ Commissaris Moscovici, tweet van 13 februari 2019.

⁽¹⁰⁾ EESC-adviezen: PB C 237 van 6.7.2018, blz. 40; PB C 283 van 10.8.2018, blz. 35.

3.18.3. **Het EESC is van mening dat het fiscale beleid in het algemeen en de bestrijding van belastingfraude beleidsprioriteiten moeten blijven voor de volgende Europese Commissie.** Gezien de talrijke schandalen met belastingparadijzen (LuxLeaks, Panama Papers, Paradise Papers enz.) en gezien de recentste ramingen van belastingontduiking in de EU die een bedrag van ongeveer 825 miljard EUR per jaar vermelden ⁽¹¹⁾, pleit het EESC voor een strak tijdschema.

3.18.4. **De beste resultaten in de strijd tegen grensoverschrijdende belastingfraude kunnen op Europees niveau worden bereikt.** Het EESC staat kritisch tegenover het feit dat de Raad belangrijke wetgevingsvoorstellen over deze kwestie heeft geblokkeerd. Uit een recente Eurobarometer-enquête blijkt dat driekwart van de EU-burgers van mening is dat de bestrijding van fiscaal misbruik een Europese prioriteit moet zijn ⁽¹²⁾.

3.18.5. **Niet-coöperatieve rechtsgebieden.** Het EESC is ingenomen met de publicatie van de eerste EU-lijst van "niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden" in december 2017, die voortdurend up-to-date wordt gehouden ⁽¹³⁾. Het staat volde dig achter de door de Commissie ingevoerde methode van een "zwarte lijst" en een "grijze lijst" ⁽¹⁴⁾. In het licht van de schandalen rond de "Panama Papers" en de "Paradise Papers" heeft het EESC de lidstaten al opgeroepen om mazen in de wet voor agressieve fiscale planning te dichten ⁽¹⁵⁾. Niet-coöperatieve rechtsgebieden vormen een bedreiging voor de interne markt van de EU ⁽¹⁶⁾.

3.19. **Het EESC onderstreept de noodzaak van een breder proces** om vooruitgang te kunnen boeken met BGM: dit proces zal tijd vergen en moet in overeenstemming zijn met andere beleidsinitiatieven.

3.19.1. **Een voldoende sterke EU-begroting** zou financiële overdrachten mogelijk maken als compensatie voor schokken of comparatieve nadelen. De Groep op hoog niveau inzake eigen middelen, die is opgericht om te onderzoeken hoe de ontvangstenzijde van de EU-begroting eenvoudiger, transparanter, billijker en democratischer kan worden gemaakt, wijst op het belang van een Europees begrotingsbeleid ⁽¹⁷⁾.

3.19.2. Met **een beter gecoördineerd economisch beleid** is het niet langer noodzakelijk om een tegenwicht te bieden aan ongecoördineerde nationale belastingregels. De EU-economie zal doeltreffender zijn in een context van structurele hervormingen, gerichte investeringen, eerlijke belastingheffing, eerlijke handelsovereenkomsten, herstel van het leiderschap op het gebied van innovatie en de voltooiing van de interne markt.

3.19.3. **Het is echter van cruciaal belang dat de eengemaakte markt wordt gerealiseerd.** De regels betreffende non-discriminatie en de vier vrijheden die door het Verdrag worden gegarandeerd, zouden de voorwaarden voor een eengemaakte markt reeds moeten vervullen. Ontwikkelingen op het gebied van staatssteun en het aantal zaken tegen inbreuken op de staatssteunregels hebben ook aangetoond dat de Commissie over middelen beschikt om dergelijke verstoringen te corrigeren. Er moeten nog veel analytische werkzaamheden worden verricht om te beoordelen in welke mate de huidige belastingmaatregelen ontoereikend zijn geweest.

Brussel, 17 juli 2019.

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité*
Luca JAHIER

⁽¹¹⁾ Europees Parlement — Verslag over financiële misdrijven, belastingontduiking en belastingontwijking.

⁽¹²⁾ Europees Parlement Nieuws: Belastingfraude.

⁽¹³⁾ <https://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf>

⁽¹⁴⁾ <https://www.oxfam.org/en/even-it/full-disclosure-eus-blacklist-tax-havens>

⁽¹⁵⁾ <https://www.eesc.europa.eu/nl/node/56888>

⁽¹⁶⁾ EESC-advies PB C 229 van 31.07.2012, blz. 7.

⁽¹⁷⁾ De toekomstige financiering van de EU ("verslag-Monti"). December 2016.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Vierde verslag over de stand van de energie-unie

(COM(2019) 175 final)

(2019/C 353/15)

Rapporteur: **Christophe QUAREZ**

Raadpleging	Europese Commissie, 3.6.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	3.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	183/2/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC neemt kennis van het vierde verslag over de stand van de energie-unie (SEU), steunt de doelstellingen van de energie-unie en is ingenomen met de nadruk die wordt gelegd op het engagement en de inzet van de samenleving in de EU om zelf echt werk te maken van de energie-unie. Het herhaalt zijn voorstellen voor een effectieve energiedialoog met het maatschappelijk middenveld op EU-, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Het dringt ook aan op de totstandbrenging van een nauwer verband tussen toekomstige verslaggeving over de stand van de energie-unie en de voor 2050 voorgestelde langetermijnstrategie.

1.2. Het EESC is verrast door de mededeling van de Europese Commissie dat “de energie-unie een realiteit is”. De energie-unie kan dan wel een realiteit zijn wat EU-beleidsbeslissingen betreft, maar is nog geen realiteit in het dagelijkse leven van de Europese burger. Het EESC verzoekt de Europese Commissie dan ook om de lidstaten verantwoordelijk te houden voor de beslissingen die zij zelf op EU-niveau nemen. Het roept ook op tot meer ambitie op het gebied van de energietransitie en klimaatactie.

1.3. Het EESC betreurt namelijk dat nationale regeringen er nog steeds verschillende standpunten op nahouden en dat waarvoor nationale regeringen in Brussel stemmen niet strookt met wat zij in eigen land uitvoeren. Het verzoekt de Europese Commissie meer gebruik te maken van haar bevoegdheden, waaronder haar juridische bevoegdheden, om ervoor te zorgen dat EU-energiewetgeving, inclusief de energie- en klimaatdoelstellingen voor 2020, door de lidstaten wordt nageleefd. Ook zou de Commissie moeten nagaan waarom nationale regeringen er uiteenlopende standpunten op nahouden en waarom sommige lidstaten hun energie- en klimaatdoelstellingen niet zullen halen.

1.4. Het EESC betreurt dat de Europese Commissie in het vierde verslag over de stand van de energie-unie nauwelijks ingaat op het ontbreken van duidelijke vooruitgang bij vier van de prioriteiten voor de energie-unie: de burger centraal stellen, de import van energie verminderen, nummer één op het gebied van hernieuwbare energie worden en nieuwe banen in de sector schone energie creëren.

1.5. Het EESC benadrukt eens te meer dat Europa behoefte heeft aan een “Sociaal pact voor een door de burgers aangestuurde energietransitie”, waarover de EU, de lidstaten, de regio’s, de steden, de sociale partners en maatschappelijke organisaties het eens moeten worden om ervoor te zorgen dat de transitie niemand uitsluit. Het moet de zesde dimensie van de energie-unie worden en alle sociale aspecten omvatten, met inbegrip van het scheppen van hoogwaardige banen, beroepsopleiding, voorlichting aan en opleiding van consumenten, sociale bescherming, speciale plannen voor overgangsregio’s waar banen verloren gaan, gezondheid en energiearmoede. Dit initiatief moet deel uitmaken van de Europese pijler van sociale rechten.

1.6. Het EESC is ingenomen met de oprichting van de Waarnemingspost voor energiearmoede, die slechts de eerste stap zou moeten vormen op weg naar een Europees actieplan om energiearmoede in Europa uit te bannen. In dit verband kunnen sociale tarieven of energiecheques alleen tijdelijk soelaas bieden en moeten zij geleidelijk worden vervangen door overheidssubsidies om arme Europeanen te helpen bij het nemen van structurele maatregelen, zoals grote renovaties van gebouwen.

1.7. Het EESC betreurt dat de energieafhankelijkheid van de EU en de geopolitieke gevolgen ervan onvoldoende zijn geëvalueerd. Zo’n evaluatie zou onder meer betrekking moeten hebben op de ontwikkeling van de afhankelijkheid van de EU van ingevoerde energie (bijv. olie, aardgas, steenkool en uranium) alsook op ingevoerde goederen voor de energietransitie (bijv. batterijen, zonnepanelen) en op buitenlandse investeringen in strategische energieactiva en -bedrijven in de EU (bijv. Amerikaanse bedrijven die belangrijke segmenten van de waardeketen van thermische centrales overnemen, Chinese bedrijven die elektriciteitsbedrijven overnemen, Russische investeringen in de energiesector van bepaalde landen).

1.8. Omdat klimaat een heel belangrijk beleidsthema in Europa is, zowel voor de burgers als in de programma’s van politieke partijen, roept het EESC de volgende Europese Commissie op om de bestrijding van de klimaatverandering aan te merken als topprioriteit voor haar mandaatsperiode 2019-2024. Dat zou moeten worden weerspiegeld in de organisatie van de Commissie met de instelling van de functie van eerste vicevoorzitter belast met klimaatactie.

2. Achtergrond en bespreking van eerdere aanbevelingen van het EESC

2.1. De publieke opinie in de EU is in sterke en toenemende mate voorstander van de doelstellingen van de energie-unie en een ambitieuzer klimaat- en energiebeleid. Uit recente Eurobarometer-enquêtes⁽¹⁾ blijkt dat ongeveer 80 % van de EU-burgers vindt dat klimaatverandering een zeer ernstig probleem is en dat de bestrijding ervan alsmede efficiënter energiegebruik de economie en de werkgelegenheid in de EU een impuls kunnen geven. Deze steun is zichtbaarder geworden dankzij de jeugdbeweging #FridaysForFuture.

2.2. Het EESC merkt op dat er steeds meer steun is voor de doelstellingen van de energie-unie in het Europese bedrijfsleven, zowel binnen als buiten de energiesector, wat bijvoorbeeld Eurelectric en het B team laten zien.

2.3. Er is een groeiend aantal deskundige en wetenschappelijke bevindingen die bevestigen dat de EU-economie baat kan hebben bij een omvorming tot een klimaatneutrale economie. Recent bewijs hiervoor werd door de Europese Commissie en haar langetermijnstrategie van november 2018 aangereikt⁽²⁾.

2.4. Het EESC betreurt niettemin dat nationale regeringen er nog steeds verschillende standpunten op nahouden en dat waarvoor nationale regeringen in Brussel stemmen niet strookt met wat zij in eigen land uitvoeren. Het EESC verzoekt de Europese Commissie meer gebruik te maken van haar bevoegdheden, waaronder haar juridische bevoegdheden, om ervoor te zorgen dat EU-energiewetgeving, inclusief de energie- en klimaatdoelstellingen voor 2020, door de lidstaten wordt nageleefd. Ook zou de Commissie moeten nagaan waarom nationale regeringen er uiteenlopende standpunten op nahouden en waarom sommige lidstaten hun energie- en klimaatdoelstellingen niet zullen halen.

2.5. Het EESC is ingenomen met de initiatieven die de afgelopen jaren zijn aangevat en in de SEU in herinnering zijn gebracht, waaronder met betrekking tot EU-eilanden, steenkoolgebieden, batterij- en energiearmoede. Dit alles is van cruciaal belang voor een geïntegreerd industriebeleid dat een sociaal rechtvaardige energietransitie kan ondersteunen die kwalitatief hoogwaardige banen schept, en vormt de kans voor de industrie om te bewijzen dat Europa adequate oplossingen voor de huidige uitdagingen kan uitwerken.

(1) Speciaal Eurobarometer-verslag 459 over klimaatverandering, maart 2017.

(2) COM(2018) 773 final.

2.6. Het EESC heeft herhaaldelijk gesteld dat de energie-unie de Europese ondernemingen een stabiel en gunstig kader moet bieden, zodat zij investeringen kunnen doen. Daarbij moet speciaal worden gelet op de mogelijkheden van kleine en middelgrote ondernemingen. Het EESC is daarom verheugd over de inwerkingtreding van de verordening inzake de governance van de energie-unie en verzoekt het maatschappelijk middenveld een actievere rol te spelen met het oog op een goede tenuitvoerlegging van deze verordening.

2.7. Het EESC is ook ingenomen met het in januari 2019 bekendgemaakte verslag “Energieprijzen en -kosten in Europa” van de Europese Commissie. Hierin wordt namelijk transparante informatie gegeven over de recente stijgingen van energieprijzen, die grotendeels te maken hebben met een stijging van de prijs van fossiele brandstoffen; dit leidde tussen 2016 en 2017 tot een toename van de kosten van de ingevoerde fossiele brandstoffen in de EU van 26 %, die daarmee in totaal uitkwamen op 266 miljard EUR. Het EESC dringt aan op meer transparantie over de subsidies voor fossiele brandstoffen en de uiteenlopende energieprijzen in de EU, die onder meer het gevolg zijn van verschillende nationale keuzes op het gebied van energiebelasting.

2.8. Het EESC heeft verzocht om de sociale dimensie op te nemen in de evaluatiecriteria voor het volgende SEU-verslag. Het is dan ook zeer verheugd over de sociale initiatieven van de Europese Commissie, zoals die in verband met koolstofintensieve regio's en energiearmoede, alsook met het bestaan van een specifiek onderdeel in het SEU-verslag over de sociale dimensie van de energie-unie.

2.9. De beschikbaarheid van en de toegang tot betaalbare energie was volgens het EESC altijd al essentieel om energiearmoede te voorkomen. Het is dan ook ingenomen met de oprichting van de Waarnemingspost voor energiearmoede, die slechts de eerste stap zou moeten vormen op weg naar een Europees actieplan om energiearmoede in Europa uit te bannen. Het verzoekt de Europese Commissie het mandaat en de middelen van de Waarnemingspost uit te breiden zodat deze verder kan blijven werken aan verwarmingsarmoede en zijn werkzaamheden kan uitbreiden naar koelingsarmoede en mobiliteitsarmoede.

2.10. De energietransitie vergt niet veel meer investeringen dan die welke nodig zijn voor de instandhouding van het huidige energiesysteem, dat voornamelijk op inefficiënt gebruik van ingevoerde fossiele brandstoffen is gebaseerd. Heetste hangijzer is de herbestemming van kapitaal van koolstofintensieve naar koolstofvrije activa en infrastructuren.

2.11. Om particuliere investeerders te helpen bij deze herbestemming van kapitaal moeten overheidsinstanties zorgen voor doeltreffende en voorspelbare koolstofprijzen voor alle economische activiteiten en alle subsidies voor fossiele brandstoffen geleidelijk afschaffen. In dit verband kan worden gedacht aan een CO₂-minimumprijs voor het ETS in combinatie met de harmonisatie van energiebelastingen. Het EESC is daarom groot voorstander van het voorstel van de Europese Commissie om ervoor te zorgen dat over Europese harmonisatie van energiebelasting met gekwalificeerde meerderheid in plaats van unanimiteit kan worden besloten; via de laatstgenoemde procedure kan één enkele nationale regering immers vooruitgang van de Europese Unie beletten. De luchtvaartsector zou de eerste sector kunnen zijn waar een dergelijke harmonisatie zou kunnen plaatsvinden.

3. **Opmerkingen over het vierde verslag over de stand van de energie-unie en follow-up**

3.1. ***Een solide en democratische governance tot stand brengen voor Europa's energietransitie***

3.1.1. Volgens het EESC moeten de EU en haar lidstaten het energiebeleid verder democratiseren. Zij kunnen beter gebruikmaken van instrumenten als opiniepeilingen en Europese burgerinitiatieven en het maatschappelijk middenveld systematisch erbij betrekken. Een meer gedecentraliseerd energiesysteem, met een grotere rol voor lokale energiegemeenschappen, kan een belangrijk element vormen in het ondersteunen van de democratisering van en het verantwoordelijkheidsgevoel voor de Europese energietransitie.

3.1.2. Om een stabiel en gunstig ondernemingsklimaat te scheppen voor Europese bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen, moeten de EU en de lidstaten energieplannen voor de lange termijn ontwikkelen met het oog op koolstofneutraliteit, zoals overeengekomen in de Overeenkomst van Parijs. Het EESC verzoekt de Europese Unie daarom zich tot doel te stellen om de EU tegen 2050 om te vormen tot een klimaatneutrale economie. Later moeten sectorale en regionale decarbonisatiestrategieën worden uitgewerkt om de kansen voor het bedrijfsleven en lokale overheden te bepalen en in te spelen op toekomstige banenwinst en -verlies, zodat een soepele transitie wordt gewaarborgd.

3.1.3. Het EESC heeft kritiek op de vaagheid van diverse politieke beloften. Het betreurt bijvoorbeeld dat de Europese Commissie nooit duidelijk heeft gemaakt wat er werd bedoeld met haar ambitie om Europa tot de “nummer één in hernieuwbare energie” te maken.

3.1.4. Het EESC onderschrijft de initiatieven om koolstofintensieve regio's en eilanden te helpen bij hun energietransitie. Het verzoekt de Europese Commissie nogmaals om alle lidstaten en regio's te betrekken bij het gezamenlijk in kaart brengen van de sterke en zwakke punten van elke Europese regio in verband met de energietransitie. Deze punten moeten worden opgenomen in hun industriële en slimme-specialisatiestrategieën en hen helpen zich voor te bereiden op de verwachte resultaten ten aanzien van banenwinst en -verlies en herdefiniëring van werk als gevolg van de transitie ⁽³⁾.

3.1.5. Het EESC beseft dat voor een krachtige en democratische governance van de energie-unie binnen het Europees Milieugentschap een "Europese energie-informatiedienst" moet worden opgericht, die de kwaliteit van de door de lidstaten verstrekte gegevens kan waarborgen, één toegangspunt voor alle gegevensverzamelingen kan ontwikkelen die nodig zijn om de voortgang van de energie-unie te beoordelen, samen met de belanghebbenden de aannames voor de verschillende scenario's kan ontwikkelen, open-source modellen kan opstellen om verschillende aannames te toetsen en de samenhang tussen de verschillende prognoses kan controleren. Deze werkzaamheden moeten vrij toegankelijk zijn voor alle besluitvormers, ondernemingen en het brede publiek.

3.2. **Gezamenlijk een Sociaal pact opstellen voor een door de burgers aangestuurde energietransitie**

3.2.1. Het EESC is bijzonder verheugd over de volgende verklaring van de Europese Commissie: "De sociale gevolgen van deze veranderingen [wat betreft de energietransitie] moeten van meet af aan in aanmerking worden genomen in het beleidsproces en mogen niet als bijzaak worden beschouwd." Het verzoekt de Europese Commissie deze verklaring in de praktijk te brengen en is bereid om zijn bijstand en deskundigheid daarbij aan te bieden.

3.2.2. Het EESC herhaalt dat Europa behoefte heeft aan een "Sociaal pact voor een door de burgers aangestuurde energietransitie", waarover de EU, de lidstaten, de regio's, de steden, de sociale partners en maatschappelijke organisaties het eens moeten worden om ervoor te zorgen dat de transitie niemand uitsluit. Het moet de zesde dimensie van de energie-unie worden en alle sociale aspecten omvatten, met inbegrip van het scheppen van hoogwaardige banen, beroepsopleiding, voorlichting aan en opleiding van consumenten, sociale bescherming, speciale plannen voor overgangsregio's waar banen verloren gaan, gezondheid en energiearmoede. Dit initiatief moet deel uitmaken van de Europese pijler van sociale rechten. Een dergelijk pact moet zijn gestoeld op nationale ervaringen, bijvoorbeeld het Franse "Pacte pour le pouvoir de vivre", waaraan 19 vakbonden en ngo's deelnemen.

3.2.2.1. Volgens het EESC moet de Europese Unie voorzien in passende financiering om werknemers te steunen die door de overgang naar een klimaatneutrale economie hun baan dreigen te verliezen. Hiertoe verzoekt het EESC, op basis van de ervaringen van het platform voor steenkoolregio's in transitie, de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie ervoor te zorgen dat het Europees Sociaal Fonds, de regionale fondsen en het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering goed worden uitgewerkt en gefinancierd om de uitdagingen die verbonden zijn aan de overgang naar een klimaatneutrale economie aan te pakken. Op die manier kan Europa duidelijk maken dat het ervoor wil zorgen dat niemand achterblijft.

3.2.3. Het EESC zou graag willen dat de energie-unie op zo'n manier wordt ontwikkeld dat het de kans biedt om een einde te maken aan energiearmoede in Europa en om de levenskwaliteit, werkgelegenheid en sociale integratie te verbeteren. Op basis van de bevindingen van de Europese Waarnemingspost voor energiearmoede en de onlangs ontwikkelde "European Energy Poverty Index" moet in samenwerking met belanghebbenden — waaronder consumentenorganisaties en ngo's ter bestrijding van armoede zoals het Europees Netwerk Armoedebestrijding — een Europees actieplan worden opgesteld om energiearmoede uit te bannen, teneinde te garanderen dat overheidsmaatregelen steeds meer gericht zijn op de achterliggende oorzaken van energiearmoede. In het advies over het pakket Schone energie voor alle Europeanen ⁽⁴⁾ stelt het EESC dat het bij energiearmoede gaat om investeringen en dat met name kwetsbare huishoudens op belemmeringen stuiten in de toegang tot financiering, en wijst het erop dat het zaak is om geleidelijk over te stappen van palliatieve maatregelen naar preventieve maatregelen, zoals renovatie, om van oude gebouwen energieneutrale gebouwen te maken. In dit verband kunnen sociale tarieven of energiecheques alleen tijdelijk soelaas bieden en moeten zij geleidelijk worden vervangen door overheids subsidies om arme Europeanen te helpen bij het nemen van structurele maatregelen, zoals grote renovaties van gebouwen.

3.2.3.1. Volgens het EESC is de overgang naar een klimaatneutrale economie een uitgelezen kans om banen te scheppen voor Europeanen. De Europese Commissie stelt dat er al vier miljoen Europeanen werkzaam zijn in de "groene economie". Het versnellen van de energietransitie zal tot meer banen leiden, met name als de transitie door lokale energiegemeenschappen wordt uitgevoerd. Het EESC meent dat meer moet worden geïnvesteerd in het beroepsonderwijs om jonge Europeanen, onder wie jonge werklozen, te werven voor banen op het gebied van de energietransitie. Het verzoekt de Europese Commissie daarom het Erasmus Pro-programma verder te ontwikkelen om meer jongeren aan te trekken naar de groeiende sectoren van de klimaatneutrale economie (bijv. energie-efficiëntie, productie van hernieuwbare energie) door het imago van en de arbeidsomstandigheden in die sectoren te verbeteren.

⁽³⁾ PB C 367 van 10.10.2018, blz. 1.

⁽⁴⁾ PB C 246 van 28.7.2017, blz. 64.

3.2.4. Het EESC meent dat de EU en alle lidstaten de bestrijding van luchtverontreiniging tot een beleidsprioriteit op hoog niveau moeten maken. De regelgeving ter vermindering van de luchtverontreiniging door voertuigen en energiecentrales moet worden aangescherpt en er moeten maatregelen komen om het gebruik van fossiele brandstoffen voor vervoer en energieopwekking uiteindelijk helemaal uit te bannen. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie ook op aan om in een volgend verslag een gedetailleerde analyse te geven van de drijvende krachten achter het scheppen van groene banen en de obstakels die moeten worden overwonnen.

3.2.5. Het EESC is ingenomen met de verbeteringen in het vierde SEU-verslag qua informatie over het gebruik van EU-investeringsinstrumenten, met name wat betreft de Connecting Europe Facility. Het merkt echter op dat startende bedrijven, burgers, lokale energiegemeenschappen en projecten van gemeenschappen een betere toegang tot de desbetreffende middelen moeten krijgen (bijv. steun voor financiële platforms, met name in lidstaten waar die ontbreken). Het EESC wenst de sociale dimensie van de energietransitie verder te onderzoeken aan de hand van een afzonderlijk verkennend advies of informatief rapport.

3.3. **Vervoer**

Het EESC herinnert eraan dat vervoer goed is voor een derde van het energieverbruik van de EU. Hoewel EU-emissies in het algemeen afnemen, geldt dat niet voor de vervoerssector. De sector is bovendien nog steeds bijna volledig (94 %) afhankelijk van olie, die grotendeels wordt ingevoerd.

3.3.1. Het EESC is ingenomen met de goedkeuring van het pakket "Schone mobiliteit" als een eerste stap om te zorgen voor een transitie naar schone mobiliteit. Het is verheugd over de bevordering van elektrificatie, maar wijst erop dat elektrificatie alleen niet voldoende zal zijn en dat ongeziene inspanningen moeten worden geleverd om de energie-efficiëntie te vergroten en de onnodige vraag naar mobiliteit te verkleinen (bijv. lange woon-werkafstanden).

3.3.2. Het EESC zou ingenomen zijn geweest met EU-brede actie om te voorkomen dat eigenaren met een laag inkomen zouden blijven zitten met vervuilende voertuigen die steeds minder toegang hebben tot tal van stedelijke gebieden. Mogelijke acties zouden in het kader van de stedelijke agenda kunnen plaatsvinden, alsook het bevorderen van wandelen, fietsen, openbaar vervoer, goedkope aanpassingen of omschakeling van aandrijvingen in bestaande voertuigen van fossiele brandstoffen naar emissievrije technologieën.

3.3.3. Het EESC is verheugd over het feit dat in het vierde SEU-verslag wordt herinnerd aan het belang van de EU-alliantie voor batterijen. Het schaart zich achter dit initiatief om ervoor te zorgen dat de EU een ambitieuze rol speelt op deze mondiale markt ⁽⁵⁾.

3.4. **Infrastructuur, investeringen en industriële ontwikkeling voor de energietransitie**

3.4.1. De energietransitie heeft belangrijke gevolgen voor alle segmenten van de economie, met name nutsbedrijven, energie-intensieve bedrijven en bedrijven die energieoplossingen bieden. Voor hun radicale transformatie zijn honderden miljarden euro aan investeringen vereist. Er staan hun risico's, uitdagingen en kansen te wachten, en het is van cruciaal belang dat de EU bedrijven, energiecoöperaties en burgers helpt om de kansen te grijpen, de uitdagingen aan te gaan en de risico's te beperken.

3.4.2. Het EESC betreurt dat de energieafhankelijkheid van de EU en de geopolitieke gevolgen ervan onvoldoende zijn geëvalueerd. Zo'n evaluatie zou onder meer betrekking moeten hebben op de ontwikkeling van de afhankelijkheid van de EU van ingevoerde energie (bijv. olie, aardgas, steenkool en uranium) alsook op ingevoerde goederen voor de energietransitie (bijv. batterijen, zonnepanelen) en op buitenlandse investeringen in strategische energieactiva en -bedrijven in de EU (bijv. Amerikaanse bedrijven die belangrijke segmenten van de waardeketen van thermische centrales overnemen, Chinese bedrijven die elektriciteitsbedrijven overnemen, Russische investeringen in de energiesector van bepaalde landen).

3.4.3. Het EESC meent dat de EU op alle gebieden van schone energie ambitieuzer moet worden om Europese bedrijven een solide thuismarkt te bieden waar innovatie kan worden toegepast, alsook een geïntegreerde industriële strategie uit moet werken die gericht is op de export van oplossingen voor schone energie naar de rest van de wereld.

3.4.4. Het EESC betreurt dat de overheidsinvesteringen (op nationaal en EU-niveau) in de onderzoeks- en innovatieprioriteiten van de energie-unie op 5 miljard EUR per jaar zijn gestagneerd, terwijl onderzoek en innovatie op het gebied van energie topprioriteiten zouden moeten zijn om het Europese concurrentievermogen en klimaat veilig te stellen. Het EESC verzoekt het gemeenschappelijk onderzoekscentrum van de Europese Commissie om meer gegevens hierover te verstrekken, uitgedrukt in absolute cijfers en in percentage van het bbp van de EU.

⁽⁵⁾ PB C 367 van 10.10.2018, blz. 1.

3.4.5. Het EESC is zeer ingenomen met de totstandbrenging van het proefinitiatief voor de Europese innovatieraad en het voorstel om “onderzoeks- en innovatiemissies” op te zetten om onderzoek en innovatie beter te sturen in de richting van projecten die daadwerkelijk een antwoord bieden op maatschappelijke uitdagingen, zoals de overgang naar een klimaatneutrale economie. In dit verband verzoekt het EESC de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie een specifieke missie voor te stellen om 100 Europese steden tegen 2030 klimaatneutraal te maken. Dit zal onderzoekers, innovatoren en bedrijven in de EU enorme kansen bieden om innovaties samen te ontwerpen en te testen, van elkaars ervaringen te leren en beter voorbereid te zijn op een vlotte energietransitie in Europa en in de rest van de wereld.

4. Inbreng van het maatschappelijk middenveld en de bijdrage van het EESC

4.1. Het EESC is ervan overtuigd dat de energie-unie dan wel een realiteit qua beleid kan zijn, maar dat zij nog geen realiteit in het dagelijkse leven van Europese burgers is. Het is verheugd over het feit dat EU-beleidsmakers tussen 2015 en 2019 het fundament voor de energie-unie hebben gelegd, maar er moet nog veel meer gebeuren in de komende jaren en decennia.

4.2. De transformatie van het Europese energiesysteem zal immers sneller, goedkoper en democratischer verlopen met de inzet van mensen die steeds actievere consumenten, prosumenten, werknemers, crowdsourcers en crowdfunders van de energietransitie worden. De Europese Unie moet ernaar streven om van een situatie waarin het energiebeleid, zelfs op nationaal niveau, door “besluiten van enkelen” wordt gestuurd, te gaan naar een situatie die bepaald wordt door “de inzet van allen”. Dit is nog nooit zo haalbaar geweest, gezien het toegenomen klimaatbewustzijn onder EU-burgers, met name onder de jongeren in Europa.

4.3. Het EESC betreurt het gebrek aan echte voorstellen voor een grotere betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers. Hoewel de Energy Union Tour een positieve ontwikkeling was, verzoekt het EESC de Europese Commissie om meer samen te werken met besluitvormers en belanghebbenden, in het bijzonder met de nationale en regionale SER's en het maatschappelijk middenveld, om gezamenlijk schone energie te verschaffen aan alle Europeanen.

4.4. Onder verwijzing naar de instrumenten die in de verordening inzake de governance van de energie-unie ter beschikking worden gesteld, stelt het EESC voor om een permanente burgerdialoog op te zetten en deze een verplicht onderdeel te maken van de voorbereidingen van alle belangrijke politieke beslissingen en alle wetgevingsprocedures van de EU inzake klimaatverandering. Die dialoog moet worden gekenmerkt door transparantie en verantwoordingsplicht. Dit houdt in dat de input in de dialogen openbaar toegankelijk moet zijn en dat duidelijke informatie moet worden verstrekt over de manier waarop rekening wordt gehouden met de punten van zorg die tijdens de dialoog worden geformuleerd. Het is van fundamenteel belang voor het welslagen van die dialoog dat het gevoel wordt gecreëerd dat zij dicht bij de burgers staat. Hoewel het zinvol kan zijn die dialoog via het internet te voeren, mag zij om bovenstaande reden niet daartoe beperkt blijven, maar moet zij worden aangevuld met bijeenkomsten en direct contact met het grote publiek. Er moet aan die dialoog ook voldoende zichtbaarheid worden gegeven en er moeten toereikende financiële en personele middelen beschikbaar worden gesteld. Het initiatief moet ook een gezicht krijgen, zoals een vicevoorzitter van de Europese Commissie, een Europees commissaris of een andere prominent.

4.5. Het EESC wil actief bijdragen aan de verdere ontwikkeling van synergie en samenwerking tussen EU-instellingen, het maatschappelijk middenveld, lokale en regionale overheden en hun instellingen ten aanzien van de doelstellingen van de energie-unie. Lokale en regionale overheden, die dicht bij het brede publiek staan en vertrouwd zijn met elke specifieke lokale context, zijn doorslaggevend voor een doeltreffende aanpassing en uitvoering van het energiebeleid. Zij vormen een belangrijk besluitvormingsniveau in sectoren als vervoer, stedelijke planning, gebouwen en welzijn, wat hen cruciaal maakt voor gecoördineerde maatregelen ten behoeve van energie-efficiëntie en hernieuwbare energiebronnen.

Brussel, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank over de tenuitvoerlegging van het strategisch actieplan voor batterijen: de ontwikkeling van een strategische waardeketen voor batterijen in Europa

(COM(2019) 176 final)

(2019/C 353/16)

Rapporteur: **Colin LUSTENHOUWER**

Raadpleging	Europese Commissie, 3.6.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	3.7.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.7.2019
Zitting nr.	545
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	189/1/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het eerste voortgangsverslag van de Europese Commissie over de uitvoering van het strategisch actieplan voor batterijen geeft aan dat een veelheid van acties in gang is gezet om te komen tot een belangrijke batterijenindustrie in de EU.

1.2. Hoewel het nog veel te vroeg is om afrondende conclusies te trekken, steunt het EESC de initiatieven die de Commissie heeft genomen en aangekondigd om samen met de lidstaten en het Europees bedrijfsleven de afhankelijkheid van derde landen, m.n. gelegen in Azië, te doorbreken.

1.3. Veel zal moeten gebeuren in de komende jaren om het technologisch kennisniveau in de EU op het noodzakelijke niveau te brengen, de toestroom van de benodigde basismaterialen vanuit derde landen en uit de EU te verzekeren en ervoor te zorgen dat de recycling van gebruikte batterijen op een veilig en schone manier plaatsvindt.

1.4. Investeren in medewerkers is hierbij een opgave van de overheid en het bedrijfsleven samen.

2. Inleiding

A. In mei 2018 bracht de Europese Commissie een mededeling uit, getiteld "Europa in beweging" ⁽¹⁾. In deze mededeling werd het beleid uiteengezet dat de Commissie voor ogen had met betrekking tot duurzame mobiliteit voor Europa: veilig, geconnecteerd en schoon.

2.1. Dit beleid vormt weer een onderdeel van het door de Commissie-Juncker ingezette beleid onder de titel "De Europese energie—unie", een allesomvattend geïntegreerd kader waarbij het klimaatbeleid werd geïntegreerd in het energiebeleid en aangevuld met een gericht industriebeleid om aldus aan de doelstellingen van het Akkoord van Parijs te voldoen. Doelstellingen die primair voor ogen hadden de CO₂-emissie terug te dringen die veroorzaakt wordt door de energieproductie ⁽²⁾ op basis van fossiele brandstoffen en het transport in Europa dat gebruikmaakt van vervoermiddelen (trucks, personenauto's) met verbrandingsmotoren op basis van — eveneens — fossiele brandstoffen (benzine, gas).

⁽¹⁾ COM(2018) 293 final.

⁽²⁾ De productie en het gebruik van energie zijn goed voor 79 % van de uitstoot van broeikasgassen in de EU, briefingnota van de Europese Rekenkamer over "EU-steun voor energieopslag", 1 april 2019.

2.2. Binnen de context van “Europa in beweging” werd een specifiek actieplan door de Commissie opgesteld met het oog op de ontwikkeling en productie van batterijen. Hiertoe presenteerde de Commissie een aparte bijlage bij de eerder genoemde mededeling met als titel: “Strategisch actieplan voor batterijen”.

B. Waarom een specifiek actieplan voor batterijen?

2.3. Batterijen zijn niet meer weg te denken uit ons dagelijks leven. In onze mobiele telefoon, onze PC of tablet, onze huishoudelijke apparatuur, maar zeker ook in onze elektrische voertuigen (EV) vormen batterijen een onmisbare component voor het goed, veilig en bij voorkeur langdurig functioneren van deze apparaten. Daarbij is de levensduur van de batterij nog altijd (te) beperkt. Binnen deze productgroepen richt het beleid van de Commissie, zoals het in het actieplan is neergelegd, zich voornamelijk op de batterij-ontwikkeling voor EV's, maar ook op andere aspecten zoals tweede gebruik van batterijen en recycling ⁽³⁾.

2.4. Batterijsystemen zijn goed voor kleinschalige energieopslag. Grootschalige energieopslag, bijvoorbeeld van de door offshore-windparken opgewekte energie, lijkt niet goed mogelijk in batterijen. Deze grootschalige energieopslag zal plaats moeten vinden met andere energiedragers, zoals waterstof en ammoniak ⁽⁴⁾. Ook op dit terrein ondersteunt de Commissie, vanuit het Horizon 2020-budget, tal van initiatieven, zoals de “power to gas”-technologie ⁽⁵⁾. In het verlengde hiervan wordt veel aandacht besteed aan de technologische ontwikkeling van efficiënte en veilige methoden om vanuit de energieopslag de verbinding naar de elektriciteitshoogspanningsnetten (“power to the grid”) te maken om op die manier de zeer hoge kosten van de zgn. “stopcontacten op zee” teniet te doen. Ook een hoge mate van netverlies die nu nog plaatsvindt bij het gebruik van hoogspanningskabels in of op de zeebodem tussen de offshore-windparken en het vasteland zou daarmee voorkomen kunnen worden, hetgeen wellicht zo'n 10 tot 15 % efficiëncywinst bij de duurzame offshore-energieproductie zou kunnen opleveren.

2.5. Er wordt voorzien dat batterijen zo'n 40 tot 50 % van de kosten zullen uitmaken van een EV, maar reeds nu blijkt dat de kosten zullen kunnen afnemen. Bij de zeer snelle ontwikkeling van het elektrisch rijden ⁽⁶⁾ komt de beschikbaarheid van goede, veilige en milieuvriendelijke batterijen eens te meer pregnant in beeld. Voor de Europese industrie lijkt er een gigantische markt te liggen, aldus de Commissie, die wel eens een omvang zou kunnen hebben van 400 GWh en 250 miljard euro in het jaar 2025. Niet alleen vanuit het oogpunt van klimaatdoelstellingen, maar ook vanuit economische en werkgelegenheidsoptiek liggen hier kansen voor Europa. Zoals commissaris Bienkowska het recent uitdrukte: “Wij voorzien een sterke batterij-industrie in de EU die bijdraagt aan de circulaire economie en aan schone mobiliteit”.

2.6. Maar laten we de situatie duidelijk neerzetten: Europa loopt schrikbarend veel achter ten opzichte van Aziatische landen en bedrijven waar het gaat om de ontwikkeling (R&D) en productie van batterijen. Maar liefst 85 % van alle batterijen die wij met zijn allen in Europa gebruiken komt uit China, Japan of Korea. De Europese productie is goed voor een schamele 3 % van de wereldproductie, de VS telt mee voor zo'n 15 %. We zijn dus volstrekt, maar dan ook volstrekt afhankelijk van de Aziatische productiecapaciteit indien we in Europa de mobiliteit willen transformeren van fossiele aandrijving naar elektrische aandrijving.

2.7. Alsof dat op zich al niet ernstig genoeg is, komt daar nog bij dat de voor de productie van batterijen benodigde ruwe grondstoffen, zoals lithium, nikkel, mangaan en kobalt, in Europa op dit moment nog slechts in beperkte mate gewonnen worden, hoewel potentiële reserves aanwezig zijn. Ontginning van deze Europese reserves zal noodzakelijk zijn hoewel daarmee slechts naar het nu lijkt, voorzien kan worden in zo'n 15 tot 20 % van de totale vraag. De benodigde grondstoffen komen ook uit Latijns-Amerika, Afrika en Azië, waar overigens naar verluidt door de Chinezen grote mijnbouwbedrijven zijn opgericht om zich ook aldus te voorzien van de onbelemmerde toegang tot die grondstoffen ⁽⁷⁾. Bovendien vindt de raffinage en verwerking van Europese delfstoffen veelal ook in China plaats.

2.8. De winning en verwerking van grondstoffen is energie-intensief en hierbij worden belangrijke hoeveelheden mijnbouwafval geproduceerd, waaronder in sommige gevallen ook gevaarlijk afval.

2.9. Europa zit daarentegen met het probleem van de verwerking van batterijen. De grote hoeveelheid hiervan maakt dat we tegen een nieuw, verontrustend afvalvraagstuk aankijken, mede doordat de recycling van materialen uit die batterijen nog maar in de kinderschoenen staat. Nog slechts zo'n 10 % van de materialen uit batterijen wordt nu teruggewonnen. Er ligt dus een aanzienlijk potentieel te wachten op verwerking/terugwinning.

⁽³⁾ Hoewel de aandacht primair uitgaat naar auto's mag niet vergeten worden dat ook ontwikkelingen gaande zijn om elektrisch voortgedreven schepen (bijv. kleine veerboten) te produceren.

⁽⁴⁾ Zie hiervoor ook het advies van het EESC “Energieopslag als bijdrage aan integratie en energiezekerheid”, PB C 383 van 17.11.2015, blz. 19.

⁽⁵⁾ In Vlaanderen is een interessant project opgezet, genaamd “WaterstofNet”: een cluster van producenten (wind en PV), waterstoftechnologie (elektrolyse en compressie) en eindgebruikers in de chemie- en transportsector.

⁽⁶⁾ Verwacht wordt bijvoorbeeld dat in Noorwegen dit jaar, 2019, voor het eerst meer elektrische personenauto's zullen worden verkocht dan traditionele auto's met verbrandingsmotoren. Binnen deze groep EV's is een bekend Amerikaans automerk de leverancier van de meerderheid van die EV's.

⁽⁷⁾ De Chinese overheid heeft zich ten doel gesteld dat per 2025 van alle verkochte nieuwe personenauto's 20 % een EV moet zijn.

3. Het voortgangsverslag 2019

3.1. In zijn advies van 17 oktober 2018 ⁽⁸⁾ sprak het EESC zijn steun uit voor de voorstellen van de Commissie voor duurzamer vervoer en voor het strategisch actieplan voor batterijen. Het Comité wees er bij die gelegenheid evenwel al op dat tal van factoren de verwezenlijking van het plan in de weg kunnen staan, zoals de afhankelijkheid van grondstoffen van derde landen, gebrek aan alternatieve brandstoffen, problemen bij het beheer, de verwerking en verwijdering van gebruikte batterijen en een gebrek aan geschoolde arbeidskrachten.

3.2. Op 9 april 2019 publiceerde de Commissie het eerste voortgangsverslag over het in mei 2018 vastgestelde "Strategisch actieplan voor batterijen". Het voortgangsverslag geeft aan dat tal van sectoriële en regionale initiatieven in ontwikkeling zijn. Zo blijkt de Europese Alliantie voor batterijen een stimulerend platform te zijn waar bedrijfsleven, beleidsmakers en wetenschappers elkaar vinden om op gecoördineerde wijze invulling te geven aan de uitdagende en ambitieuze doelstelling om de EU en haar bedrijfsleven terug te brengen in de voorste gelederen van de zich snel ontwikkelende batterijtechnologie. Een eerste oproep tot het indienen van voorstellen met een budget van 114 miljoen euro is vanuit het Horizon-2020-programma uitgeschreven en een volgende oproep met een budget van 132 miljoen euro zal voor 2020 uitgeschreven worden. Daarnaast vindt ook op grote schaal financiering plaats vanuit de mid-delen die ten dienste staan van het regionale beleid van de EU. Bedrijfsleven en wetenschap lijken enthousiast te willen deelnemen om aldus met financiële middelen van de EU hun eigen investeringen aan te vullen en de ontwikkeling van O & O in een hogere versnelling te brengen.

3.3. Tal van initiatieven zijn sinds de publicatie van het actieplan tot ontwikkeling gekomen, maar vele daarvan, ook interregionale initiatieven, zijn nog slechts in de voorbereidende fase. Krap één jaar na publicatie van het actieplan lijkt het nog veel te vroeg om een balans op te maken. Wel is te zien dat het gevoel van urgentie overal aanwezig is: bij beleidsmakers, in de wetenschap en in het bedrijfsleven realiseert men zich dat het laat, zo niet té laat is. Er staat veel, heel veel op het spel: het risico dat zeer grote delen van de Europese automobielenindustrie hun productie zullen verplaatsen naar de, veelal Aziatische, regio's dichtbij de productie-eenheden van batterijcellen is reëel. Daarmee komt de werkgelegenheid van zo'n 13 miljoen Europese werknemers in die sector in beeld.

4. Hoe nu verder?

4.1. Sinds het aantreden van de Commissie-Juncker en de vaststelling van het programma van de Europese energie-unie, is een veelheid van acties tot stand gekomen die tegen de achtergrond van het klimaatbeleid een industriepolitiek op gang hebben gebracht die de transitie naar een meer duurzame samenleving een geheel nieuw karakter heeft gegeven. Het industriebeleid van de Commissie, gesteund door de lidstaten, heeft een veel meer sturend en initiërend karakter gekregen dan voorheen het geval was. Het EESC feliciteert de Commissie met de nieuwe aanpak en roept haar, de lidstaten en het Europees bedrijfsleven op verder te gaan op de nu recent ingezette weg.

4.2. Een dergelijke aanpak is toe te juichen en, gelet op de ernstige achterstand van het Europees bedrijfsleven op het terrein van de ontwikkeling en productie van batterijen, ook noodzakelijk. Een sturend industriebeleid draagt echter ook het risico in zich van een foutief "picking winners" (vooraf de winnaar bepalen). Lovenswaardig is evenwel de nieuwe insteek van de benadering van de gehele industriële waardeketen ("value chain approach"). Industrie politiek die van de waardeketenmethodologie uitgaat, past ook veel beter bij het circulaire denken dan de oude sectoriële benadering van de industrie. Deze waardeketenbenadering vraagt evenwel ook een ander, meer hierbij passend beleid dat is afgestemd op bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van staatssteun. Nu de batterijproductiesector tot speerpunt van EU-industriebeleid is gemaakt, zal ook door de Commissie flexibel en soepel moeten worden omgegaan met door lidstaten verleende investeringssteun aan bedrijven in deze keten. Door flexibele toepassing van de criteria om in aanmerking te komen voor kwalificatie als een IPCEI ("Important Project of Common European Interest") kan de Europese industrie geholpen worden met publieke financiële middelen van een aanzienlijke omvang, die de steun die Aziatische bedrijven van hun overheden krijgen, enigszins kan benaderen. Het EESC verwelkomt deze nieuwe toepassing van het IPCEI-instrument.

4.3. Maar toch rijst de vraag of het nu ingezette beleid zoals neergelegd in het strategisch actieplan wellicht niet te laat is opgezet om de enorme achterstand ten opzichte van de Aziatische landen en hun bedrijfsleven in te halen. De vraag is ook of de ingezette financiële middelen voldoende zijn. In doemtermen: "Is it too little, too late?" ⁽⁹⁾ De Europese Rekenkamer vraagt zich in een recent gepubliceerde briefingnota af: "Er bestaat echter een risico dat de tot nu toe genomen maatregelen onvoldoende zullen zijn om de strategische doelstellingen van de EU voor schone energie te verwezenlijken". Daarbij past echter de kanttekening dat de rol van de Commissie en de haar ter beschikking staande financiële middelen beperkt is. De Commissie stelt zich, terecht, enigszins terughoudend op. Haar rol is die van match-maker. Primair ligt het op de weg van de lidstaten en het Europees bedrijfsleven en zijn onderzoekinstellingen om de handschoen op te pakken. Het is dan ook zeer verheugend dat de regeringen van Frankrijk en Duitsland begin mei 2019 besloten om elk zo'n 1 miljard euro vrij te maken voor de ondersteuning van initiatieven van hun bedrijfsleven om een batterijproductiesector te ontwikkelen. Dit is een van de eerste zeer concrete uitvloeisels van de door de Commissie geïnitieerde "Europese Alliantie voor batterijen", waarin lidstaten, Commissie en het bedrijfsleven met elkaar samenwerken.

⁽⁸⁾ EESC-advies over "Europa in beweging", PB C 62, 15.2.2019, blz. 254.

⁽⁹⁾ Zie hiervoor ook de briefingnota van de Europese Rekenkamer van 1 april 2019: "EU-steun voor energieopslag".

4.4. Zo kort na het vaststellen van het actieprogramma voor batterijen, is het volgens het EESC nog veel te vroeg om tot afrondende conclusies te komen. Het Comité is ingenomen met de veelheid van acties die door tal van betrokken partijen zijn opgezet of worden ontwikkeld. De resultaten daarvan zullen de komende jaren zichtbaar (moeten) worden. De technologische ontwikkelingen binnen en buiten de EU staan niet stil, het dynamisch proces maakt dat de strategie voor batterijen geen eenmalige actie is, maar een structurele benadering vergt in het EU-beleid en dat van de lidstaten nu de benodigde investeringen in productiemiddelen een lange terugverdientijd hebben (20 tot 30 jaar is hierbij geen uitzondering).

4.5. De vraag is ook of de EU überhaupt een concurrerende sector voor de ontwikkeling en productie van batterijen kan opbouwen nu de hiertoe benodigde grondstoffen in onvoldoende mate binnen de EU voorhanden zijn. Hoewel initiatieven worden ontwikkeld om bijvoorbeeld lithium te delven in enkele EU-lidstaten (waaronder heropening van reeds eerder gesloten mijnen), lijkt het een illusie om te veronderstellen dat de EU volledig zelfvoorzienend zal kunnen worden. Daarnaast bestaat ook bij de Europese bevolking een grote terughoudendheid ten opzichte van mijnbouw en geldt ook hier veelal het NIMBY-principe (*Not In My Back Yard*, niet in mijn achtertuin). De positieve effecten voor lokale gemeenschappen van de sociale en milieubewuste delving van grondstoffen verdienen het om meer onder de aandacht van de bevolking gebracht te worden. Voorts blijkt dat “*local ownership*” d.w.z. betrokkenheid van de lokale bevolking ook in financieel en andersoortig opzicht, kan voorkomen dat weerstand ontstaat tegen deze activiteiten zodanig dat deze niet van de grond komen.

4.6. Het EESC benadrukt het belang, gelet op de grondstoffensituatie, van een versterkte O & O-inspanning van alle betrokken partijen om te komen tot de ontwikkeling van nieuwe types batterijen, zoals de “*Solid State Batteries*” (vastestofbatterijen) die deze afhankelijkheid van grondstoffen aanmerkelijk verminderen.

4.7. Hoe reëel is het te verwachten dat zich in de EU, zoals de Commissie zich voorstelt, 10 tot 20 megaproductenten zullen ontwikkelen? Is er bij langetermijninvesteerders op de kapitaalmarkten voldoende investeringsbereidheid om de benodigde ca. 10 miljard euro hiervoor te verschaffen? Ondanks alle waardering voor de in het actieprogramma opgenomen speerpunten, is het toch teleurstellend dat nergens wordt gesproken over het vraagstuk van de toegang tot het kapitaal dat nodig is voor deze mega-investeringen. Louter bancaire financiering is hierbij volstrekt niet toereikend. De kapitaalmarkten, en daarbinnen met name de infrastructuurfondsen, zullen bereid moeten zijn in deze projecten te investeren met risicodragend vermogen⁽¹⁰⁾. Daarvoor is het noodzakelijk dat er een langetermijnbeleid wordt gevoerd, een adequaat rendement wordt behaald en onderliggende steun aanwezig is van de nationale overheden. Voorkomen moet worden dat partijen naar elkaar blijven kijken; de overheid kan hier een rol als aanjager van een investeringsproces op zich nemen. De Frans-Duitse initiatieven tonen aan dat deze landen zich hiervan bewust zijn. Ook het recent gelanceerde Investment Platform met EIT InnoEnergy als “*aanjager/accelerator*” kan volgens het EESC zeer grote diensten bewijzen om investeerders en initiatiefnemers bijeen te brengen.

4.8. Tegelijkertijd zal de Europese consument via gerichte voorlichtingscampagnes ervan bewust gemaakt moeten worden dat de aankoop van in Europa geproduceerde batterijen, waar normen van veiligheid voor mens en milieu in acht genomen worden, tal van voordelen heeft boven de aankoop van batterijen uit derde landen, waar deze normen en waarden niet in die mate worden nageleefd. Verdergaan op de huidige manier is een blijvende vorm van het exporteren van onze milieuproblemen.

4.9. Er zijn, aldus het EESC, meer concrete initiatieven nodig voor de ontwikkeling van recycling van materialen uit oude batterijen. Dit zgn. “*urban mining*” kan substantieel bijdragen aan het voorzien in de behoefte aan grondstoffen. Er is aanzienlijk potentieel voor toekomstige recycling van de “*urban mine*”, mits economische stimulansen, ingezamelde hoeveelheden, terugwinningstechnologieën en, ten slotte, recyclingpercentages verbeteren. Uit het recente rapport van de Commissie over de implementatie en de impact van de batterijenrichtlijn blijkt helaas dat de inzameling van conventionele batterijen nog niet op het gewenste niveau is. Nog steeds wordt ongeveer 57 % van die batterijen niet ter recycling aangeboden. Het is dan ook terecht dat de Commissie, zoals zij in dit beknopte maar zeer aansprekende rapport aangeeft, zich bezint op aanpassing van de richtlijn uit 2006, mede tegen de achtergrond van de komst van nieuwe batterijen, zoals die waarop het actieplan is gericht. Het Comité ziet deze voorstellen met grote belangstelling tegemoet. Overigens merkt het Comité daarbij op dat de huidige verwerkingsinstallaties voor batterijen ook weer aangepast zullen moeten worden met het oog op de grote stromen nieuwe batterijtypes in de nabije toekomst. Ook zal een nieuwe technologie moeten worden ontwikkeld om de recycling of verwerking uit te voeren; gerichte R&D op juist dit terrein verdient volgens het Comité de volle steun van de EU, omdat dit bijdraagt aan een betere leefomgeving en de afhankelijkheid van grondstoffen afkomstig van buiten de EU in hoge mate kan verminderen.

4.10. Het Comité zou ook graag zien dat gericht onderzoek wordt gedaan naar de herwinning van materialen uit de restafvalhopen van steenkool en staal of andere gedolven metaalsoorten. Het is niet uit te sluiten dat ook deze bronnen kunnen bijdragen aan de behoefte aan grondstoffen. Het EESC is ingenomen met het onlangs gepubliceerde rapport van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Europese Commissie over de terugwinning van kritieke grondstoffen uit mijnbouwafval en stortplaatsen⁽¹¹⁾ en dringt aan op het scheppen van een politiek draagvlak voor de studie en analyse van het vraagstuk van kritieke grondstoffen, aangezien de “*wereldwijde strijd om grondstoffen*” in hevigheid toeneemt.

⁽¹⁰⁾ Op 2 mei 2019 gaf Tesla aan dat haar resultaat voor Q1-2019 weliswaar ruim 700 miljoen dollar verlieslatend was, maar dat het bedrijf toch 2 miljard dollar wil aantrekken op de kapitaalmarkt voor een nieuwe batterijenfabriek en de ontwikkeling van een nieuw type elektrisch aangedreven auto. De Amerikaanse kapitaalmarkt is tot dergelijke investeringen in de vorm van aandelen en/of obligaties makkelijk in staat. De vraag rijst of de verbrokkelde EU-kapitaalmarkt dit kan evenaren.

⁽¹¹⁾ Recovery of critical and other raw materials from mining waste and landfills: State of play on existing practices, EUR 29744 EN, Publicatiebureau van de Europese Unie, Luxemburg, 2019, ISBN 978-92-76-03391-2, doi:10.2760/494020, JRC116131.

4.11. In hoeverre draagt het regelgevingskader bij aan de ontwikkeling in de EU van de benodigde R&D en de toepassing van de aldus ontwikkelde technologie? Het is de natuurlijke tendens van de Commissie om zich te beraden over wet- en regelgeving. Dit zijn immers de haar ten dienste staande sturende instrumenten. Maar het zou wellicht beter zijn om samen met het bedrijfsleven en de organisaties van de sociale partners de ontwikkelingen in de markt te monitoren en te analyseren alvorens naar het instrument van regelgeving te grijpen. Eerst initiëren, stimuleren en produceren en pas na gedegen analyse reguleren lijkt een meer wenselijke beleidsmatige aanpak te zijn voor deze precare sector.

4.12. Het EESC roept de Commissie op ervoor te blijven zorgen dat de aanbestedingen werkelijk toegesneden zijn op het veelal kleinschalige EU-bedrijfsleven, zodat deze middelgrote producenten niet de financiële middelen mislopen doordat hun kleinschalige R&D niet voldoet aan de eisen die in de aanbestedingen worden gesteld aan de omvang van de projecten. Het EESC waardeert het evenwel dat de Commissie de tenders op een nieuwe, meer gebundelde wijze heeft vormgegeven, waardoor deze toegankelijker zijn geworden voor het EU-bedrijfsleven.

4.13. Het Comité acht het van belang dat de financiële middelen van de EU ook beschikbaar zijn voor projecten van Europese middelgrote batterijproductiebedrijven die reeds een verregaande technologische ontwikkeling doorgemaakt hebben (Technology Readiness Level 5 tot 9). Deze groep bedrijven, die zich dus meer toelagen op de route naar de markt dan op basisonderzoek, lijkt nog te veel uitgesloten te zijn van de EU-fondsen. Ook zal voor juist deze groep de toegang tot EU-subsidies voor scholing en omscholing van werknemers op eenvoudige wijze vorm gegeven moeten worden.

Brussel, 17 juli 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
L-2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL