

# Publicatieblad

## van de Europese Unie

# C 75



Uitgave  
in de Nederlandse taal

## Mededelingen en bekendmakingen

66e jaargang  
28 februari 2023

### Inhoud

#### I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

##### RESOLUTIES

###### Europees Economisch en Sociaal Comité

###### 573e zitting van het Europees Economisch en Sociaal Comité, 26.10.2022-27.10.2022

2023/C 75/01	Resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gezamenlijke aanpak van een existentiële dreiging: de sociale partners en het maatschappelijk middenveld pleiten voor ambitieuze klimaatactie	1
--------------	---	---

##### ADVIEZEN

###### Europees Economisch en Sociaal Comité

###### 573e zitting van het Europees Economisch en Sociaal Comité, 26.10.2022-27.10.2022

2023/C 75/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over digitale soevereiniteit: een cruciale pijler voor de digitalisering en groei van de EU (initiatiefadvies)	8
2023/C 75/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over paraatheid bij noodsituaties (initiatiefadvies)	13
2023/C 75/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een digitale euro (initiatiefadvies)	22
2023/C 75/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over herkapitalisatie van bedrijven in de EU — Een innovatieve manier om duurzaam en inclusief herstel te bewerkstelligen (initiatiefadvies)	28
2023/C 75/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité — Aanvullende overwegingen — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022 (COM(2021) 740 <i>final</i> ) (initiatiefadvies)	35

# NL

2023/C 75/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over aanvullende overwegingen betreffende het economisch beleid van de eurozone 2022 — Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone (COM(2021) 742 <i>final</i> ) (initiatiefadvies) . . . . .	43
2023/C 75/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een verbetering van de arbeidsmobiliteit ter ondersteuning van het economisch herstel (initiatiefadvies) . . . . .	50
2023/C 75/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over zorgen voor meer gelijkheid in de EU (initiatiefadvies) . . . . .	56
2023/C 75/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de waarborging van een sterke Europese solidariteit voor patiënten met een zeldzame ziekte (initiatiefadvies) . . . . .	67
2023/C 75/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de verlening van mantelzorg aan gehandicapte en oudere familieleden: de enorme toename van dit verschijnsel tijdens de pandemie (initiatiefadvies) . . . . .	75
2023/C 75/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over digitale-innovatiehubs en kmo's (initiatiefadvies) . . . . .	82
2023/C 75/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité “Naar een duurzame strategie voor plantaardige eiwitten en plantaardige olie voor de EU” (initiatiefadvies) . . . . .	88
2023/C 75/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité “Naar een etiketteringsregeling voor duurzaam voedsel om consumenten in staat te stellen duurzame voedingskeuzes te maken” (initiatiefadvies) . . . . .	97
2023/C 75/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een strategische visie op de energietransitie om strategische autonomie van de EU mogelijk te maken (initiatiefadvies) . . . . .	102
2023/C 75/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het belang van openbaar vervoer voor het groene herstel van Europa (initiatiefadvies) . . . . .	115
2023/C 75/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de culturele diplomatie als drijvende kracht achter de externe betrekkingen van de EU — Nieuwe partnerschappen en de rol van maatschappelijke organisaties (initiatiefadvies) . . . . .	122
2023/C 75/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het multilateraal arbitragehof voor investeerders en staten: beoordeling van het Uncitral-proces en de resultaten ervan in het licht van de aanbevelingen van het maatschappelijk middenveld (initiatiefadvies) . . . . .	130

---

### III Voorbereidende handelingen

#### **Europees Economisch en Sociaal Comité**

#### **573e zitting van het Europees Economisch en Sociaal Comité, 26.10.2022-27.10.2022**

2023/C 75/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen (herschikking) (COM(2022) 650 <i>final</i> ), over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (herschikking) (COM(2022) 655 <i>final</i> ), en over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU (COM(2022) 657 <i>final</i> ) . . . . .	136
2023/C 75/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”) (COM(2022) 177 <i>final</i> — 2022/0117 COD) . . . . .	143

2023/C 75/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009 en (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad, Verordeningen (EG) nr. 1683/95, (EG) nr. 333/2002, (EG) nr. 693/2003 en (EG) nr. 694/2003 van de Raad en de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen wat betreft de digitalisering van de visumprocedure (COM(2022) 658 <i>final</i> ) . . . . .	150
2023/C 75/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende kwaliteits- en veiligheidsnormen voor stoffen van menselijke oorsprong die bestemd zijn voor toepassing op de mens en tot intrekking van Richtlijn 2002/98/EG en Richtlijn 2004/23/EG (COM(2022) 338 — 2022/0216 (COD)) . . . . .	154
2023/C 75/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 305/2011 (COM(2022) 144 <i>final</i> ) . . . . .	159
2023/C 75/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Omzetting in een informatienet inzake de duurzaamheid van landbouwbedrijven (IDL) (COM(2022) 296 <i>final</i> — 2022/0192 (COD)) . . . .	164
2023/C 75/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een actieplan voor solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne om de uitvoer van landbouwproducten uit Oekraïne en de bilaterale handel met de EU te faciliteren (COM(2022) 217 <i>final</i> ) . . . . .	171
2023/C 75/26	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — EU-strategie voor zonne-energie (COM(2022) 221 <i>final</i> ) en over de aanbeveling van de Commissie over het versnellen van de procedures voor de verlening van vergunningen voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie en het faciliteren van stroomafnameovereenkomsten (C(2022) 3219 <i>final</i> ) . . . . .	178
2023/C 75/27	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Kortetermijnmaatregelen op de energiemarkt en verbeteringen op lange termijn in de opzet van de elektriciteitsmarkt — een gedragslijn (COM(2022) 236 <i>final</i> ) . . . . .	185
2023/C 75/28	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk, tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1153 en Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1315/2013 (COM(2022) 384 <i>final</i> /2 — 2021/0420 (COD)) . . . . .	190
2023/C 75/29	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de specifieke bepalingen voor de samenwerkingsprogramma's voor de periode 2014-2020 die worden ondersteund door het Europees nabuurschapsinstrument in het kader van de doelstelling "Europese territoriale samenwerking", naar aanleiding van de verstoring van de programma-uitvoering (COM(2022) 362 — 2022/0227 (COD))	195
2023/C 75/30	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Richtlijn 89/629/EEG van de Raad (COM(2022) 465 <i>final</i> — 2022/0282(COD)) . . . . .	198
2023/C 75/31	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels voor een tegemoetkoming ter vermindering van de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen en tot beperking van de aftrekbaarheid van rente voor de vennootschapsbelasting (COM(2022) 216 <i>final</i> — 2022/0154 (CNS)) . . . . .	199
2023/C 75/32	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1108/70 van de Raad betreffende de invoering van een boekhouding van de uitgaven voor de wegen voor het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren en van Verordening (EG) nr. 851/2006 van de Commissie betreffende de vaststelling van de inhoud van de verschillende posten van de boekhoudkundige schema's bedoeld in bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 1108/70 van de Raad (COM(2022) 381 <i>final</i> ) . . . . .	204



## I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

## RESOLUTIES

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

573e ZITTING VAN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, 26.10.2022-27.10.2022

**Resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gezamenlijke aanpak van een existentiële dreiging: de sociale partners en het maatschappelijk middenveld pleiten voor ambitieuze klimaatactie**

(2023/C 75/01)

Rapporteurs: **Peter SCHMIDT**

**Isabel CAÑO AGUILAR**

**Sandra PARTHIE**

**Josep PUXEU ROCAMORA**

**Neža REPANŠEK**

**Lutz RIBBE**

Rechtsgrond	Artikel 50 van het reglement van orde Resolutie
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	104/1/0

De jaarlijkse vergadering in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (COP27) zal in 2022 van 6 tot en met 18 november plaatsvinden in Sharm El-Sheikh, Egypte.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft, overeenkomstig de nota van zijn bureau van 22 februari 2022, een ad-hocgroep voor de Conferentie van de partijen (COP) bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) opgericht. Die ad-hocgroep kreeg de taak om de resolutie van het EESC over de COP voor te bereiden, in lijn met de prioriteiten van de volgende COP en het UNFCCC-onderhandelingsproces, en om het Comité als geheel vertrouwder te maken met de werkwijze van het UNFCCC en het bij de klimaatonderhandelingen te betrekken.

De ad-hocgroep telt zes leden van de afdeling NAT en één jongerenvertegenwoordiger, die regelmatig aan de werkzaamheden deelneemt, naar aanleiding van het initiatiefadvies Naar een gestructureerde participatie van jongeren op het gebied van klimaat en duurzaamheid in het besluitvormingsproces van de EU <sup>(1)</sup>. De afgelopen maanden heeft de ad-hocgroep van gedachten gewisseld en gesproken over samenwerkingsmogelijkheden met relevante organisaties en instellingen, zoals de Europese Commissie, het Comité van de Regio's, de vertegenwoordiging van toonaangevende klimaatkampioenen en de Climate Action Tracker alsmede met vertegenwoordigers van diverse geledingen van het maatschappelijk middenveld (jongeren, ondernemers, landbouwers, vakbonden en milieu-ngo's). Daarbij werd telkens benadrukt dat sprake is van een klimaatnoodtoestand.

2022 is het jaar geworden waarin de klimaatverandering meer en intenser dan ooit extreme weersomstandigheden heeft veroorzaakt: verschroeiende hittegolven en bosbranden in Europa en delen van Zuid-Azië, rampzalige overstromingen in Pakistan en Bangladesh en aanhoudende droogte in Oost-Afrika, met duizenden doden en miljoenen extra ontheemden en mensen die met hongersnood worden bedreigd tot gevolg.

In dit verband wordt er in het onlangs verschenen rapport van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering <sup>(2)</sup> (IPCC) op gewezen dat, om de opwarming van de aarde tot 1,5 °C te beperken, de uitstoot van broeikasgassen vóór 2025 zijn piek moet bereiken, uiterlijk in 2030 moet zijn gehalveerd en dat om die doelen te verwezenlijken nu meteen verregaande emissiereducties in alle sectoren noodzakelijk zijn. Het huidige beleid <sup>(3)</sup> zal echter naar verwachting leiden tot een mondiale temperatuurstijging van circa 2,7 °C en de actuele nationale verbintenissen van de afzonderlijke landen (*nationaal bepaalde bijdragen*) tot een opwarming van 2,4 °C.

De Russische invasie van Oekraïne heeft deze economisch en sociaal al moeilijke situatie er nog veel en veel complexer op gemaakt. Maar de klimaatnoodtoestand duldt geen uitstel. Speciale maatregelen dienen uitzonderlijk en van tijdelijke aard te zijn en de Europese Unie moet haar energie- en klimaatbeleid sneller aanpassen om op korte termijn schokken te kunnen opvangen en tegelijkertijd gestaag vooruitgang te boeken met de onvermijdelijke decarbonisatie van de samenleving. Europa moet op het gebied van klimaatactie het voortouw nemen en de kloof tussen ambities en beleidsmaatregelen dichten.

In de door de leden van de ad-hocgroep voorbereide resolutie worden de EU-instellingen en regeringen opgeroepen hun klimaatambities op te voeren in overeenstemming met de wetenschappelijke inzichten, en wordt in het bijzonder de nadruk gelegd op de rol van het maatschappelijk middenveld bij het versnellen van klimaatactie. De sociale veerkracht kan alleen groter worden als maatschappelijke organisaties, sociale partners en burgerbewegingen hun stem kunnen laten horen.

Wij zijn de laatste generatie die de klimaatverandering kan stoppen en het EESC, de spreekbuis van het Europese maatschappelijk middenveld, moet een leidende rol spelen om de transformatie naar een koolstofneutrale, inclusieve en sociaal rechtvaardige samenleving te stimuleren.

## **Beleidsaanbevelingen van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

### *Meer klimaatambities om de klimaatnoodtoestand aan te pakken en de klimaatactie van de EU te bevorderen*

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC), als spreekbuis van de maatschappelijke organisaties in Europa, handelend in zijn hoedanigheid van adviesorgaan voor het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, en als onderdeel van het mondiale maatschappelijk middenveld,

1. wijst erop dat het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) dertig jaar geleden werd goedgekeurd met als uiteindelijke doelstelling het bewerkstelligen van een “stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen” (artikel 2), en dat deze doelstelling niet is verwezenlijkt;

<sup>(1)</sup> PB C 429 van 11.12.2020, blz. 44.

<sup>(2)</sup> <https://www.ipcc.ch/2022/04/04/ipcc-ar6-wgiii-pressrelease/>

<sup>(3)</sup> <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>

2. wijst erop dat met de Overeenkomst van Parijs uit 2015 de kwalitatieve doelstelling van het Klimaatverdrag — voorkomen van verstoring van het klimaatsysteem — is vervangen door een kwantitatieve doelstelling, namelijk om “de stijging van de gemiddelde temperatuur wereldwijd ruim onder 2 °C boven het pre-industriële niveau te houden en ernaar te blijven streven de stijging te beperken tot 1,5 °C boven het pre-industriële niveau” <sup>(4)</sup>;
3. wijst erop dat de 1,5 °C-doelstelling niet zal volstaan om de dramatische gevolgen van klimaatverandering te voorkomen. Het is bewezen dat de klimaatverandering nu al elke regio in de wereld verandert. Overstromingen, droogten, stormen, branden en hittegolven nemen exponentieel toe, met verwoestende sociale gevolgen en een economische impact van miljarden euro per jaar <sup>(5)</sup>;
4. wijst erop dat er sprake is van een klimaatnoodtoestand en dat artikel 2 van het Klimaatverdrag, ondanks de huidige tekortkomingen van het UNFCCC, niet mag worden opgegeven;
5. is er vast van overtuigd dat beleidsbeslissingen moeten worden genomen op basis van wetenschap en wetenschappelijke informatie, en wijst erop dat het IPCC duidelijke benchmarks heeft vastgesteld: de emissies moeten “uiterlijk vóór 2025” <sup>(6)</sup> hun piek bereiken en de wereld moet de emissies in 2030 hebben teruggebracht tot 45 % ten opzichte van het niveau van 2010 om een maximale temperatuurstijging van 1,5 °C haalbaar te houden;
6. erkent dat de inval van Rusland in Oekraïne de toch al moeilijke omstandigheden vanwege inflatie, hoge energie- en voedselprijzen en mogelijke energietekorten verder heeft verslechterd, waarvan de burgers de harde gevolgen ondervinden en waardoor in ieder geval op korte termijn ernstige sociale en economische problemen ontstaan; is van mening dat de huidige omstandigheden de noodzaak van Europese klimaatactie er nog urgenter op maken en dat het **door de nieuwe geopolitieke situatie voor de EU nog noodzakelijker is geworden om haar energie- en klimaatbeleid sneller te hervormen**;
7. is ervan overtuigd dat de **Europese Green Deal moet worden versterkt** om het streven naar een koolstofarme economie te verwezenlijken, de externe afhankelijkheid van de EU verder te verminderen, te zorgen voor veerkracht en een rechtvaardige transitie te bevorderen, en dat uitzonderlijke afwijkingen van overeengekomen doelstellingen slechts voor een beperkte periode zouden mogen worden toegestaan <sup>(7)</sup>; meent dat de ontwikkeling van open strategische autonomie zou moeten zorgen voor minder afhankelijkheid op het gebied van energie, kritieke grondstoffen en voedsel;
8. dringt er bij de EU op aan **om een leidende rol op zich te nemen**, verzoekt de Europese Commissie en de EU-lidstaten om naar aanleiding van het klimaatpact van Glasgow **de nationaal bepaalde bijdragen (NDC's) te actualiseren** en dringt aan op een rechtvaardige mondiale verdeling die gebaseerd is op billijkheid, historische verantwoordelijkheid en capaciteit;
9. is ingenomen met de besluiten van het Europees Parlement over de ETS <sup>(8)</sup> en koolstofputten <sup>(9)</sup>, die hebben geleid tot een geringe aanscherping van de emissiereductiedoelstelling van de EU, hetgeen een — weliswaar ontoereikende — oproep vormt om de Europese NDC's te verhogen;
10. spreekt zijn bezorgdheid uit over het feit dat veel landen langetermijnplannen hebben aangekondigd, waarmee zij beogen om in 2050 of 2060 klimaatneutraliteit te hebben bereikt, maar dat die niet worden geschraagd door overeenkomstige plannen voor de korte en middellange termijn, en verzoekt daarom de Europese Commissie om **de diplomatieke inspanningen van de EU op te voeren** teneinde de goedkeuring van Europese Green Deal-achtige beleidskaders door de internationale gemeenschap te bevorderen; is bereid om deze inspanningen te ondersteunen door samen te werken met maatschappelijke organisaties overal ter wereld, met als kompas voor de komende cruciale jaren de Agenda 2030 en de duurzameontwikkelingsdoelstellingen;
11. verzoekt de EU om verder te werken aan sectorale benaderingen voor op maat gesneden maatregelen, en aan “klimaatclubs”, die kunnen worden ontwikkeld tussen landen met de meest ambitieuze klimaatactieprogramma's, teneinde andere landen aan te zetten tot snellere actie; daarbij zou de uitvoering van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM) als instrument kunnen dienen;

<sup>(4)</sup> Overeenkomst van Parijs.

<sup>(5)</sup> Gebaseerd op: “Economic losses from weather and climate-related extremes in Europe reached around half a trillion euros over past 40 years” — Europees Milieuagentschap; “New report: World counts the cost of a year of climate breakdown” — UK charity fighting global poverty, Christian Aid, Media Centre; “The Costs of Extreme Weather Events Caused by Climate Change” — CMCC; “Billion-Dollar Weather and Climate Disasters” — National Centers for Environmental Information (NCEI).

<sup>(6)</sup> Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, IPCC.

<sup>(7)</sup> EESC-resolutie over de oorlog in Oekraïne en de economische, sociale en milieugevolgen daarvan (PB C 290 van 29.7.2022, blz. 1).

<sup>(8)</sup> Climate change: Parliament pushes for faster EU action and energy independence.

<sup>(9)</sup> Fit for 55: Parliament agrees to higher EU carbon sink ambitions by 2030.

12. is van mening dat er doortastende en duidelijk omschreven maatregelen nodig zijn om artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs operationeel te maken en het bijbehorende regelboek te voltooiën, dat een kader vormt voor vrijwillige internationale samenwerking tussen landen om hun uitstoot te verminderen en zo hun verbintenissen na te komen, en waarmee valkuilen als dubbeltellingen en valse emissiereductiekredieten kunnen worden vermeden;

*Het huidige economisch model herzien om adequaat werk te maken van mitigatie en aanpassing, en zorgen voor doeltreffende toegang tot klimaatfinanciering*

13. benadrukt dat we, teneinde de transitie naar een klimaatneutrale samenleving te versnellen, **ons huidige economisch model moeten herzien** om aldus de manier waarop we consumeren en produceren en de manier waarop we waarde hechten aan toereikendheid te heroverwegen, en verzoekt de EU om te komen met een nieuwe visie op welvaart voor mensen en de planeet op basis van de beginselen van ecologische duurzaamheid, het recht op een fatsoenlijk leven en de bescherming van sociale waarden<sup>(10)</sup>;

14. stelt een **nieuw governancekader** voor om alle ingrijpende veranderingen uit te werken, en moedigt regeringen en regionale overheden aan om **commissies voor een rechtvaardige transitie** in het leven te roepen, zodat de sociale partners en maatschappelijke organisaties, met inbegrip van jongerenorganisaties, aanbevelingen kunnen doen en kunnen onderhandelen over en werken aan nationale en regionale plannen voor een rechtvaardige transitie<sup>(11)</sup>; is van mening dat de bestaande initiatieven om de sociale uitdagingen van de groene transitie aan te pakken, te versnipperd zijn gebleven<sup>(12)</sup>;

15. is van mening dat de snelle overgang naar een koolstofarme economie enorme uitdagingen met zich mee zal brengen voor burgers, werknemers, bedrijven en regio's, met name voor die welke het meest afhankelijk zijn van koolstofintensieve sectoren en industrieën<sup>(13)</sup>; vindt dat in het kader van de **NDC's onder meer** de gevolgen van de transitie voor de werkgelegenheid en vaardigheden in de verschillende landen, subregio's en sectoren, met inbegrip van de gevolgen voor onderaannemers en downstreamwaardeketen, **nauwkeurig in kaart moeten worden gebracht** en moeten worden geanalyseerd, en dat een en ander **vergezeld moet gaan van nationale werkgelegenheidsplannen en strategieën voor een rechtvaardige transitie**<sup>(14)</sup> op basis van het beginsel van rechtvaardige transitie van de IAO; onderschrijft derhalve het voorstel van de Conferentie over de toekomst van Europa<sup>(15)</sup> om te zorgen voor een rechtvaardige transitie die werknemers en banen beschermt dankzij passende financiering en verder onderzoek;

16. benadrukt dat de particuliere sector verantwoordelijkheid draagt om de doelstelling voor het koolstofarm maken van de economie te verwezenlijken, hetgeen een snelle transformatie van systemen op ongekende schaal vereist, waarbij diezelfde particuliere sector een cruciale rol moet spelen;

17. erkent de vele en uiteenlopende inspanningen van bedrijven en ondernemers in de hele EU om commerciële oplossingen te ontwikkelen voor de mitigatie van en aanpassing aan klimaatuitdagingen, en is van mening dat met innovatieve en verantwoorde bedrijfsmodellen klimaatproblemen kunnen worden aangepakt als daarin meetbare duurzaamheidsdoelstellingen centraal worden gesteld, zoals het verminderen van het gebruik van water, energie of chemicaliën;

18. is bezorgd dat de vermindering van de broeikasgasemissies in de EU gepaard gaat met een toename van de emissies buiten de EU om aan de vraag in EU te voldoen, waardoor **broeikasgasoverloopeffecten**<sup>(16)</sup> ontstaan, en is van mening dat bij het opstellen van de broeikasgasinventaris van de EU rekening moet worden gehouden met de broeikasgasemissies van ingevoerde producten, dat prioriteit moet worden gegeven aan het loskoppelen van sociaal-economische vooruitgang van negatieve binnenlandse en ingevoerde gevolgen voor klimaat en biodiversiteit, en dat het CBAM een ondersteunende maatregel is om dit doel te bereiken;

19. wijst er net als de wetenschap op dat **biodiversiteitsverlies en klimaatverandering elkaar versterken**; pleit daarom voor alomvattende milieumaatregelen met aandacht voor de verbanden tussen biodiversiteitsverlies en klimaatverandering; stelt voor om in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 de omvang van de beschermde gebieden uit te breiden en de inspanningen om de resterende natuurlijke hulpbronnen te beschermen op te voeren<sup>(17)</sup>;

<sup>(10)</sup> EESC-advies over de duurzame economie die we nodig hebben (PB C 106 van 31.3.2020, blz. 1).

<sup>(11)</sup> EESC-advies over Fit for 55: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 101).

<sup>(12)</sup> EESC-advies over de sociale dialoog in het kader van de groene transitie (PB C 486 van 21.12.2022, blz. 95).

<sup>(13)</sup> EESC-advies over Fit for 55: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 101).

<sup>(14)</sup> EESC-advies over Fit for 55: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 101).

<sup>(15)</sup> Conferentie over de toekomst van Europa — Aanbevelingen van het Europees burgerpanel.

<sup>(16)</sup> 2021 Europe Sustainable Development Report — SDSN Europe.

<sup>(17)</sup> EESC-advies NAT/841 (in voorbereiding) over Doelstellingen voor natuurherstel in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie.



20. is bezorgd over het feit dat de gevolgen van de klimaatverandering de meest kwetsbare mensen onevenredig hard treffen en dat de gemeenschappen die het minst verantwoordelijk zijn voor de mondiale emissies, de ergste gevolgen ondervinden en niet altijd over de middelen beschikken om deze het hoofd te bieden;

21. **wijst erop dat aanpassingsmaatregelen** steeds crucialer worden naarmate het aantal abnormale klimaatgebeurtenissen toeneemt en dat het van essentieel belang is beter te anticiperen op de gevolgen van de klimaatverandering; onderstreept dat de Overeenkomst van Parijs het belang van planningsprocessen voor aanpassing op nationaal niveau benadrukt en alle landen daarom verplicht zijn verslag uit te brengen over de geboekte vooruitgang; dringt aan op een gestroomlijnde benadering van inclusiviteit om te voorkomen dat bestaande ongelijkheden worden versterkt;

22. dringt aan op een verhoging van de totale bijdragen van de ontwikkelde landen aan de financiering van klimaatmaatregelen, met een **“even grote nadruk” op mitigatie- als op aanpassingsmaatregelen**, want zonder extra financiering voor aanpassing zullen de planning en uitvoering daarvan beperkt blijven, met name in ontwikkelingslanden; dringt aan op verdere stappen om ervoor te zorgen dat dit beginsel wordt nageleefd, aangezien mitigatie ervoor zorgt dat de klimaatnoodtoestand voor toekomstige generaties niet verergerd, terwijl dankzij aanpassing de huidige en toekomstige generaties worden beschermd tegen de extreme weersomstandigheden die het gevolg zijn van de reeds bestaande klimaatverandering<sup>(18)</sup>; herinnert eraan dat de financiering voor aanpassing aan de klimaatverandering momenteel slechts 25 % van de mondiale klimaatfinanciering uitmaakt en dat eerdere toezeggingen om die financiering in 2025 tot 40 % te hebben opgetrokken, niet worden nagekomen<sup>(19)</sup>;

23. is ingenomen met de bijdrage van 100 miljoen EUR van de Commissie aan het **aanpassingsfonds** en dringt er bij de EU-lidstaten op aan de financiering voor aanpassing uiterlijk in 2025 te verdubbelen ten opzichte van 2019; dringt ook aan op extra inspanningen om de in het kader van het klimaatfinancieringsplan vastgelegde doelstelling van 100 miljard USD te verwezenlijken; benadrukt dat er momenteel geen mondiale financieringsfaciliteit bestaat om het herstel van het verlies en de schade die mensen lijden te ondersteunen; dringt er daarom bij de EU-lidstaten en de Commissie op aan om zich te committeren aan de **“verlies- en schade-faciliteit”** teneinde de gevolgen van de klimaatverandering op te vangen;

24. is van mening dat de Europese regeringen en instellingen, in het kader van maatregelen op het gebied van klimaatrechtvaardigheid, een **toekomstgericht en alomvattend Europees migratie- en asielbeleid** moeten ontwikkelen, dat bescherming biedt aan personen die door klimaatverandering ontheemd zijn geraakt, en dat zij in dit verband zouden moeten beginnen om klimaatvluchtelingen formeel te erkennen;

#### *Stimuleren van doeltreffende sectorale maatregelen om klimaatneutraliteit te bereiken*

25. benadrukt dat de **circulaire economie** en de bio-economie bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van een nieuwe visie op welvaart voor mensen en dat achter de totstandkoming van beide dan ook meer vaart moet worden gezet<sup>(20)</sup>; wijst erop dat strategieën voor een circulaire economie die in alle sectoren en landen worden uitgevoerd, het potentieel hebben om de mondiale broeikasgasemissies met 39 % te verminderen<sup>(21)</sup>; spreekt zijn bezorgdheid uit over het feit dat de EU-economie slechts voor ongeveer 12 % circulair is, ondanks het omvangrijke wetgevingsproces dat in 2015 van start is gegaan met het eerste EU-actieplan voor de circulaire economie, en is van mening dat alleen verder vooruitgang kan worden geboekt door samen te werken met alle geledingen van het maatschappelijk middenveld, met name om de resterende politieke, culturele, infrastructurele, bestuursgerelateerde en financiële belemmeringen uit de weg te ruimen<sup>(22)</sup>;

<sup>(18)</sup> EESC-advies over de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering (PB C 374 van 16.9.2021, blz. 84).

<sup>(19)</sup> António Guterres: “50 % of All Climate Finance Needed for Adaptation”.

<sup>(20)</sup> EESC-advies over de ontwikkeling van synergieën tussen verschillende stappenplannen betreffende de circulaire economie (PB C 14 van 15.1.2020, blz. 29).

<sup>(21)</sup> Verslag over de circulariteitskloof 2021 “Climate Change Mitigation through the Circular Economy”.

<sup>(22)</sup> EESC-advies over de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering (PB C 374 van 16.9.2021, blz. 84).

26. dringt erop aan dat transitiestrategieën voor de totstandbrenging van **duurzame voedselsystemen** naar behoren in de NDC's worden geïntegreerd, en erkent dat veel landen in hun NDC's weliswaar melding maken van het mitigatie- en aanpassingspotentieel van de landbouw, maar dat zeer weinig landen doelstellingen formuleren voor andere onderdelen van de voedselsystemen<sup>(23)</sup>, waardoor kansen grotendeels onbenut blijven<sup>(24)</sup>; herinnert aan zijn aanbevelingen om een alomvattend voedselbeleid vast te stellen, zoals de “van boer tot bord”-strategie, met inbegrip van klimaatmaatregelen, en om te zorgen voor gestructureerde inspraak van belanghebbenden in de gehele voedselvoorzieningsketen<sup>(25)</sup> en op alle bestuursniveaus, waarbij met name producenten centraal zouden moeten komen te staan in landbouwstrategieën en bij de beleidsvorming zouden moeten worden betrokken;

27. spreekt zijn bezorgdheid uit over de situatie in Afrika, dat voor minder dan 4 % verantwoordelijk is voor de mondiale uitstoot maar een van de meest kwetsbare gebieden ter wereld is en onevenredig hard door de gevolgen van de klimaatverandering wordt getroffen; **dringt er onomwonden bij de EU op aan, nu de COP27 in Afrika plaatsvindt, om prioriteit te geven aan financiële, technische en capaciteitsopbouwmiddelen voor Afrika** ter ondersteuning van de toezeggingen die dit continent op de COP21 in Parijs heeft gedaan, en om er rekening mee te houden dat de meeste mitigatie- en aanpassingsdoelstellingen uit de Afrikaanse NDC's afhankelijk zijn gesteld van het ontvangen van voldoende internationale steun. Als die uitblijft, zou de bescherming van ecosystemen met een hoge natuurwaarde, zoals bossen en savannes, in gevaar kunnen komen en zou de discussie over de winning van fossiele brandstoffen weer kunnen oplaaien;

28. dringt erop aan dat de **subsidies voor fossiele brandstoffen** onmiddellijk worden stopgezet; is ingenomen met de mededeling over REPowerEU, omdat daarin oplossingen worden aangereikt die aansluiten bij de doelstellingen van de Green Deal en de Europese energie-unie<sup>(26)</sup> <sup>(27)</sup>; is van mening dat regeringen via steun voor onderzoek, innovatie en ontwikkeling een kader moeten scheppen voor investeringen in doorbraaktechnologieën op gebieden als energie-efficiëntie en de productie van hernieuwbare energie, en dat de regelgeving zo moet worden opgezet dat de ontwikkeling en de marktacceptatie van nieuwe technologieën mogelijk worden gemaakt en worden bevorderd, met inbegrip van maatregelen aan de vraagzijde om leidende markten te creëren en het gebruik van koolstofarme producten te stimuleren<sup>(28)</sup>;

29. is ingenomen met digitale oplossingen die milieubescherming en transformatie naar duurzaamheid in het vervoer, energiesystemen, gebouwen, de landbouw en andere sectoren mogelijk maken, maar **merkt ook op dat de digitalisering tot dusver over het algemeen niet heeft bijgedragen aan een vermindering van de vraag naar energie en van de koolstofemissies**, en wijst derhalve op de noodzaak van ondersteunend beleid om terugslag- en inductie-effecten te vermijden<sup>(29)</sup>;

30. benadrukt dat de klimaatverandering ook ernstige gevolgen heeft voor bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), zoals verstoring van toeleveringsketens en schade aan productielocaties door extreme weersverschijnselen, en hen soms dwingt kostbare wijzigingen aan te brengen in hun bedrijfs- en exploitatiemodellen, alsook te investeren om aan wettelijke of andere vereisten te voldoen; is van mening dat **early adopters van nieuwe duurzame bedrijfsmodellen moeten worden gesteund**, om ervoor te zorgen dat zij van hun innovatie geen concurrentienadelen ondervinden;

31. benadrukt dat steun aan de particuliere sector moet worden verleend met inachtneming van het beginsel van gelijke toegang tot financieringsinstrumenten voor kmo's en uitsluitend op basis van klimaatdoelstellingen<sup>(30)</sup>, en dat ingrijpende veranderingen in waardeketens alsmede sectoroverschrijdende samenwerking nodig zullen zijn;

32. is van mening dat een door de Europese regeringen op internationaal niveau gesteunde harmonisatie en standaardisatie van cruciaal belang zijn om in het hele bedrijfsleven tot schaalbare oplossingen te komen via technologie, verbetering van vaardigheden en regelgeving, en dat het met name voor kmo's van cruciaal belang zal zijn om te kunnen profiteren van begeleidende instrumenten en capaciteitsopbouw, teneinde aan nieuwe eisen te voldoen en hun toegang tot de EU-markten te vergroten;

<sup>(23)</sup> Enhancing NDCs For Food Systems — recommendations for decision-makers — NDC Action Project.

<sup>(24)</sup> EESC-advies over voedselzekerheid en duurzame voedselsystemen (PB C 194 van 12.5.2022, blz. 72).

<sup>(25)</sup> EESC-advies over Van boer tot bord: een duurzame voedselstrategie (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 268).

<sup>(26)</sup> EESC-advies over klimaatrechtvaardigheid (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 22) en over de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering (PB C 374 van 16.9.2021, blz. 84).

<sup>(27)</sup> EESC-advies over REPowerEU: een gemeenschappelijk Europees optreden voor betaalbare, veiligere en duurzamere energie (PB C 323 van 26.8.2022, blz. 123).

<sup>(28)</sup> EESC-advies over Fit for 55: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 101).

<sup>(29)</sup> EESC-advies over digitalisering en duurzaamheid — Status quo en de behoefte aan maatregelen vanuit het oogpunt van het maatschappelijk middenveld (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 187).

<sup>(30)</sup> EESC-advies over Fit for 55: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 101).

*Versterking van het maatschappelijk middenveld met het oog op snellere klimaatactie en pleidooi voor een nieuw governancekader*

33. benadrukt dat de omvang van de vereiste maatregelen vraagt om een geïntegreerd beleid op verschillende niveaus en sectoroverschrijdende oplossingen waarbij het maatschappelijk middenveld echt wordt betrokken, en stelt derhalve een **nieuw governancekader** voor om alle ingrijpende veranderingen door te voeren;

34. is van mening dat dit nieuwe governancekader **op het niveau van de werkplek** de sociale dialoog moet waarborgen door de rechten en participatie van werknemers te garanderen en collectieve overeenkomsten te versterken;

35. is van mening dat ook een **breder dialoog** moet worden aangegaan, waaraan wordt deelgenomen door de regio's, plattelandsactoren en steden, sociale partners, coöperaties en het maatschappelijk middenveld, ten bate van de sociale rechtvaardigheid en geloofwaardigheid, en om concreet inhoud te geven aan de toezegging dat niemand mag achterblijven<sup>(31)</sup>. Door zich bijvoorbeeld meer te richten op prosumenten kan de transitie naar een schoner energiesysteem worden versneld, kunnen nieuwe economische modellen tot stand worden gebracht en kunnen de meest kwetsbare groepen in de samenleving worden beschermd tegen onder meer afsluiting van gas, licht en het internet;

36. is er vast van overtuigd dat **bottom-up- en burgerinitiatieven echt moeten worden gesteund en aangemoedigd** om de mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering te versnellen en de sociale veerkracht te versterken, en aldus het potentieel van een cultuur van samenwerking en bottom-upoplossingen te ontsluiten; is van mening dat er een even grote en essentiële behoefte is aan meer investeringen in sociale innovatie om de culturele en maatschappelijke veranderingen door te voeren die nodig zijn om klimaatbescherming te verankeren in het dagelijks functioneren van bedrijven, overheden en huishoudens;

37. is van mening dat **gender** niet als een afzonderlijk en op zichzelf staand vraagstuk moet worden behandeld, maar als fundamenteel moet worden beschouwd om **genderblinde maatregelen en genderblind beleid te vermijden**. Klimaatverandering heeft niet voor alle bevolkingsgroepen dezelfde gevolgen, en als klimaatbeleid niet goed is opgezet, kan het onrechtvaardigheden en onevenwichtigheden vergroten. De ongelijke participatie van vrouwen aan besluitvormingsprocessen en aan de arbeidsmarkt zorgt bijvoorbeeld voor meer ongelijkheid en verhindert vaak dat vrouwen ten volle bijdragen aan klimaatgerelateerde planning, beleidsvorming en uitvoering<sup>(32)</sup>;

38. is ervan overtuigd dat een sterkere **betrokkenheid van jongeren** bij besluitvormingsprocessen, vanaf de opstelling van wetgevingsvoorstellen en -initiatieven tot en met de uitvoering, monitoring en follow-up ervan, het beste recht doet aan de intergenerationele dimensie van alle veranderingen<sup>(33)</sup>. Derhalve neemt het EESC sinds 2021 een jongerenvertegenwoordiger op in de officiële EU-delegatie voor de COP-vergaderingen van het UNFCCC en heeft het zich ertoe verbonden om de stem van jongeren en jongerenorganisaties in zijn werkzaamheden te versterken; beveelt de partijen en andere belanghebbenden ten eerste aan om voor een soortgelijke aanpak te kiezen;

39. erkent dat **inheemse volken** zich in de frontlinie van de klimaatverandering bevinden en dat daarom voor hen een belangrijke rol is weggelegd, ook omdat zij waken over meer dan 80 % van de resterende biodiversiteit op aarde<sup>(34)</sup>; is ermee ingenomen dat inheemse volken meer en meer bij het klimaatbeleid worden betrokken en dringt er bij de partijen op aan hen actief te betrekken bij de uitvoering van klimaatmaatregelen;

40. verbindt zich ertoe actie te ondernemen om bovengenoemde beleidsaanbevelingen uit te voeren.

Brussel, 26 oktober 2022.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Christa SCHWENG

<sup>(31)</sup> EESC-advies over Fit for 55: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 101).

<sup>(32)</sup> 2020 Pocket Guide to Gender Equality under the UNFCCC — WEDO.

<sup>(33)</sup> EESC-advies *Naar een gestructureerde participatie van jongeren op het gebied van klimaat en duurzaamheid in het besluitvormingsproces van de EU* (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 44).

<sup>(34)</sup> "Indigenous peoples defend Earth's biodiversity — but they're in danger".

## ADVIEZEN

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

573e ZITTING VAN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, 26.10.2022-27.10.2022

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over digitale soevereiniteit: een cruciale pijler voor de digitalisering en groei van de EU**

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/02)

Rapporteur: **Philip VON BROCKDORFF**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	7.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	185/0/3

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Ondanks aanzienlijke vooruitgang bij het versterken van de digitale soevereiniteit van de EU is er nog steeds een grote afhankelijkheid van buiten de EU gevestigde technologiebedrijven. Dit beperkt het leiderschap en de strategische autonomie van de EU in de digitale wereld en beperkt op zijn beurt het economische groeipotentieel van de EU.

1.2. In een onlineomgeving die nog steeds door buiten de EU gevestigde technologiebedrijven wordt gedomineerd, rijst de vraag in hoeverre EU-burgers, bedrijven en overheden zeggenschap over hun digitale gegevens hebben. Dit lijkt in de huidige crisis misschien geen prioriteit, maar de noodzaak om het gebrek aan evenwicht in de digitale soevereiniteit aan te pakken, mag niet worden gebagatelliseerd.

1.3. Tegen deze achtergrond is het EESC van mening dat de EU haar afhankelijkheid van techreuzen van buiten de EU moet verminderen door haar inspanningen te verdubbelen om een veilige, inclusieve en op waarden gebaseerde digitale economie te ontwikkelen die in staat is te concurreren met techreuzen van buiten de EU en de nadruk op betrouwbare connectiviteit, gegevensbeveiliging en artificiële intelligentie (AI) te leggen.

1.4. Het EESC dringt er derhalve op aan dat investeringen in de digitale sector in aanzienlijke mate op een open strategische autonomie in de digitale economie worden gericht. Dit moet investeringen in digitale capaciteit, onderwijs en beroepsopleiding, infrastructuur en technologieën omvatten. Het EESC pleit ook voor gelijke concurrentievoorwaarden in de digitale transformatie, waarbij de rechten van werknemers worden beschermd en bedrijven van elke omvang naast elkaar kunnen bestaan en kunnen gedijen zonder overregulering.

1.5. Het EESC merkt op dat innovaties zoals cloudcomputing en AI belangrijke strategische troeven binnen de EU zijn geworden en een positieve bijdrage aan de potentiële groei van de EU-economie hebben geleverd. De EU verliest echter terrein in de wereldwijde wedloop om nieuwe technologieën in de digitale wereld te ontwikkelen, en voor sommige technologieën lopen de particuliere investeringen van de EU achter bij vergelijkbare investeringen in de VS en China.

1.6. Het EESC dringt aan op hernieuwde inspanningen voor publiek-private partnerschappen op het gebied van digitale technologieën en op de ondersteuning van grootschalig EU-onderzoek op het gebied van nieuwe technologieën, met als specifiek doel gelijke tred te houden met de Amerikaanse en Chinese onderzoekscapaciteiten.

1.7. Het EESC is van mening dat de bestaande onevenwichtigheden op het gebied van digitale soevereiniteit deels te wijten zijn aan nationale belemmeringen die de totstandbrenging van een echte eengemaakte markt in de weg blijven staan. Zoals de zaken er nu voor staan, is de eengemaakte markt in wezen een samenvoegsel van verschillende kleinere nationale markten, en ontbeert zij de schaalgrootte die een in de EU gevestigde onderneming nodig heeft om te kunnen concurreren met de digitale reuzen van deze wereld. Daarnaast zijn er binnen de EU verschillende niveaus van digitale ontwikkeling, infrastructuur en capaciteit.

1.8. Het EESC verzoekt de Commissie werk te maken van haar digitale regelgevingskader dat erop gericht is de EU-burgers te beschermen tegen de excessen van de digitale wereld en tegelijkertijd een kader voor een meer mensgerichte en ethische omgeving te bieden.

1.9. Even belangrijk is dat onlineplatforms, ecosystemen en onlineactiviteiten opener, eerlijker en voorspelbaarder worden gemaakt, waarbij regels inzake transparantie en neutraliteit van algoritmen en het delen van gegevens en interoperabiliteit worden overwogen.

1.10. Het EESC steunt de oproep aan de EU om een cloud- en gegevensinfrastructuur te ontwikkelen om haar digitale soevereiniteit op te bouwen en het enorme gebrek aan evenwicht op de markt voor cloud- en gegevensopslag aan te pakken, aangezien die bijna volledig door bedrijven van buiten de EU wordt gedomineerd.

1.11. Het EESC erkent ook dat de EU een wereldleider kan worden op het gebied van gegevensverzameling en -verwerking, wat de ruggengraat van de digitale economie vormt. Een EU-gegevenskader voor het verzamelen en delen van gegevens biedt een enorm potentieel in strategische sectoren zoals gezondheid, arbeidsmarkt en vervoer.

1.12. Het EESC dringt aan op een actualisering van het mededingings- en consumentenbeleid op de eengemaakte markt. Dit moet ook op versturende praktijken van buiten de EU gevestigde technologiebedrijven en op de toenemende invloed van Chinese digitale bedrijven in de EU zijn gericht. In dit verband is het EESC ingenomen met de ontwikkelingen op regelgevingsgebied, zoals de wet inzake digitale markten en de voorgestelde Europese chipwet.

1.13. Het EESC erkent de rol van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) bij het vormgeven van de digitale soevereiniteit van de EU, met name door hun interactie met grote technologiebedrijven in de EU.

1.14. Tot slot benadrukt het EESC het belang van onderwijs op alle niveaus (zowel academisch als beroepsonderwijs) voor de ontwikkeling van de digitale soevereiniteit van de EU.

## 2. Achtergrond

2.1. Digitale soevereiniteit kan bij benadering worden omschreven als de autonomie van regeringen en ondernemingen om hun eigen gegevens, hardware en software te beheren en op te zetten. Al veel te lang wordt bezorgdheid geuit over het feit dat de EU sterk afhankelijk is van een klein aantal grote technologiebedrijven die grotendeels buiten de EU actief zijn.

2.2. Deze sterke afhankelijkheid uit zich in het feit dat naar schatting 92 % van alle gegevens in de westerse wereld wordt opgeslagen op servers die eigendom zijn van de VS. Dit omvat onlinegegevens, gegevens uit sociale media en gegevens die door nationale overheden worden beheerd <sup>(1)</sup>.

2.3. Het is niet verwonderlijk dat deze situatie heeft geleid tot toenemende bezorgdheid dat bedrijven en nationale overheden in de EU mogelijk geen volledige controle hebben over gegevens en sterk afhankelijk blijven van grote technologiebedrijven die buiten de EU zijn gevestigd, terwijl het voor in de EU gevestigde technologiebedrijven moeilijk is om de concurrentie aan te gaan met hun tegenhangers in de VS. Een ander punt van bezorgdheid is dat de EU langzaam maar zeker haar capaciteit verliest om de wetgeving in de digitale omgeving doeltreffend te handhaven.

2.4. Zorgwekkend is dat deze sterke afhankelijkheid van in de VS gevestigde technologiebedrijven het leiderschap en de strategische autonomie van de EU in de digitale wereld beperkt, hetgeen op zijn beurt het economische groeipotentieel van de EU zou kunnen beperken. De economische invloed van niet in de EU gevestigde technologiebedrijven mag niet worden gebagatelliseerd. Hetzelfde geldt voor hun invloed op EU-burgers en hun consumptiepatronen, maar ook voor de manier waarop zij met medeburgers in de EU en daarbuiten omgaan.

---

<sup>(1)</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2021/03/europe-digital-sovereignty/>

2.5. Vandaag weten grote technologiebedrijven van buiten de EU meer over ons dan misschien onze naaste familieleden en vrienden, en het gebrek aan privacy is zorgwekkend. In feite hebben we online geen controle over onze eigen gegevens: grote technologiebedrijven wel, en het web blijft grotendeels ongeregeerd. Met inspanningen zoals de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) <sup>(2)</sup> van de EU is geprobeerd nieuwe regels vast te stellen. Het probleem is dat technologiebedrijven sneller zijn dan de EU in het aanpakken van dit probleem. Grote technologiebedrijven zijn vaak actief in ruimten waar zij een aanzienlijk informatievoordeel hebben ten opzichte van de regelgevers en blijven over het algemeen vrij om onlinebewegingen van burgers te volgen, waarbij zij informatie verzamelen en de verkregen gegevens te gelde maken.

2.6. Tegen deze achtergrond had de voorzitter van de Commissie digitaal beleid als een van de belangrijkste prioriteiten voor haar ambtstermijn 2019-2024 aangemerkt, en toegezegd zich te zullen inzetten voor technologische soevereiniteit. Dat is echter nog niet gerealiseerd, en de Commissie zelf heeft haar bezorgdheid geuit over grote technologiebedrijven van buiten de EU die de EU-regels en kernwaarden omzeilen. De afgelopen jaren heeft de interneteconomie zich opgebouwd rond deze techreuzen, die cookies gebruiken om gegevens te controleren en oligopolistische marktmacht te behouden. Het Europees Parlement heeft van zijn kant zijn bezorgdheid geuit over de veiligheidsbedreigingen in verband met de toenemende technologische aanwezigheid van China in de EU en heeft met name opgeroepen tot maatregelen op EU-niveau om de toenemende invloed van China op de 5G-infrastructuur te verminderen.

2.7. Zorgwekkend is dat hele sectoren van de EU-economie nog steeds zeer afhankelijk zijn van grote, niet in de EU gevestigde online-platforms. Dit ontnemt de lidstaten hun digitale soevereiniteit op belangrijke gebieden als auteursrecht, gegevensbescherming en belastingen. Dit punt van bezorgdheid is ook uitgebreid tot andere gebieden, zoals e-commerce en online-desinformatie.

2.8. In een onlineomgeving die door technologiebedrijven van buiten de EU wordt gedomineerd, rijst de vraag of EU-burgers de controle over hun digitale gegevens kunnen terugkrijgen en of de EU het gebrek aan evenwicht in de digitale soevereiniteit doeltreffend en binnen een redelijke termijn kan aanpakken. Deze kwesties worden nader toegelicht in de paragrafen 3 en 4.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. In eerste instantie moet de EU haar afhankelijkheid van techreuzen van buiten de EU verminderen door haar inspanningen te verdubbelen om een veilige, inclusieve en op waarden gebaseerde digitale economie te ontwikkelen die in staat is te concurreren met techreuzen van buiten de EU en de nadruk op betrouwbare connectiviteit, gegevensbeveiliging en artificiële intelligentie (AI) te leggen. Het EESC acht het feit dat de digitale economie op waarden moet zijn gebaseerd, van bijzonder belang en legt de nadruk op de sociale en ethische dimensie en de rechten van werknemers in een digitale economie.

3.2. Naar aanleiding van de ontwikkelingen in de digitale economie heeft de Commissie in 2021 een digitaal kompas opgesteld: een Europese aanpak voor het digitale decennium waarbij de nadruk wordt gelegd op infrastructuur, overheid, bedrijven en vaardigheden. In dit kompas werden doelstellingen op EU- en nationaal niveau vastgesteld, werd een robuust gezamenlijk governancekader voorgesteld om de vooruitgang te monitoren en tekortkomingen aan te pakken, en werden verdere meerlandenprojecten voorgesteld waarin investeringen van de EU, de lidstaten en de particuliere sector worden gecombineerd. Vervolgens werd de wet inzake digitale markten vastgesteld: een wetgevingskader dat voor meer concurrentie op de Europese digitale markten moet zorgen door te voorkomen dat grote ondernemingen misbruik maken van hun marktmacht en door nieuwe spelers toe te staan de markt te betreden. De onlangs voorgestelde Europese chipwet is op haar beurt bedoeld om de productie van microchips in de hele EU te verhogen als reactie op de stijgende vraag en om de afhankelijkheid van leveranciers van buiten Europa te verminderen. Dit zou een tegenwicht vormen voor de dominante positie van China, met name bij de productie van halfgeleiderchips.

3.3. Nu de economie van de EU na de pandemie weer aantrekt en de prijzen stijgen, dringt het EESC erop aan dat het digitale kompas met succes wordt uitgevoerd en dat de regeringen in de EU bedrijven gaan stimuleren om méér te investeren in digitale capaciteiten en personele middelen. Deze investeringen zouden de strategische autonomie bij de digitale transformatie van de EU-economie helpen versterken. Investeringen van de regeringen in de verbetering van de digitale capaciteit, infrastructuur en technologieën worden ook van vitaal belang geacht.

3.4. Het EESC merkt op dat innovaties zoals cloudcomputing en AI belangrijke strategische troeven binnen de EU zijn geworden en een positieve bijdrage aan de potentiële groei van de EU-economie hebben geleverd. De EU verliest echter nog steeds terrein in de wereldwijde wedloop om nieuwe technologieën in de digitale wereld te ontwikkelen. Zo lopen de

---

<sup>(2)</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

particuliere investeringen van de EU op het gebied van AI achter bij vergelijkbare investeringen in de VS en China. Hetzelfde geldt voor technologieën voor gegevensverzameling en gegevenstoegang en kwantumcomputing, waarbij de investeringen van de EU in blockchaintechnologieën en het internet der dingen ook bij soortgelijke investeringen in de VS en China achterblijven.

3.5. Het EESC neemt ook kennis van de verschillende financiële instrumenten die zijn ingesteld om de kloof met de Amerikaanse en Chinese investeringen in digitale technologieën te verkleinen. Deze instrumenten zouden onderzoek en innovatie op het gebied van digitale technologieën zeker kunnen ondersteunen, maar, zoals aangegeven in paragraaf 3.3, er zijn verdere investeringen nodig. Het EESC dringt aan op hernieuwde inspanningen voor publiek-private partnerschappen op het gebied van digitale technologieën en op de ondersteuning van grootschalig EU-onderzoek op het gebied van nieuwe technologieën, met als specifiek doel gelijke tred te houden met de onderzoekscapaciteiten van de VS en China.

3.6. Het EESC is van mening dat het er bij digitale soevereiniteit niet alleen om gaat dat de EU verloren terrein terugwint of op digitaal gebied vooroploopt. Het gaat er ook niet om of digitale soevereiniteit betekent dat de EU protectionistisch van aard is. Het gaat erom een gelijk speelveld te creëren voor in de EU gevestigde technologiebedrijven om, zoals aangegeven in de titel van dit initiatiefadvies, het economische groeipotentieel van de EU te vergroten en zo de samenleving in de EU in haar geheel ten goede te komen.

3.7. Er zijn gegronde redenen waarom in de EU gevestigde technologiebedrijven wellicht gunstiger moeten worden behandeld dan buiten de EU gevestigde bedrijven om tot de wereldtop op digitaal gebied te behoren. Het EESC is echter van mening dat de bestaande onevenwichtigheden op het gebied van digitale soevereiniteit deels te wijten zijn aan nationale belemmeringen die de totstandbrenging van een echte eengemaakte markt in de weg blijven staan. Zoals de zaken er nu voor staan, is de eengemaakte markt in wezen een samenvoegsel van meerdere kleinere nationale markten, en ontbeert zij de schaalgrootte die een in de EU gevestigde onderneming nodig heeft om te concurreren met de Microsofts van deze wereld. Daarnaast zijn er binnen de EU verschillende niveaus van ontwikkeling en infrastructuur. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de digitale markt nog steeds door bedrijven van buiten de EU wordt gedomineerd.

3.8. Het EESC is bovendien van mening dat meer aandacht voor digitale soevereiniteit zal helpen om problemen op het gebied van privacy en persoonsgegevens, belastingen, gegevens en overheidsopdrachten aan te pakken. Dit zal niet van de ene op de andere dag gebeuren, ondanks een robuuster regelgevingskader. Met name belastingheffing is tot een gebied van controversie uitgegroeid, omdat in de VS gevestigde technologiebedrijven inkomsten uit interacties met klanten in de EU kunnen halen, waardoor de vraag rijst of er sprake is van fysieke aanwezigheid, hetgeen doorgaans leidt tot belastbaarheid.

3.9. Tot slot heeft het EESC in een vorig advies<sup>(3)</sup> reeds benadrukt dat digitale soevereiniteit belangrijk is als cruciale pijler van de economische, sociale en ecologische ontwikkeling van Europa en dat deze soevereiniteit op het mondiale concurrentievermogen en op krachtige samenwerking tussen de lidstaten moet zijn gebaseerd. Dit is een *conditio sine qua non*, wil de EU op het internationale toneel wereldleider worden, met name wat de betrouwbaarheid van digitale technologieën betreft.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC roept de lidstaten op om het digitale regelgevingskader dat erop gericht is de EU-burgers te beschermen tegen de excessen van de digitale wereld en tegelijkertijd een kader voor een meer mensgerichte en ethische omgeving te bieden, daadwerkelijk toe te passen. Het is van mening dat het regelgevingskader moet bijdragen tot een doeltreffender beheer van de digitale sector in de EU. Ook moeten de bescherming van werknemers en het recht op collectieve onderhandelingen de digitale transitie vergemakkelijken. Tegelijkertijd moeten technologiebedrijven in de EU voldoende ruimte krijgen om te innoveren en de techbedrijven van buiten de EU bij te benen, en moeten internationale partnerschappen waar mogelijk worden aangemoedigd.

4.2. Het vaststellen van regels voor EU-gegevens zal ertoe bijdragen dat de EU in nominale zin meer soeverein wordt, maar zal niet volstaan voor technologiebedrijven in de EU om gelijke tred te houden met het wereldwijde bereik van buiten de EU gevestigde bedrijven. Dit kan alleen worden bereikt met politieke sturing, investeringen in onderzoek en innovatie en het aanpakken van de bestaande tekortkomingen van de eengemaakte markt.

4.3. Dit impliceert een meer toekomstgerichte benadering van het regelgevingskader dat de komende jaren de digitale economie zal vormgeven. Even belangrijk is dat onlineplatforms, ecosystemen en onlineactiviteiten opener, eerlijker en voorspelbaarder worden gemaakt, waarbij regels inzake transparantie en neutraliteit van algoritmen, en het delen van gegevens en interoperabiliteit worden overwogen.

<sup>(3)</sup> PB C 365 van 23.9.2022, blz. 13.

4.4. Bij de opbouw van de digitale soevereiniteit van de EU dringt het EESC aan op meer coördinatie tussen de nationale rechtsgebieden en met name de regelgevende instanties op dit gebied. De bestaande governancestructuren moeten opnieuw worden bekeken teneinde de interactie tussen de lidstaten te versterken en gezamenlijke besluitvorming op digitaal gebied te vergemakkelijken. Volgens het EESC zal dit van cruciaal belang zijn voor het ondersteunen van de inspanningen om een bepaalde vorm van digitale soevereiniteit tot stand te brengen. Tegelijkertijd waarschuwt het EESC voor overregulering, die de potentiële economische groei zou kunnen schaden.

4.5. Het EESC steunt de oproep aan de EU om een cloud- en gegevensinfrastructuur te ontwikkelen om haar digitale soevereiniteit op te bouwen en het enorme gebrek aan evenwicht op de markt voor cloud- en gegevensopslag aan te pakken, aangezien die bijna volledig door bedrijven van buiten de EU wordt gedomineerd. Dit zou ook de veiligheidsrisico's voor EU-burgers helpen verminderen. In dit verband herhaalt het EESC zijn steun voor het EU-initiatief Gaia-X, dat tot doel heeft burgers, bedrijven en overheden een veilige omgeving voor het beheer van gegevens te bieden.

4.6. Het EESC erkent ook dat de EU een wereldleider kan worden op het gebied van gegevensverzameling en -verwerking, de ruggengraat van de digitale economie. Een EU-gegevenskader voor het verzamelen en delen van gegevens biedt een enorm potentieel in strategische sectoren zoals gezondheid, arbeidsmarkt en vervoer. Dit zou burgers en bedrijven toegang tot gegevens in de hele EU geven (in overeenstemming met de regels inzake privacy en gegevensbescherming) en de efficiëntie van de eengemaakte markt vergroten.

4.7. In dit verband dringt het EESC erop aan het mededingingsbeleid op de eengemaakte markt te actualiseren en de bestaande onevenwichtigheden aan te pakken. Dit moet ook op versturende praktijken van buiten de EU gevestigde technologiebedrijven en op de toenemende invloed van Chinese digitale bedrijven in de EU zijn gericht.

4.8. Het EESC erkent dat het bereiken van digitale soevereiniteit zal afhangen van i) de manier waarop in de EU gevestigde technologiebedrijven zich aanpassen aan het wetgevingskader; ii) maatregelen om de tekortkomingen van de eengemaakte markt aan te pakken, en iii) EU-onderzoek en -innovatie op digitaal gebied, en investeringsmogelijkheden. Tegelijkertijd kan het EESC niet voorbijgaan aan de rol die kmo's bij het vormgeven van de digitale soevereiniteit van de EU kunnen spelen. Kmo's beschikken misschien niet over de financiële middelen om de digitale economie rechtstreeks vorm te geven, maar zij kunnen zeker een bijdrage leveren door interactie met grote technologiebedrijven in de EU.

4.9. Tot slot wijst het EESC op het belang van onderwijs op alle niveaus (zowel beroeps- als academisch) voor de ontwikkeling van de digitale soevereiniteit van de EU: onderwijsinstellingen moeten investeren in relevant onderzoek en relevante innovatie en er moet worden gezorgd voor de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel dat in staat is de digitale strategie van de EU te ondersteunen. Ook wordt een gecoördineerde aanpak van alle onderwijsinstellingen in de EU aanbevolen.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over paraatheid bij noodsituaties****(initiatiefadvies)**

(2023/C 75/03)

Rapporteur: **Paul RÜBIG**

Besluit van de voltallige vergadering	24.2.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	7.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	184/8/9

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verzoekt de Europese Commissie en de lidstaten dringend een plan uit te werken om de autonomie/soevereiniteit van de interne markt van de EU op het gebied van energieopwekingsinstallaties, voedsel- en waterproductie en de winning van de benodigde grondstoffen aanzienlijk te vergroten, met inbegrip van soevereiniteit/autonomie voor de technologieën die daarvoor nodig zijn. Deze autonomie/soevereiniteit van de EU moet de desbetreffende O&O, de materiaalverwerking, ontwerp, de fabricage, de installatie, de inbedrijfstelling en het onderhoud van de installaties binnen de interne markt van de EU omvatten, om energiearmoede en werkloosheid onder EU-burgers en -consumenten te voorkomen. De meest efficiënte paraatheid bij noodsituaties is gebaseerd op veerkracht, zowel technisch als sociaal. Voortdurende verbetering van de veerkracht van energiesystemen ten aanzien van natuurlijke, politieke of andere bedreigingen moet een aandachtspunt zijn in het hele energiebeleid.

1.2. Het EESC beveelt aan dat de EU met spoed maatregelen voor de korte termijn vaststelt voor de bouw van faciliteiten voor energieproductie binnen de interne markt van de EU, teneinde de EU-doelstelling op het gebied van autonomie/soevereiniteit te verwezenlijken.

1.3. Volgens het EESC kunnen wijdverbreide en langdurige energietekorten in Europa worden voorkomen door de volgende maatregelen te nemen:

- technologische openheid (met betrekking tot energieproductie en -gebruik);
- versterken en ontwikkelen van de Europese eengemaakte energiemarkt;
- verbeteren van de samenwerking en coördinatie met gelijkgestemde partners, alsmede nauwere samenwerking met buurlanden en derde landen;
- voeren van een ambitieus handelsbeleid en diversifiëren van de toelevering;
- aanpakken van de discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt;
- verbeteren van de communicatie en de bewustmaking;
- versnellen van innovatie en digitalisering;
- vergemakkelijken van de toegang tot financiering;
- zorgen voor voldoende investeringen (onder meer om de groene transitie te vergemakkelijken);

— ervoor zorgen dat het beleid realistisch is. Op het gebied van energie en klimaat moeten we bijvoorbeeld het “Fit for 55”-pakket opnieuw beoordelen om een evenwicht te vinden tussen het verwezenlijken van de doelstellingen voor 2030 en 2050 en het vinden van een economisch en sociaal aanvaardbaar traject door deze transitie. Winsten uit de handel in emissierechten moeten worden gebruikt voor de financiering van een prijsplafond voor gas op basis van de Amerikaanse Henry Hub-index en voor investeringen in nieuwe energieproductiefaciliteiten binnen de EU.

1.4. Om te voorkomen dat de tijdschema's voor de Green Deal moeten worden herzien, en ter wille van een realistisch energiebeleid, moeten de opties en impact- en risicobeoordelingsprocedures voor de Green Deal en het energiebeleid van de EU niet alleen betrekking hebben op het effect van de maatregelen op het klimaat, maar ook op het effect op de koopkracht van de consumenten in de EU en het effect op het concurrentievermogen van de economie van de EU, zodat de werkgelegenheid in de EU behouden blijft.

1.5. Gezien de ernst van de crisis is het EESC van mening dat er bij de aanpak van deze crisis geen enkele maatregel mag worden uitgesloten.

1.6. In het kader van de te nemen maatregelen zou een deel van de respons volgens het EESC moeten bestaan uit de uitvoering van het SET-plan (Strategic Energy Technology) van de EU en het REPowerEU-plan, met name:

- verbeteren van de energie-efficiëntie en bevorderen van de circulariteit;
- uitvoeren van het REPowerEU-plan om een einde te maken aan de afhankelijkheid van de EU van Russische fossiele brandstoffen;
- uitbreiden van de gasopslag en gecoördineerde hervulling; monitoren en optimaliseren van de elektriciteitsmarkten; richten van investeringen op energiesystemen en verbeteren van de connectiviteit in de onmiddellijke omgeving via ACER <sup>(1)</sup>, Berec, ENTSB-G <sup>(2)</sup>, ENTSB-E <sup>(3)</sup> en de kennis- en innovatiegemeenschappen (KIC's) van het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) over InnoEnergy, grondstoffen en productie, rekening houdend met de ontwikkelingen in de Europese waterstofhoofdketen en op het gebied van de opslag van waterstof en CO<sub>2</sub>;
- bouwen van 1 000 energieproductie-installaties in de EU met een vergunningsprocedure van 14 dagen en onmiddellijk starten van investeringen met 50 % financiële steun van de EU uit inkomsten uit de emissiehandel.

1.7. Het EESC beveelt aan dat consumenten worden aangemoedigd en ondersteund om te investeren in hun eigen energieproductie en -efficiëntie. Hiervoor zijn voorlichtingscampagnes en fiscale prikkels nodig.

1.8. Voorts is het EESC van mening dat de EU nieuwe infrastructuur moet aanleggen voor het vervoer van energie en energiebronnen (pijpleiding van Noord-Afrika naar Spanje) en voor hernieuwbare energiebronnen zoals waterstof, biomethaan en ammoniak (Campfire).

1.9. Als reactie op de crisis beveelt het EESC een reeks kortetermijnmaatregelen aan:

- veiligstellen van andere bronnen, met name olie, kolen, gas, uranium, water, voedsel en diervoeder;
- ontwikkelen van plannen en concepten voor energiebesparing en -rantsoenering in alle 27 lidstaten van de EU:
  - rantsoenering moet duidelijke prioriteiten hebben, bijv. het onderhandelen over plannen voor de rantsoenering van energie met energie-intensieve industrieën, en het onderhandelen over nieuwe WTO-handelsovereenkomsten met nieuwe prioriteiten op het gebied van voedsel, diervoeder, water en sanitaire voorzieningen;
  - voorrang geven aan de opslag van elektriciteit en gas en de voorziening voor ziekenhuizen, gezondheids- en nooddiensten en zorg voor oudere en kwetsbare mensen;

<sup>(1)</sup> Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators.

<sup>(2)</sup> <https://www.entsog.eu/>

<sup>(3)</sup> <https://www.entsoe.eu/>

- uitvaardigen van regels voor het veiligstellen van voldoende olie- en gasreserves;
- bevorderen van energiebesparing en nieuwe energiebronnen;
- intensiveren van O&O van de EU op het gebied van energieonderzoek, met name alternatieve energiebronnen, fusie-energie, energieopslag, waterstof- en ammoniaktechnologieën, energie-efficiëntie van energie-intensieve industriële processen en verbruikstoestellen;
- versnellen van de openbare goedkeuringsprocedures voor nieuwe projecten die op korte en middellange termijn extra energie opleveren, zoals waterstoflossstations in EU-havens, pijpleidingen en havenfaciliteiten voor de hervergassing van vloeibaar gemaakte gas (LNG);
- alle bedrijven in de EU die producten en diensten produceren of leveren die nodig zijn in noodsituaties, verzoeken hun noodstroomvoorziening te verzekeren, hun noodplannen te actualiseren, periodieke opleidingen voor noodsituaties te organiseren enz. (bijv. telecommunicatie- en omroepbedrijven, nooddiensten, openbare IT-servers en elektriciteitsleveranciers).

1.10. Naast de maatregelen voor de korte termijn beveelt het EESC ook een reeks maatregelen voor de middellange en lange termijn aan:

1.10.1. Het EESC verzoekt de Europese Commissie plannen te ontwikkelen en de volgende in de hele EU gecoördineerde maatregelen en acties uit te voeren:

- methaanscheiding door elektrolyse/pyrolyse en omzetting van methaan met stoom om waterstof en vaste koolstof te produceren;
- gebruik van gediversifieerde en langdurige methaanreserves als grondstof voor de productie van waterstof (energiedrager) en koolstof, en volledig onderzoek naar de voordelen ervan als bodemverbeteraar in de landbouw, met het oog op hogere opbrengsten en een betere voedselzekerheid;
- de aankoop van kritieke energie-infrastructuur op grote schaal versnellen, door het vereenvoudigen en stroomlijnen van EU-regelgeving die de aankoop van kritieke energie-infrastructuur vertraagt;
- de nieuwe EU-kaderrichtlijn water. Er moet prioriteit worden gegeven aan een snelle energievoorziening;
- de nieuwe verordening inzake de toeleveringsketen van de EU moet worden vereenvoudigd. De nadruk moet liggen op het waarborgen van een duurzame levering van kritieke grondstoffen en goederen aan de EU, waarover in bilaterale handelsovereenkomsten wordt onderhandeld;
- versterken van de productieketens en vervoerssystemen om mogelijke toekomstige verstoringen van de beschikbaarheid van kritieke grondstoffen voor EU-bedrijven (industrie en handel) op te vangen;
- verminderen van de afhankelijkheid van de invoer van kritieke materialen en geprefabriceerde producten;
- de nadruk leggen op de technologische soevereiniteit/autonomie van de EU;
- ontwikkelen van grensoverschrijdende netinfrastructuur (380 kV of meer);
- veiligstellen van de productie van transformatoren voor de verandering van de elektrische spanning (hoog/laag, AC/DC);
- opnieuw opstarten van de duizenden energieproductieprojecten (waterkracht, geothermische energie, pompopslag enz.) die jarenlang zijn genegeerd wegens hun geringe rentabiliteit (vanwege goedkoop gas uit Rusland) of wegens bureaucratische belemmeringen;
- nieuwe exploitatietechnologieën verkennen. Er zijn verschillende regio's in de EU met aanzienlijke aardgasreservoirs, die kunnen worden ontgonnen met behulp van nieuwe technologieën die de laatste tijd door Europese universiteiten zijn ontwikkeld. In het licht van het streven van de EU naar energiesoevereiniteit/-autonomie zou de EU serieus naar deze nieuwe technologieën moeten kijken en de regio's moeten aanmoedigen ze uit te proberen;
- de lokale productie van gas/olie en e-brandstof waar mogelijk en nodig heroverwegen of de bestaande productie als kortetermijnmaatregel opvoeren.

1.10.2. De beroepsopleiding en de vaardigheden van elektriciens en landbouwers verbeteren en banen scheppen op het gebied van waterbeheer.

1.10.3. Het EESC beveelt aan om het aantal Europese STEM-studenten (STEM = Science, Technology, Engineering, Mathematics) te verhogen, aangezien hun aantal in Europa stagneert, terwijl landen in Azië hun aantal studenten natuurkunde, ICT en techniek aanzienlijk hebben verhoogd. Het EESC pleit voor initiatieven en stimulansen om het aantal extra ingenieurs, technici en hightechbanen in Europa te vergroten teneinde de doelstellingen op het gebied van technologische soevereiniteit/autonomie te verwezenlijken.

1.10.4. Ten slotte is het belangrijk om de koopkracht van de EU-burgers en -consumenten hoog te houden door in te zetten op de technologische soevereiniteit/autonomie van de EU, zodat de afhankelijkheid van de EU van invoer (van technologie en energie) daalt en het aantal hightechbanen in Europa toeneemt.

1.11. Een belangrijke vraag, als synthese van onze conclusies en aanbevelingen, luidt of de volgorde van prioriteiten in de ogen van de consument is veranderd van: 1 milieu, 2 prijs en 3 voorzieningszekerheid naar: 1 voorzieningszekerheid, 2 prijs en 3 milieu.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Definitie van “beheer van noodsituaties”: onder “beheer van noodsituaties” wordt verstaan de organisatie en het beheer van de middelen en verantwoordelijkheden voor de aanpak van alle humanitaire aspecten van noodsituaties, d.w.z.:

- preventie,
- paraatheid,
- respons,
- beperking,
- herstel.

2.2. Niemand weet hoelang de gruwelijke oorlog in Oekraïne zal duren, hoeveel infrastructuur er zal worden verwoest, of hoeveel miljoen Oekraïense vluchtelingen naar de EU-lidstaten zullen vluchten — waardoor miljoenen nieuwe consumenten aan de interne markt zullen worden toegevoegd.

2.3. De oorlog in Oekraïne zal zeker dramatische gevolgen hebben voor de EU, aangezien de EU sterk afhankelijk is van fossiele brandstoffen en grondstoffen die uit Rusland en Oekraïne worden ingevoerd. Investerings- en productiefaciliteiten voor stroom zijn dringend gewenst om autonomie/soevereiniteit te bereiken — een van de hoofddoelstellingen van de EU.

2.4. In 2021 importeerden sommige Europese landen 100 % van hun aardgas uit Rusland, en sommige ongeveer 70 % van hun olie uit Rusland. In september 2022 zijn sommige EU-landen (bv. Polen, Bulgarije en de drie Baltische staten) gestopt met de invoer van gas uit Rusland, en waren veel EU-landen erin geslaagd hun invoer van Russisch aardgas aanzienlijk te verminderen door de gasinvoer uit andere landen, voornamelijk LNG via LNG-terminals, te verhogen. Als gevolg hiervan zijn de gasprijzen in de EU sterk gestegen en blijven ze nog steeds stijgen. In juli 2022 waren de gemiddelde gasprijzen in de EU ongeveer acht keer hoger dan in de VS, wat negatieve gevolgen heeft voor het concurrentievermogen van de EU.

2.5. Bijgevolg neemt het risico van massaal banenverlies in de EU toe. Volgens Eurofer biedt de staalindustrie in de EU rechtstreeks werk aan 330 000 hooggekwalificeerde mensen en onrechtstreeks aan nog eens 2,2 miljoen anderen. Ook de aluminium-, cement-, papier-, glas- en chemische industrie biedt direct en indirect werk aan honderdduizenden mensen. Binnen de interne markt zouden de productiefaciliteiten voor energieproductie honderdduizenden nieuwe, goedbetaalde banen kunnen opleveren, waardoor de koopkracht van de EU-consumenten zou toenemen.

2.6. Wat betreft voedselzekerheid zullen de Europese landen zich systematisch inspannen om minder afhankelijk te worden van tarweaanvoer uit Oekraïne en Rusland. Er moet worden gekeken naar subsidies voor meststoffen, land moet worden gereserveerd voor de productie van voedsel en diervoeder, en landbouw- en voedselafval moet worden gebruikt voor de productie van biogas.

### 3. Paraatheid bij rampen <sup>(4)</sup>

3.1. De EU heeft veel gedaan om zich op noodsituaties voor te bereiden, maar de oorlog in Oekraïne heeft de EU laten zien dat zij haar inspanningen moet voortzetten en zelfs moet opvoeren op de volgende gebieden:

- stroomonderbrekingen (black-outs) ten gevolge van technische storingen, cyberaanvallen enz. die gevolgen kunnen hebben voor:
  - communicatiesystemen;
  - sanitaire systemen, watervoorziening en afvalwaterzuivering;
  - bedrijfscontinuïteit in de industrie;
- plannen voor de rantsoenering van elektriciteit en gas voor consumenten en industrie in de EU. Dit risico is sinds de oorlog in Oekraïne drastisch toegenomen;
- verstoring van de beschikbaarheid van grondstoffen als gevolg van storingen in de productieketen of het vervoerssysteem (bijv. de verkeersopstopping met 400 grote vrachtschepen in de haven van Shanghai in april 2022 als gevolg van de COVID-19-lockdown van Shanghai);
- cyberbedreigingen of -incidenten: hoe kan de EU de veerkracht van bedrijven versterken en zorgen voor bedrijfscontinuïteit om de levering aan EU-consumenten te garanderen?
- andere aanvallen: ondernemingen moeten zijn toegerust om aanvallen te weerstaan en er snel van te herstellen.

3.2. Noodsituaties en rampen benadrukken het belang van de 17 duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN <sup>(5)</sup>. “Rampen” omvatten natuurrampen <sup>(6)</sup>, rampen ten gevolge van industriële of technologische ongevallen (door de mens gemaakte machines, NBC-rampen), oorlog en politieke en civiele rampen <sup>(7)</sup>, epidemieën en hongersnoden, en de gevolgen van de productie van levensmiddelen en diervoeders.

### 4. Belangrijke organisaties binnen de Europese Commissie

4.1. Het ontbreekt de EU niet aan bevoegde en gespecialiseerde instanties om het debat en de voorbereidingen inzake “paraatheid bij noodsituaties” te helpen sturen. Het gaat onder meer om:

- DG ECHO (Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp) <sup>(8)</sup>;
- ERCC (Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties) <sup>(9)</sup>;
- UCP Knowledge Network (kennisnetwerk op het gebied van Europese civiele bescherming) <sup>(10)</sup>;
- UCPM (Uniemechanisme voor civiele bescherming) <sup>(11)</sup>.

### 5. Actuele voorbeelden van potentiële kritieke noodsituaties voor de EU-lidstaten, met name op het gebied van energieproductie-installaties

5.1. Onderbreking in de bevoorradingsketen voor de productie van fossiele energie (steenkool, aardolie, aardgas, uranium). In 2021 maakten fossiele brandstoffen ongeveer 80 % uit van alle primaire energie die in de EU werd gebruikt; het grootste deel daarvan was ingevoerd.

5.2. Stroomuitval en daaropvolgende communicatiestoringen ten gevolge van technische storingen, cyberoorlog of terreuraanslagen. De productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen is onregelmatig: de wind waait niet altijd en de zon schijnt niet altijd wanneer de EU grote hoeveelheden energie nodig heeft; derhalve moet elke toename van de productiecapaciteit voor wind- en fotovoltaïsche energie in de EU gepaard gaan met de bouw van enorme faciliteiten voor energieopslag.

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/disaster-preparedness\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/disaster-preparedness_en)

<sup>(5)</sup> <https://sdgs.un.org/goals>

<sup>(6)</sup> <https://www.conserve-energy-future.com/10-worst-natural-disasters.php>

<sup>(7)</sup> <https://www.samhsa.gov/find-help/disaster-distress-helpline/disaster-types/incidents-mass-violence>

<sup>(8)</sup> [https://ec.europa.eu/echo/index\\_en](https://ec.europa.eu/echo/index_en)

<sup>(9)</sup> <https://ercportal.jrc.ec.europa.eu/>

<sup>(10)</sup> <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/>

<sup>(11)</sup> [https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism\\_nl](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_nl)

5.3. Het vermogen om de aanvoer van kritieke grondstoffen (koper, lithium, kobalt, zeldzame aardmetalen enz.) veilig te stellen door middel van nieuwe internemarktstrategieën van de EU inzake mijnbouw, recycling enz.

5.4. Het vermogen om een concurrerende interne markt voor de levering van halffabricaten veilig te stellen (zo heeft de auto-industrie in de EU sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne een ernstig tekort aan in Oekraïne geproduceerde kabelbomen).

5.5. De materiaalbehoefte voor het enorme aantal windturbines dat nodig is om de doelstellingen inzake het koolstofvrij maken van de elektriciteitsproductie te halen, overtreft de jaarlijkse mondiale koperproductie met een factor 14 (25 miljoen ton tegen 350 miljoen ton nodig), de jaarlijkse mondiale aluminiumproductie met een factor 7,2 en de jaarlijkse mondiale productie van het speciaal staal dat nodig is voor windturbines met een factor 3,9. Zonnepanelen worden voornamelijk in China geproduceerd.

5.6. Er zijn dringend grote voorraden fossiele brandstoffen nodig totdat in de EU voldoende productiefaciliteiten voor installaties voor hernieuwbare energie zijn gebouwd.

## 6. Respons

6.1. Gezien de omvang van het energieverbruik van de EU zal de groene transitie van de EU ongeveer twee decennia in beslag nemen. Op zijn vergadering in Versailles heeft de Raad aanbevolen de transitie te versnellen, hetgeen een zeer moeilijke opgave zal blijken te zijn.

6.2. Het grootste knelpunt dat een snellere transitie in de weg staat, heeft niet alleen te maken met geld, maar veeleer met de materialen die nodig zijn voor de ongeveer 700 000 grote windturbines van 5 MW die in de hele EU nodig zijn, evenals de miljoenen fotovoltaïsche installaties en de faciliteiten voor fusie-energie, waterkracht en energieopslag. Bovendien moeten er geothermische faciliteiten en faciliteiten voor de opslag van waterstof, ammoniak en CO<sub>2</sub> worden gebouwd. Om de massaal toegenomen hoeveelheid decentraal opgewekte elektriciteit te kunnen distribueren, zullen de hoogspannings- en middenspanningstransmissielijnen op enorme schaal moeten worden uitgebreid.

6.3. Elk van deze 700 000 grote windturbines van 5 MW (die gewoonlijk 12,5 GWh elektrische energie per jaar produceren) heeft een hoogte van ongeveer 200 meter, een fundering van ongeveer 2 000 ton gewapend beton, en vereist ongeveer 600 ton speciaal staal, 20 ton koper en een voorraad zeer schaarse zeldzame aardmetalen die voornamelijk uit China of Rusland moeten worden ingevoerd. Als deze tonnen benodigde materialen worden vermenigvuldigd met de ongeveer 700 000 windturbines die in de EU nodig zijn, wordt duidelijk dat enorme hoeveelheden beton, staal, koper en andere materialen nodig zullen zijn, waarvan de productie een enorme extra CO<sub>2</sub>-uitstoot zou veroorzaken. Voor zeldzame aardmetalen (voor elektrische generatoren en batterijen), neodymium, dysprosium enz. is het schaarsteprobleem nog nijpender, en dit probleem zal tegen 2050 waarschijnlijk zeer moeilijk op te lossen zijn.

## 7. Beperking

7.1. Als Duitsland windturbines blijft bouwen in het tempo van 2021, zou het 160 jaar duren om de 70 000 windturbines te bouwen die nodig zijn voor de Green Deal.

7.2. Kortom, veel ingenieurs stellen dat het zeer moeilijk is om de doelstellingen van de Green Deal tegen 2050 te halen vanwege tekorten aan materialen (zeldzame aardmetalen, koper, staal enz.) en aan ingenieurs en geschoolde werknemers (bv. elektriciens), terwijl beide noodzakelijk zijn voor de Green Deal.

## 8. Preventie

8.1. Veel energie-intensieve industrieën, zoals de staalindustrie, de chemische industrie en de cementindustrie, moeten uiterlijk in 2050 zijn overgeschakeld op hernieuwbare groene waterstof of ammoniak, geproduceerd met hernieuwbare elektrische energie. Veel mensen zijn zich er niet van bewust dat voor de transitie van al deze energie-intensieve industrieën ongeveer tien keer meer hernieuwbare elektrische energie nodig is dan voor de transitie naar e-mobiliteit en het koolstofvrij maken van de staalindustrie.

8.2. De ijzer- en staalproductie is verantwoordelijk voor een kwart van alle industriële CO<sub>2</sub>-emissies wereldwijd. In 2020 werd wereldwijd ongeveer 1 870 miljoen ton staal geproduceerd, waarvan ongeveer 57 % in China en 7 % in de EU. Van de 1 870 miljoen ton staal die wereldwijd wordt geproduceerd, wordt ongeveer 1 300 miljoen ton (65 %) gemaakt via geïntegreerde hoogovens, waarbij ijzererts wordt gereduceerd met cokes, hetgeen een zeer hoge CO<sub>2</sub>-uitstoot met zich meebrengt (ongeveer 1,4 ton CO<sub>2</sub> per ton staal).

8.3. In de 27 lidstaten van de EU wordt ongeveer 150 miljoen ton staal per jaar geproduceerd, waarvan ongeveer 90 miljoen ton via de hoogovenroute. Om de productie van deze 90 miljoen ton ruwijzer (gereduceerd in de hoogoven met cokes) om te schakelen naar groen ijzer op basis van hernieuwbare waterstof, zou ongeveer 360 TWh per jaar aan hernieuwbare elektriciteit nodig zijn (tegen 2050). 360 TWh per jaar is een enorme hoeveelheid hernieuwbare energie! Dat is meer hernieuwbare elektriciteit dan er nodig is voor de elektrificatie van alle personenauto's in de hele EU. Er zijn niet minder dan 30 000 grote windturbines nodig om deze hernieuwbare elektriciteit voor de staalindustrie van de EU te produceren.

8.4. In het geval van de EU bedroeg de elektriciteitsproductie in 2019 ongeveer 2 904 TWh, waarvan slechts ongeveer 35 % uit hernieuwbare bronnen afkomstig was. Ongeveer 38 % (1 112 TWh) werd geproduceerd uit fossiele brandstoffen en ongeveer 26 % (765 TWh) uit kernenergie. Slechts 13 % werd geproduceerd uit windenergie, 12 % uit waterkrachtcentrales, 4 % uit zonne-energiecentrales, 4 % uit bio-energie en 2 % uit geothermische bronnen. Het grootste deel van de elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen in de EU in 2019 (1 005 TWh) was afkomstig van windenergie (367 TWh, 42 % van alle hernieuwbare energiebronnen). Waterkrachtcentrales waren goed voor nog eens 39 % (345 TWh), zonne-energiecentrales voor 12 % (125 TWh) en bio-energie voor de resterende 6 % (55 TWh).

8.5. De uitbreiding van pompcentrales is noodzakelijk om het net te stabiliseren in geval van een dreigende black-out.

8.6. Waterkracht moet een prominentere plaats krijgen op de agenda van het energie- en klimaatbeleid. Duurzaam ontwikkelde waterkrachtcentrales moeten worden erkend als hernieuwbare energiebronnen. Regeringen moeten grote en kleine waterkrachtcentrales opnemen in hun langetermijnstrategieën voor de uitrol van hernieuwbare energie, in hun energieplannen en in hun stimuleringsregelingen voor hernieuwbare energie, op gelijke voet met variabele hernieuwbare energiebronnen.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Christa SCHWENG

---

## BIJLAGE

Onderstaande passages uit het ontwerpadvies zijn verworpen n.a.v. de goedkeuring door de voltallige vergadering van wijzigingsvoorstellen dienaangaande, maar vóór het behoud van de oorspronkelijke formulering stemde meer dan een kwart van de aanwezige leden:

“1.3. Volgens het EESC kunnen wijdverbreide en langdurige energietekorten in Europa worden voorkomen door de volgende maatregelen te nemen:

- versterken en ontwikkelen van de Europese eengemaakte energiemarkt;
- verbeteren van de samenwerking en coördinatie met gelijkgestemde partners;
- voeren van een ambitieus handelsbeleid en diversifiëren van de toelevering;
- aanpakken van de discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt;
- verbeteren van de communicatie en de bewustmaking;
- versnellen van innovatie en digitalisering;
- vergemakkelijken van de toegang tot financiering;
- zorgen voor voldoende investeringen (onder meer om de groene transitie te vergemakkelijken);
- ervoor zorgen dat het beleid realistisch is. Op het gebied van energie en klimaat moeten we bijvoorbeeld het “Fit for 55”-pakket opnieuw beoordelen om een evenwicht te vinden tussen het verwezenlijken van de doelstellingen voor 2030 en 2050 en het vinden van een economisch en sociaal aanvaardbaar traject door deze transitie.”.

**Stemuitslag**

Voor: 95

Tegen: 67

Onthoudingen: 25

“1.6. In het kader van de te nemen maatregelen zou een deel van de respons volgens het EESC moeten bestaan uit de uitvoering van het SET-plan (Strategic Energy Technology) van de EU en het REPowerEU-plan, met name:

- verbeteren van de energie-efficiëntie en bevorderen van de circulariteit;
- uitvoeren van het REPowerEU-plan om een einde te maken aan de afhankelijkheid van de EU van Russische fossiele brandstoffen;
- uitbreiden van de gasopslag en gecoördineerde hervulling; monitoren en optimaliseren van de elektriciteitsmarkten; richten van investeringen op energiesystemen en verbeteren van de connectiviteit in de onmiddellijke omgeving via ACER (\*) Berec, ENTSB-G, ENTSB-E en de kennis- en innovatiegemeenschappen (KIC's) van het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) over InnoEnergy, grondstoffen en productie.

---

(\*) Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators.”

**Stemuitslag**

Voor: 104

Tegen: 61

Onthoudingen: 18

“1.10.1. Het EESC verzoekt de Europese Commissie plannen te ontwikkelen en de volgende in de hele EU gecoördineerde maatregelen en acties uit te voeren:

- de aankoop van kritieke energie-infrastructuur op grote schaal versnellen, door het vereenvoudigen en stroomlijnen van EU-regelgeving die de aankoop van kritieke energie-infrastructuur vertraagt;



- de nieuwe EU-kaderrichtlijn water. Er moet prioriteit worden gegeven aan een snelle energievoorziening;
- de nieuwe verordening inzake de toeleveringsketen van de EU moet worden vereenvoudigd. De nadruk moet liggen op het waarborgen van een duurzame levering van kritieke grondstoffen en goederen aan de EU, waarover in bilaterale handelsovereenkomsten wordt onderhandeld;
- versterken van de productieketens en vervoerssystemen om mogelijke toekomstige verstoringen van de beschikbaarheid van kritieke grondstoffen voor EU-bedrijven (industrie en handel) op te vangen;
- verminderen van de afhankelijkheid van de invoer van kritieke materialen en geprefabriceerde producten;
- de nadruk leggen op de technologische soevereiniteit/autonomie van de EU;
- ontwikkelen van grensoverschrijdende netinfrastructuur (380 kV of meer);
- veiligstellen van de productie van transformatoren voor de verandering van de elektrische spanning (hoog/laag, AC/DC);
- opnieuw opstarten van de duizenden energieproductieprojecten (waterkracht, geothermische energie, pompopslag enz.) die jarenlang zijn genegeerd wegens hun geringe rentabiliteit (vanwege goedkoop gas uit Rusland) of wegens bureaucratische belemmeringen;
- nieuwe exploitatietechnologieën verkennen. Er zijn verschillende regio's in de EU met aanzienlijke aardgasreservoirs, die kunnen worden ontgonnen met behulp van nieuwe technologieën die de laatste tijd door Europese universiteiten zijn ontwikkeld. In het licht van het streven van de EU naar energiesoevereiniteit/-autonomie zou de EU serieus naar deze nieuwe technologieën moeten kijken en de regio's moeten aanmoedigen ze uit te proberen.”

**Stemuitslag**

Voor: 96

Tegen: 66

Onthoudingen: 30

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een digitale euro****(initiatiefadvies)**

(2023/C 75/04)

Rapporteur: **Juraj SIPKO**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	183/1/1

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. De voortsnellende technologische innovatie in de financiële sector heeft ertoe geleid dat centrale banken overal ter wereld nu bezig zijn met de stapsgewijze ontwikkeling van digitale munten. Zo heeft ook de Europese Centrale Bank (ECB/Eurosysteem) in juli 2021 besloten de “onderzoeksfase” in de aanloop naar de mogelijke invoering van een digitale euro op te starten. Het EESC is ermee ingenomen dat de ECB blijft inzetten op de invoering van een digitale euro. De ECB (het Eurosysteem) heeft een stappenplan voor de invoering van een digitale euro uitgewerkt, waarbij een vooropgesteld tijdschema wordt gevolgd. Er is echter nog niet besloten of de digitale euro ook echt zal worden ingevoerd.

1.2. Financiële en digitale inclusiviteit is in de ogen van het EESC een zeer belangrijke factor bij de invoering van de digitale euro. Het is dan ook de bedoeling dat de digitale euro iedereen in de eurozone ten goede komt. Betalingstransacties zouden dankzij de digitale euro sneller en efficiënter verlopen.

1.3. Met de digitale euro komt er een nieuwe vorm van geld. Bij het debat over de invoering van de digitale euro moet worden gekeken naar alle troeven en mogelijkheden, maar mag niet voorbij worden gegaan aan de potentiële risico's, met name met betrekking tot de financiële sector. Bij het ontwerpen van de digitale euro moet dan ook aandacht uitgaan naar de monitoring en het beheer van de potentiële risico's.

1.4. Een van de cruciale aandachtspunten in verband met de invoering van een digitale euro is in de ogen van het EESC de financiële stabiliteit. De ECB dient dan ook gaandeweg alle nodige toezichtmaatregelen te nemen om illegale transacties tegen te gaan, met name waar het gaat om witwassen en terrorismefinanciering (AML/CFT), en om cyberaanvallen te bestrijden.

1.5. De invoering van een digitale euro zou ook mogelijkheden bieden om het betalingssysteem efficiënter en concurrerender te maken. Voorts zou de digitale euro de risico's beperken en tegelijk de financiële stabiliteit bevorderen.

1.6. Het EESC staat achter de stappen die de ECB tot nog toe heeft gezet met het oog op de invoering van een digitale euro. Aangezien het hier gaat om een bijzonder complex project dat ook sterk wordt beïnvloed door de huidige dynamische ontwikkeling van innovatieve technologieën, is het belangrijk dat de ECB verschillende opties in verband met de opzet van de digitale euro presenteert. Daarnaast is het van belang om zowel online- als offlinetransacties mogelijk te maken. Voorts moeten de systemen voor grensoverschrijdende betalingstransacties onderling compatibel zijn.

1.7. Het EESC volgt de werkzaamheden van de ECB met betrekking tot de invoering van een digitale euro op de voet en zal dat ook blijven doen. Tijdens het verdere verloop van het besluitvormingsproces op het niveau van de ECB/het Eurosysteem moeten daarom alle nodige substantiële en systemische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat uiteindelijk het model uit de bus komt dat het best geschikt is om de financiële inclusiviteit en stabiliteit en de privacy te waarborgen. Op dit moment buigt de ECB zich over verschillende opties voor de opzet van de digitale euro.

1.8. Aangezien het hier gaat om een complex en bijzonder veeleisend project, dat gevolgen zal hebben voor alle EU-burgers, beklemtoont het EESC dat het maatschappelijk middenveld moet worden betrokken bij de volgende fasen van de voorbereidingen, onderhandelingen en discussies over de invoering van een digitale euro.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. De voortdurende technologische ontwikkelingen leiden tot een snelle digitalisering van alle economische sectoren, met inbegrip van de overkoepelende sociale structuur. De snelle ontwikkeling en de impact van technologische innovaties is tevens zichtbaar in de financiële sector en in instellingen die betalingsdiensten aanbieden. Ook in de overheidssector vindt de digitalisering snel ingang.

2.2. Centrale banken overal ter wereld bespreken momenteel de invoering van een digitale centralebankmunt (CBDC) en nemen beslissingen in dat verband. Tot dusverre hebben de centrale banken van de Bahama's en Nigeria een digitale munt goedgekeurd als wettig betaalmiddel. Daarnaast bekijken meer dan 110 landen uit de hele wereld of het mogelijk is een digitale munt in te voeren.

2.3. De Volksrepubliek China<sup>(1)</sup> heeft als eerste G20-land met succes een project voor een digitale munt gelanceerd, maar tot nog toe is er geen sprake van koppeling met andere centrale banken. In januari 2022 heeft de federale centrale bank van de VS een studie over de voor- en nadelen van de invoering van een digitale dollar gepubliceerd.

2.4. Zowat 90 % van de centrale banken, die goed zijn voor 95 % van het wereldwijde bbp, overwegen momenteel een digitale munt aan te nemen<sup>(2)</sup>. Ongeveer de helft van alle centrale banken ter wereld is bezig met de ontwikkeling of uitvoering van specifieke testen in verband met de invoering van digitale centralebankmunten. Bovendien is twee derde van de centrale banken voornemens op korte of middellange termijn een digitale centralebankmunt voor retailtransacties in te voeren.

2.5. Alle partijen zijn het erover eens dat de invoering van digitale munten door centrale banken waarschijnlijk zal leiden tot lagere kosten en efficiëntere, snellere en veiligere betalingstransacties.

2.6. De invoering van digitale munten door centrale banken kan niet los worden gezien van de dynamische ontwikkelingen op de cryptovalutamarkt. Met de opkomst en snelle verspreiding van COVID-19 is dit digitaliseringsproces in een stroomversnelling terechtgekomen.

2.7. Bij de besluitvorming over de invoering van digitale centralebankmunten dient rekening te worden gehouden met de gevolgen van een dergelijke stap voor de macrofinanciële stabiliteit. Verwacht wordt dat staten die hebben besloten een digitale munt aan te nemen en mogelijk ook concreet te gebruiken, daarvan aanzienlijke voordelen zullen ondervinden, niet alleen wat betreft snelheid, efficiëntie en omvang van de verrichtingen, maar ook waar het gaat om de vlotte werking van het betalings- en afwikkelingssysteem.

2.8. De invoering van een digitale euro door de Europese Centrale Bank (ECB) moet gericht zijn op het behoud van de rol van overheidsgeld als anker van het betalingssysteem en bijdragen tot de Europese strategische autonomie en economische efficiëntie. Daarnaast zou de digitale euro de Europese markt voor retailbetalingen eerlijker, diverser en veerkrachtiger moeten maken en tegelijkertijd een hoge mate van privacy en veiligheid moeten waarborgen. Het Eurosysteem streeft immers naar strikte privacynormen. Wel zou in het regelgevingskader moeten worden voorzien in een hoger niveau van privacy dan geldt voor de huidige betalingsoplossingen.

<sup>(1)</sup> China lanceerde al in 2014 een project voor een digitale yuan, en tijdens de Olympische Winterspelen van 2022 werd ook daadwerkelijk gebruikgemaakt van de digitale munt. Tot dusver is de digitale yuan alleen op Chinees grondgebied gebruikt.

<sup>(2)</sup> Zie voor meer informatie: <https://news.bitcoin.com/105-countries-are-exploring-central-bank-digital-currencies-cbdc-tracker-shows/>

### 3. Belangrijkste opmerkingen

3.1. Bij de overgang naar de invoering van een digitale euro zou de ECB zich moeten richten op het verminderen en uitbannen van potentiële risico's. Wat de digitale euro zelf betreft, liggen verschillende modellen op tafel, onder meer op basis van validatie door derden en peer-to-peervalidatie, en met offline of online functionaliteit <sup>(3)</sup>.

3.2. In de ECB-strategie voor het aannemen van een digitale euro zou een analyse van alle soorten risico's moeten worden opgenomen; ook zou de nodige aandacht moeten worden besteed aan maatregelen om potentiële risico's weg te nemen.

3.3. Het EESC benadrukt dat de plannen van de ECB om een digitale euro in te voeren ook gericht moeten zijn op het handhaven van de financiële stabiliteit en het waarborgen van een soepele monetaire transitie. Vandaar dat een verdere diepgaande analyse van de verschillende kenmerken van de opzet van een digitale euro moet worden uitgevoerd, en dat ook moet worden gekeken naar de toekomstige impact van de digitale euro op de macrofinanciële stabiliteit.

3.4. Voorts zal in het kader van de technologische ontwikkeling rekening moeten worden gehouden met andere mogelijke daaraan verbonden risico's. De ECB-strategie voor de digitale euro moet dus niet alleen zorgen voor financiële stabiliteit en een soepele overgang van het monetaire beleid, maar moet daarnaast ook een dynamisch proces van technologische ontwikkeling en innovatie tot stand brengen.

3.5. In het geval van buitenlandse betalingen dienen alle nodige maatregelen te worden genomen om terrorismefinanciering en andere illegale praktijken te bestrijden <sup>(4)</sup>. Er is in dit verband nog heel wat ruimte voor wederzijds voordelige internationale samenwerking en coördinatie tussen centrale banken en internationale monetaire financiële en economische instellingen <sup>(5)</sup>.

3.6. Bij de beoordeling van de verschillende vormen van geld moet rekening worden gehouden met de functies die zij vervullen, namelijk waardeopslag, rekeneenheid en ruilmiddel. Een digitale euro zou voornamelijk moeten worden gebruikt als betaalmiddel, niet als instrument voor financiële investeringen, om negatieve gevolgen voor de financiële sector te voorkomen.

3.7. Om de digitale euro in staat te stellen deze betaalfunctie optimaal te vervullen, is het belangrijk dat er voldoende middelen ter beschikking worden gesteld en dat daarbij geen beperkingen gelden. Voorts is het belangrijk dat zowel natuurlijke als rechtspersonen betalings- en afwikkelingstransacties kunnen uitvoeren. Er moeten echter instrumenten voorhanden zijn om te voorkomen dat de digitale euro wordt gebruikt voor investeringsdoeleinden <sup>(6)</sup>.

3.8. Naar verwachting zal de ECB in de aanloop naar de invoering van een digitale euro op een aantal problemen stuiten, met name wat betreft de veiligheid van betalingen, hun efficiëntie, financiële inclusie, alsook financiële stabiliteit, de transmissie van het monetaire beleid enz. De plannen van ondernemingen uit de particuliere sector om een digitale munt in te voeren hebben de CBDC-projecten versneld. Het is van groot belang dat de ECB vooruitloopt op verdere concurrentie van digitale munten uit de particuliere sector <sup>(7)</sup>.

3.9. Het EESC wijst erop dat de ECB moet beslissen hoe de voorwaarden om mogelijk marktfalen te voorkomen, moeten worden vastgesteld. Daarnaast zal ook moeten worden bepaald hoe om te gaan met particuliere banken en financiële instellingen die binnenlandse en buitenlandse betalingsdiensten aanbieden. De ECB zal daarom al tijdens de voorbereidingsfase een belangrijk besluit moeten nemen: zij zal moeten kiezen voor een bepaald CBDC-model.

<sup>(3)</sup> Zie voor meer informatie: [https://www.ecb.europa.eu/paym/digital\\_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220504\\_magdesignfeatures.en.pdf?2e15ee7911b93a720fbdebe09cfa1a79](https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220504_magdesignfeatures.en.pdf?2e15ee7911b93a720fbdebe09cfa1a79)

<sup>(4)</sup> Zie voor meer informatie het meest recente advies van het EESC over het wetgevingspakket inzake de bestrijding van witwassen (PB C 152 van 6.4.2022, blz. 89).

<sup>(5)</sup> De volgende instellingen zijn het nauwst betrokken bij de invoering van een digitale centralebankmunt: het Internationaal Monetair Fonds, de Bank voor Internationale Betalingen, de Wereldbank, en andere openbare en particuliere monetaire financiële en economische instellingen.

<sup>(6)</sup> Zie voor meer informatie: [https://www.ecb.europa.eu/paym/digital\\_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220711\\_tools.en.pdf?fb2430528d8f964513dd66ffcd8cbaf7](https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220711_tools.en.pdf?fb2430528d8f964513dd66ffcd8cbaf7)

<sup>(7)</sup> Particuliere digitale munten (cryptovaluta) kunnen concurreren met digitale centralebankmunten. Sinds de wereldwijde financiële crisis is het aantal particuliere digitale munten aanzienlijk toegenomen.

3.10. Erkende modellen voor digitale centralebankmunten zijn op dit moment het directe model, het indirecte model, het model met intermediairs en het hybride model. Het grootste struikelblok bij de invoering van een van de mogelijke modellen voor een digitale munt van de ECB zal de interoperabiliteit tussen centrale banken zijn <sup>(8)</sup>.

3.11. Grensoverschrijdende betalingssystemen voor retailtransacties met de digitale euro zullen naar verwachting voldoende snel, goedkoper, transparanter, veiliger en veel toegankelijker zijn.

3.12. Aangezien de afzonderlijke centrale banken bij de invoering van de digitale euro voor verschillende modellen zullen kiezen, zal de interconnectie van retailbetalingen het gemakkelijker maken om individuele transacties uit te voeren. Hoe beter de interoperabiliteit tussen aanbieders van betalingsdiensten, hoe groter de tevredenheid van gebruikers en dienstverleners.

3.13. Het EESC meent dat de digitale euro moet worden gezien als een nieuwe vorm van geld. Technologische innovaties liggen aan de basis van twee soorten digitale munten, namelijk a) digitale centralebankactiva en b) particuliere digitale activa. In dit verband moet niet alleen rekening worden gehouden met potentiële concurrentie, maar ook met de plaats die de digitale euro als de op één na belangrijkste reservemunt zal innemen in de internationale monetaire betrekkingen.

#### 4. Specifieke aanbevelingen

4.1. De ECB zal er in samenwerking met commerciële banken op toezien dat contant geld ook na de invoering van de digitale euro beschikbaar blijft en dat het mogelijk blijft bij retailtransacties gebruik te maken van contant geld <sup>(9)</sup>.

4.2. Het EESC wijst erop dat de ECB alle potentiële risico's moet monitoren. "Stablecoins" zullen belangrijk zijn om de stabiliteit van de munt in de blockchain te waarborgen <sup>(10)</sup>. Daarom moet worden aangegeven hoe de ECB zal omgaan met deze digitale-muntvorm (stablecoins), die ook aan de digitale euro kan worden gekoppeld.

4.3. Hoe dan ook zal contant geld zeer belangrijk blijven voor de inclusiviteit van een munt. Bepaalde geledingen van de samenleving — met name ouderen en financieel kwetsbare personen — hebben niet altijd toegang tot digitale rekeningen en kredietkaarten. Voor hen is contant geld het enige betaalmiddel. Daarnaast kan contant geld voorkomen dat al te diep in de privésfeer van burgers wordt doorgedrongen. Het toenemende aantal bankbiljetten in de economie is een bewijs van het vertrouwen in deze vorm van geld, dat waarschijnlijk samenhangt met de financiële crisis van 2008.

4.4. Nagenoeg alle centrale banken in de wereld die een strategie voor de invoering van een digitale centralebankmunt hebben aangenomen, zijn momenteel bezig met het uittekenen en testen van de vorm, het systeem, het ontwerp en het model van hun toekomstige digitale munt.

4.5. Het EESC merkt op dat het proces van technologische innovatie <sup>(11)</sup> de ECB voor een dilemma stelt: enerzijds moet zij doorgaan met de digitalisering van de euro en zorgen voor koppelingen met andere digitale centralebankmunten, maar daarnaast moet zij ook zorgen voor financiële inclusiviteit en macro-economische en financiële stabiliteit.

4.6. De invoering van een digitale euro is niet bedoeld om alle problemen in verband met de technologische revolutie op te lossen. Te verwachten valt dat het aantal contante betaalmethoden aanzienlijk zal afnemen. Voorts mag de kwestie van de monetaire soevereiniteit niet worden vergeten; zo moet met name de digitalisering van buitenlandse betalingen en overmakingen worden ondersteund en moet ook de cruciale kwestie van financiële inclusie worden aangepakt. Het is nu aan de ECB om zich over deze hangende kwesties te buigen.

<sup>(8)</sup> Grensoverschrijdende betalingssystemen moeten onderling compatibel zijn zodat de verschillende modellen aan elkaar kunnen worden gekoppeld.

<sup>(9)</sup> Zie voor meer informatie het EESC-advies over een EU-strategie voor het digitale geldwezen (PB C 220 van 9.6.2021, blz. 72).

<sup>(10)</sup> Een stablecoin is een cryptomunt met een vaste prijs waarvan de marktwaarde aan andere activa is gekoppeld. In tegenstelling tot andere cryptovaluta, zoals de bitcoin, kan de stablecoin worden gekoppeld aan activa zoals bepaalde reserves of converteerbare valuta's die op de beurs kunnen worden verhandeld, waaronder de Amerikaanse dollar of de euro.

<sup>(11)</sup> Deze technologische ontwikkelingen zijn gebaseerd op een proces van gedecentraliseerde financiën, zoals de experimenten van grote technologiebedrijven. Zo zijn de Diem/Libra en de e-CNY het resultaat van een revolutionair technologisch proces.

4.7. Gezien de nationale verschillen lijkt een pasklare oplossing voor de digitale euro voor alle lidstaten uitgesloten. Daarom moet bij de overstap naar een digitale euro allereerst worden gekeken naar de manier waarop deze in de verschillende landen zal worden gebruikt. De digitale euro zal worden aangeboden aan alle burgers van de eurozone, net zoals alle burgers van de eurozone gebruik kunnen maken van contant geld, ongeacht hun land. Het gebruik ervan kan verschillen, afhankelijk van de gewoonten en normen van het land in kwestie.

4.8. Bij de uitwerking van de specifieke voorwaarden voor de invoering van de digitale euro moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de privacyvoorwaarden en de timing van de marktintroductie. Ook dient gebruik te worden gemaakt van de bestaande infrastructuur en de nieuwe technische architectuur, om zo de veiligheid van betalingstransacties en procedures met betrekking tot klantidentificatie te waarborgen.

4.9. Het EESC gelooft dat de digitale euro in werkelijkheid een hoge mate van bescherming van de persoonlijke levenssfeer zal bieden. Hoewel het tijdschema nog niet helemaal vastligt, zijn zorgvuldige voorbereidingen in dit stadium van groot belang. De ECB zal bij de uitgifte van een digitale euro rekening houden met alle AML/CFT-vereisten, maar dat betekent niet dat de ECB zelf de KYC-controles (ken-uw-klant) zal uitvoeren; deze taak kan bijvoorbeeld worden toevertrouwd aan onder toezicht staande entiteiten, afhankelijk van het ontwerp van de digitale euro.

4.10. Belangrijke aandachtspunten zijn voorts ook de evaluatie van de nationale soevereiniteit en de gevolgen voor het Europese bankstelsel. Hoewel het Europese betalingssysteem momenteel niet volledig uniform is, is het een groot voordeel dat het zowel voor natuurlijke als voor rechtspersonen toegankelijk is. Tot nog toe, en sinds de wereldwijde financiële crisis, is het relatief efficiënt, stabiel en veilig gebleken.

4.11. Het EESC dringt aan op voltooiing van de bankenunie. Een volledige en daadwerkelijke bankenunie zou de veerkracht en uniformiteit van de Europese banksector verder versterken. Dit zal ook de ontwikkeling van een digitale euro ten goede komen.

4.12. Op dit moment profiteren commerciële banken in de landen van de eurozone van gunstige voorwaarden voor betalingstransacties. In het licht hiervan zouden de commerciële banken en andere financiële instellingen, met inbegrip van instellingen die betalingsdiensten aanbieden, bij het ontwerp en de invoering van de digitale euro nauw moeten samenwerken met de ECB.

4.13. Bij de invoering en het gebruik van digitale centralebankmunten in de landen van de eurozone moet ten minste rekening worden gehouden met de volgende cruciale aspecten:

- i) ook als de digitale euro wordt ingevoerd als basisbetaalmiddel moet de mogelijkheid van verrichtingen in contanten blijven bestaan;
- ii) mensen moeten overal in de eurozone, en mogelijk ook in het buitenland, gebruik kunnen maken van de digitale euro en er toegang toe hebben;
- iii) de digitalisering moet gepaard gaan met nieuwe voorwaarden voor het gebruik van de digitale euro, die niet bestonden voor contante betalingen.

4.14. De ECB zou zich moeten bezighouden met de voorbereiding en uitvoering van een reeks maatregelen met het oog op de invoering van een digitale euro, en dient zich daarbij aan het vastgestelde tijdschema te houden. Om verregaande interconnectie tussen de betalingssystemen mogelijk te maken, wil het EESC voorts nog wijzen op de noodzaak van zeer nauwe samenwerking, niet alleen binnen de lidstaten van de eurozone, maar ook met andere centrale banken overal ter wereld en met de relevante monetaire financiële instellingen, die ook de nodige technische bijstand zullen verlenen.

4.15. Wil de digitale euro naar behoren kunnen functioneren, dan moet de invoering ervan gepaard gaan met een hele reeks substantiële en systemische voorwaarden. Aangezien een en ander gevolgen zal hebben voor alle burgers van de lidstaten van de eurozone, en ook van de EU-lidstaten, is het duidelijk dat het maatschappelijk middenveld, de onderzoekswereld en de academische wereld moeten worden betrokken bij de volgende fasen van de besprekingen over de goedkeuring en invoering van een digitale euro.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over herkapitalisatie van bedrijven in de EU — Een innovatieve manier om duurzaam en inclusief herstel te bewerkstelligen****(initiatiefadvies)**

(2023/C 75/05)

Rapporteur: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	186/0/2

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Uit recente gegevens blijkt dat het tekort aan eigen vermogen en hybride kapitaal 450-600 miljard EUR bedraagt. Dit maakt veel bedrijven kwetsbaar, vooral nu er nieuwe economische spanningen ontstaan en EU-bedrijven overmatige schulden torsen. Aangezien bedrijven in de EU vooral op bankfinanciering leunen, is het belangrijk andere financieringsbronnen te bevorderen. Dit vereist de betrokkenheid van actoren, zoals vermogensbeheerders, verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen.

1.2. In dit verband beveelt het EESC aan om een kader ten behoeve van hybride financieringsinstrumenten te ontwikkelen, opdat deze gemakkelijk kunnen worden toegepast, de balansen van ondernemingen versterken en ondernemingen in staat stellen hun investeringen op peil te houden zonder hun schuldenlast te verhogen. Daarmee zouden zij concurrerend kunnen blijven en zich aan de toekomst kunnen aanpassen door hun groene en digitale transformatie een impuls te geven.

1.3. Sterk achtergestelde instrumenten zijn om verschillende redenen het beste alternatief:

- i) ze zijn reeds beschikbaar en gereguleerd in verschillende Europese landen, en daarmee zekere instrumenten voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen;
- ii) in vergelijking met meer geavanceerde alternatieven, zoals obligaties of aandelen, vormen zij een flexibele, gemakkelijk uitvoerbare langetermijnoplossing voor bedrijven van elke omvang;
- iii) ze zijn een product dat ook kan worden gebruikt door familiebedrijven, die 60 % van de bedrijven in de EU uitmaken, aangezien families doorgaans de zeggenschap over hun bedrijf willen behouden.

1.4. Om een doeltreffende oplossing te zijn, moeten deze instrumenten de status van quasi-eigen vermogen hebben, zodat ze op de balans niet als vreemd vermogen worden meegeteld. Daarnaast moeten ze in geval van liquidatie van de onderneming in de hiërarchie van betalingen net boven het eigen vermogen komen te staan.

1.5. Om een grote impact te hebben, d.w.z. bedrijven van elke omvang te bereiken, is de beste optie een regeling waarbij particuliere en publieke entiteiten, waaronder banken, vermogensbeheerders, overheidssector, en institutionele beleggers (verzekeraars en pensioenfondsen) samenwerken.



1.6. Deze aanbeveling dient een doel op lange termijn met een oplossing die op korte termijn kan worden uitgevoerd en zou de kapitaalmarktenuïe ondersteunen. Een EU-breed instrument zou kunnen profiteren van de zichtbaarheid, liquiditeit en schaal van de interne markt en een brede aantrekkingskracht kunnen uitoefenen op institutionele beleggers die op zoek zijn naar schuldttitels en hybride risicoprofielen, maar met hogere rendementen, en tegelijkertijd tegemoet kunnen komen aan de behoeften van kleinere ondernemingen. Met voldoende schaalgrootte op EU-niveau zou een succesvol kader kunnen uitgroeien tot een welomschreven activaklasse die investeringen en integratie in de EU bevordert.

## 2. Achtergrond

2.1. Kleine en middelgrote ondernemingen vormen het hart van de economie: in de EU-27 vertegenwoordigen zij 99,8 % van alle ondernemingen, bijna twee derde (65 %) van de werkgelegenheid en meer dan de helft (53 %) van de door de niet-financiële bedrijfssector (NFBS) gegenereerde toegevoegde waarde<sup>(1)</sup>. In veel Europese regio's vormen zij de reële economie en zijn zij bepalend voor de sociale cohesie. In 2020 waren er meer dan 22,5 miljoen kleine en middelgrote ondernemingen. Er zijn iets minder dan 200 000 middelgrote ondernemingen, maar zij zijn goed voor 17,3 % van de toegevoegde waarde en 16 % van de werkgelegenheid<sup>(2)</sup>.

2.2. COVID-19 heeft de economie in 2020 en voor een deel van 2021 hard getroffen, maar de snelle reactie van regeringen met tijdelijke overheidsmaatregelen heeft een massale golf van COVID-19-gerelateerde faillissementen voorkomen, voornamelijk door middel van oplossingen waarmee liquiditeits- en kortetermijnproblemen werden aangepakt. Dit heeft er echter wel toe geleid dat het bedrijfsleven in de EU met een overmatige schuldenlast is komen te zitten.

2.3. De meeste steunmaatregelen van de overheid lopen ten einde net nu zich nieuwe spanningen in de mondiale en Europese economie voordoen, zoals de energiecrisis, de inflatie, het einde van de accommoderende monetaire beleidskoers van de ECB, de toename van risicospreads, de gestegen financieringskosten, problemen in de toeleveringsketens en de Russische invasie van Oekraïne.

2.4. De positie van Europa als leider van de groene transitie zal grote investeringen van publieke en private actoren vergen. De verzwakte positie van kleine en middelgrote ondernemingen zou het voor hen moeilijk kunnen maken zich aan te passen aan nieuwe normen en ertoe kunnen leiden dat zij achterop raken bij grote of middelgrote ondernemingen uit andere delen van de wereld.

2.5. Aangezien een groot deel van de ondernemingen een overmatige schuldenlast torst<sup>(3)</sup> en tegelijkertijd langetermijnmiddelen nodig heeft om toekomstige uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, zijn nieuwe oplossingen nodig die het kapitaal van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen en kleine midcaps verhogen. Bestaande initiatieven op Europees niveau, zoals het Escalar-programma van de EIB, zijn doorgaans gericht op snelgroeiende ondernemingen die als doorgroeiers worden beschouwd of op start-ups die door durfkapitaalfondsen worden gefinancierd. Nieuwe oplossingen moeten een aanvulling vormen op de huidige oplossingen en gericht zijn op bestaande en gevestigde micro-, kleine en middelgrote ondernemingen en kleine midcaps, die de meerderheid van de Europese bedrijven uitmaken.

2.6. Sommige landen hebben gerichte maatregelen genomen om de investeringscapaciteit van ondernemingen te versterken en tegelijkertijd het risico op "zombificatie" te vermijden. In Spanje en Frankrijk belopen deze programma's meer dan 30 miljard EUR voor 15 000 ondernemingen<sup>(4)</sup>, waarbij sterk achtergestelde leningen als belangrijkste instrument worden gebruikt en kredietbeoordelingen als selectiecriteria om ervoor te zorgen dat de begunstigden levensvatbare ondernemingen zijn.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. De overmatige schuldenlast van Europese bedrijven vereist een herkapitalisatie-instrument dat hen in staat stelt hun investeringsinspanningen op peil te houden of op te voeren. De openbare markten hebben bestaande beursgenoteerde ondernemingen tot op heden redelijk goed ondersteund, maar het ontbreekt de particuliere markten aan de nodige diepte om kleinere ondernemingen te ondersteunen. Het tekort aan eigen vermogen en hybride kapitaal waarmee de EU als gevolg van de pandemie en de vermindering van de staatssteun te maken zou kunnen krijgen, wordt op 450-600 miljard EUR geraamd<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Annual Report on European SMEs 2020/2021, Europese Commissie, juli 2021.

<sup>(2)</sup> Annual Report on European SMEs 2020/2021, Europese Commissie, juli 2021.

<sup>(3)</sup> De schuldratio steeg tussen eind 2019 en begin 2021 met 18,8 procentpunten tot een piek van 164,4 %, ECB Economic Bulletin, Issue 2/2022.

<sup>(4)</sup> Ministerie van Economische Zaken van Frankrijk, Cofides, Sepides, Instituto Valenciano de Finanzas.

<sup>(5)</sup> Recapitalising EU businesses post COVID-19, AFME en PwC.

3.2. Micro-, kleine en middelgrote ondernemingen en kleine midcaps geven over het algemeen aan dat zij meer moeilijkheden ondervinden bij het verkrijgen van toegang tot financiering dan grote ondernemingen, met name wat langetermijnfinanciering betreft.

3.2.1. Uit de Safe-enquête<sup>(6)</sup> blijkt dat bij het aanvragen van een lening een groter deel van de kleine en middelgrote ondernemingen zegt op hindernissen te stuiten (7 % van de kleine en middelgrote ondernemingen tegenover 4 % van de grote ondernemingen), dat het percentage goedgekeurde aanvragen lager (72 % tegenover 85 %) en het percentage afgewezen aanvragen hoger is (6 % tegenover 2 %) en dat de voorwaarden slechter zijn.

3.2.2. Familiebedrijven vertegenwoordigen meer dan 60 % van alle Europese bedrijven (met uitschieters tot 85 % in Spanje en 75 % in Italië, Frankrijk en Duitsland<sup>(7)</sup>). Deze ondernemingen zullen minder snel op zoek gaan naar kapitaalalternatieven voor langetermijnfinanciering die vereisen dat de zeggenschap over de onderneming wordt opgegeven.

3.3. Bovendien beschikken kleine en middelgrote ondernemingen doorgaans over een minder gediversifieerde portefeuille van externe financieringsinstrumenten; die instrumenten worden vaak door banken verstrekt en zijn gericht op gebruik voor de korte termijn.

- i) In de eurozone blijft de afhankelijkheid van kleine en middelgrote ondernemingen van banken groot: 70 % van de externe financiering is afkomstig van banken, tegenover 40 % in de VS<sup>(8)</sup>.
- ii) 63 % van de grote ondernemingen zegt middelen te gebruiken voor investeringen in vaste activa, tegenover 38 % van de kleine en middelgrote ondernemingen en slechts 28 % van de micro-ondernemingen<sup>(9)</sup>.

3.4. In dit initiatiefadvies wordt dan ook aanbevolen een gemeenschappelijk kader voor sterk achtergestelde financiële instrumenten te ontwikkelen dat de herkapitalisatie van ondernemingen in de EU een impuls geeft. Dit kader moet waarborgen dat deze instrumenten als quasi-eigen vermogen worden beschouwd, zodat de schuldratio en de kredietbeoordeling van ondernemingen er niet door wordt beïnvloed.

3.4.1. In dit advies wordt de EU verzocht collectief stappen te zetten om dit gemeenschappelijke kader naar behoren te ontwikkelen, met inachtneming van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, op grond waarvan de Unie mag optreden wanneer de doelstellingen van het overwogen optreden vanwege de omvang en de gevolgen ervan beter op EU-niveau kunnen worden verwezenlijkt.

3.4.2. Dit kader voor sterk achtergestelde instrumenten moet:

- i) het voornoemde financieringstekort in de langetermijnfinanciering wegwerken om de balansen te versterken en investeringen te ondersteunen;
- ii) familiebedrijven een instrument bieden om hun langetermijninvesteringen te verhogen zonder de zeggenschap over hun bedrijf op te geven; uit onderzoek blijkt dat zij bereid zijn de winst te delen en/of hybride instrumenten uit te geven<sup>(10)</sup>;
- iii) verenigbaar zijn met de praktijken van de voornaamste verstrekkers van financiering (commerciële banken, vermogensbeheerders, overheidssector), zodat een meerderheid van de ondernemingen er gebruik van kan maken;
- iv) helpen bij het aantrekken van institutionele beleggers, zoals verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen, die onder de PRIIP's-verordening<sup>(11)</sup> vallen, en die spaartegoeden beheren en een belangrijke rol spelen bij het kanaliseren van meer activa naar de reële economie.

3.5. Er zijn verschillende sterk achtergestelde instrumenten die kunnen worden gebruikt om de balansen van kleine en middelgrote ondernemingen en van midcaps te versterken, zoals obligaties, converteerbare obligaties, dual share-structuren en hybride leningen (zoals participatieleningen):

<sup>(6)</sup> Enquête over de toegang van ondernemingen tot financiering (SAFE), Europese Commissie, november 2021.

<sup>(7)</sup> Europese familiebedrijven, EFB.

<sup>(8)</sup> European SMEs Financing Gap, Euler Hermes.

<sup>(9)</sup> Enquête over de toegang van ondernemingen tot financiering (SAFE), Europese Commissie, november 2021.

<sup>(10)</sup> Recapitalising EU businesses post COVID-19, AFME en PwC.

<sup>(11)</sup> Verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatie-documenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's) (PB L 352 van 9.12.2014, blz. 1).

- i) obligaties worden voornamelijk door large caps en voor grote emissies uitgegeven. Dit is een complexe en kostbare aangelegenheid. Zo zijn er, hoewel het gebruik van bedrijfsobligaties de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen, in totaal slechts 2 000 actieve emittenten, voornamelijk grotere ondernemingen <sup>(12)</sup>;
- ii) particuliere converteerbare obligaties hebben het grote voordeel dat zij qua structuur uiterst flexibel zijn, aangezien het om een onderhandse overeenkomst gaat. Dit impliceert echter ook een lage mate van zekerheid voor kleinere ondernemingen, die doorgaans minder financieel geletterd zijn, en hoge transactiekosten. Zij worden vooral door goed geïnformeerde durfkapitaalverstrekkers gebruikt;
- iii) bij dual share-structuren worden twee categorieën aandelen uitgegeven, waarvan een meestal met beperkt of zonder stemrecht, terwijl er wel kapitaal wordt ingebracht. Hoewel dit instrument in sommige lidstaten is toegestaan <sup>(13)</sup> (bijv. de Noord-Europese landen, Polen, Portugal en Italië), is dat niet het geval in vele andere lidstaten (zoals Duitsland, Frankrijk en Spanje). Een grootschalige toepassing lijkt moeilijker haalbaar, aangezien het instrument in hoge mate zou moeten worden aangepast aan de onderneming die de aandelen uitgeeft;
- iv) hybride leningen zijn schuldinstrumenten die sterk achtergesteld zijn en op de lange termijn gericht zijn (gewoonlijk worden ze gedurende een bepaalde tijd ook niet afgelost). Dit is een instrument dat in veel rechtsgebieden is gereguleerd, hetgeen bedrijven meer zekerheid biedt en het proces flexibeler maakt, aangezien het product niet bij elke verrichting wordt gecreëerd. Ook worden ondernemingen wat betreft de schuldenlast niet benadeeld, aangezien hybride leningen de laatste plaats vóór het eigen vermogen innemen in de volgorde van terugbetaling.

	Toepassing	Haalbaarheid	Trackrecord	Bedrijfsbescherming	Beleggersbescherming
Obligaties	Laag	Hoog	Laag	Middelhoog	Hoog
Converteerbare obligaties	Middelhoog	Middelhoog	Laag	Laag	Hoog
Dual shares	Laag	Middelhoog	Middelhoog	Hoog	Middelhoog
Hybride leningen	Hoog	Hoog	Middelhoog-Hoog	Hoog	Middelhoog

Bron: Inbonis Rating.

### 3.6. Hybride leningen zijn om verschillende redenen het beste alternatief:

- i) zij vormen een gemakkelijk uitvoerbare langetermijnoplossing die ondernemingen meer bescherming biedt dan obligaties of aandelen;
- ii) micro-, kleine en middelgrote ondernemingen worden beschermd tegen verwatering of verlies van controle, terwijl zij wel kostengerelateerde voordelen genieten, zoals belastingaftrek of lagere uitgiftekosten;
- iii) kredietverstrekkers krijgen een aantrekkelijk rendement, zonder dat de houders hoeven te worden betrokken bij bedrijfsbesluiten;
- iv) participatieleningen, een vorm van hybride leningen, zijn reeds beschikbaar en gereguleerd in veel Europese landen, waaronder Spanje (*préstamos participativos*), Frankrijk, (*prêts participatifs*), Duitsland (*Partiarisches Darlehen*) en onlangs ook in Portugal (*empréstimos participativos*) <sup>(14)</sup>.

<sup>(12)</sup> The rise of non-bank finance and its implications for monetary policy transmission, ECB, 2021.

<sup>(13)</sup> Study on minority shareholders protection, final report, European Commission

<sup>(14)</sup> Wettelijk kader voor participatieleningen, goedgekeurd bij Wetsdecreet 11/2022 van 12 januari.

3.6.1. Hybride leningen zijn het instrument bij uitstek voor diverse publieke en particuliere initiatieven om het gebrek aan kapitaal financiering in de hele EU aan te pakken: in ten minste zes programma's in drie lidstaten, evenals in enkele programma's van het Europees Investeringsfonds, wordt gebruikgemaakt van dergelijke hybride participatieleningen.

- i) Frankrijk heeft *Relance* opgezet, een door de overheid gesteund programma voor achtergestelde schuld van 12,7 miljard EUR, gericht op 10 000 bedrijven, voornamelijk kleine en middelgrote ondernemingen, waarbij gebruik wordt gemaakt van participatieleningen en achtergestelde obligaties. Dit programma wordt door banken gedistribueerd en wordt door institutionele beleggers gefinancierd.
- ii) In Spanje is een fonds van 1 miljard EUR opgezet voor de herkapitalisatie van ondernemingen die door de COVID-19-pandemie zijn getroffen; dit fonds richt zich op kleine en middelgrote ondernemingen en midcaps die solvabiliteitsproblemen hebben, maar wel levensvatbaar zijn.
- iii) In Spanje is eveneens een fonds met een looptijd van 15 jaar opgezet ter ondersteuning van productieve industriële investeringen, waarvoor in totaal 9 miljard EUR (600 miljoen EUR per jaar) is uitgetrokken. Dit fonds wordt gefinancierd met publieke middelen, er wordt gebruikgemaakt van reguliere schulden, participatieleningen en aandelen, en het fonds is gericht op ondernemingen die industriële investeringsprojecten hebben lopen.
- iv) In Valencia heeft de regionale ontwikkelingsbank, Instituto Valenciano de Finanzas, verschillende financieringsprogramma's opgezet voor een totaalbedrag van 400 miljoen EUR per jaar, waarbij gebruik wordt gemaakt van participatieleningen om kleine en middelgrote ondernemingen en strategische midcaps met investeringsprojecten te helpen.
- v) Nederland heeft een steunprogramma van 400 miljoen EUR opgezet waarbij achtergestelde leningen worden verstrekt aan kleine en middelgrote ondernemingen.

3.7. Om een doeltreffende uitrol te garanderen, d.w.z. alle micro-, kleine en middelgrote ondernemingen te bereiken en het grootste effect te sorteren, kan het best worden gekozen voor een operationele regeling met meerdere publieke en particuliere partijen die de leningen initiëren en/of doorverkopen (dit zijn niet noodzakelijkerwijs dezelfde partijen). Partijen die de leningen initiëren zijn bv. banken, vermogensbeheerders en de overheidssector; investeerders zijn bv. de eigen bank, de overheidssector of institutionele beleggers (verzekeraars en pensioenfondsen) Dit kader heeft betrekking op nieuw geïnitieerde transacties, niet op de securitisatie van bestaande transacties. Deze aanpak werd bijvoorbeeld door Frankrijk gehanteerd in het kader van zijn *Relance*-programma <sup>(15)</sup>.

3.8. Beperking van mogelijk gepercipieerde risico's in verband met de grootschalige uitrol van een regeling voor hybride leningen in Europa:

Gepercipieerd risico	Oplossing
Toezicht op schaduwbankieren	De opnemingsinstrumenten voor risicobeheer, zoals kredietbeoordelingen, zou het risico van schaduwbankieren wegnemen.
Verdringing van banken	Een kapitaalinstrument met hybride leningen zou de solvabiliteit van ondernemingen herstellen. Banken zouden daardoor bereid zijn leningen aan hen te blijven verstrekken.
Verenigbaarheid met het "Debt Equity Bias Reduction Allowance"-initiatief (Debra-initiatief)	Dit initiatief is er ook op gericht om te voorkomen dat ondernemingen zich te diep in de schulden steken en is derhalve verenigbaar met de hoofddoelstelling van het Debra-initiatief.
Herstel van de solvabiliteit van niet-levensvatbare ondernemingen	De invoering van marktnormen zoals kredietbeoordelingen zou voorkomen dat niet-levensvatbare ondernemingen toegang krijgen tot deze instrumenten. In veel overheidsprogramma's waarin van participatieleningen gebruik wordt gemaakt, is deze vereiste opgenomen.

<sup>(15)</sup> *Dispositif de garantie aux fonds de prêts participatifs et d'obligations subordonnées* (Garantieregeling van de Franse staat voor participatieleningen en achtergestelde obligaties), Europese Commissie.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het voorgestelde kader voor hybride leningen moet voldoen aan bepaalde normen die het aantrekkelijk maken voor alle belanghebbenden: ondernemingen, verstrekkers van financiering die als distributeur optreden en institutionele beleggers.

4.2. Essentieel is dat het kader ervoor zorgt dat dit soort hybride lening wordt aangemerkt als eigen vermogen:

- i) met het oog op de berekening van de verhouding tussen vreemd vermogen en kapitaal: de schuldenlast wordt dan niet groter en de verhouding tussen vreemd vermogen en kapitaal wordt niet al te zeer beïnvloed. Zo staat in artikel 313–14 van het Franse monetaire en financieel wetboek (*Code monétaire et financier*) dat participatieleningen bij de beoordeling van de financiële situatie van de begunstigde ondernemingen als eigen vermogen worden behandeld;
- ii) met het oog op kapitaalvermindering. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Spaanse regeling, waarin is bepaald dat participatieleningen worden meegenomen in de berekening van het eigen vermogen ten behoeve van kapitaalvermindering en ontbinding van ondernemingen, en dat vervroegde terugbetaling of aflossing van participatieleningen alleen kan plaatsvinden als het eigen vermogen vervolgens met hetzelfde bedrag wordt verhoogd <sup>(16)</sup>;
- iii) in geval van insolventie moet deze hybride lening een achtergestelde status hebben, gerangschikt achter gewone schulden of gemeenschappelijke schuldeisers en vóór de aandeelhouders. Als een dergelijke schuldstructuur niet wordt aangenomen, zal dit waarschijnlijk het vermogen van ondernemingen ondermijnen om schuldfinanciering uit traditionele bronnen aan te trekken. Een van de doelstellingen van het actieplan voor de kapitaalmarktunie is om de insolventieregelingen, die binnen de EU per lidstaat verschillen, meer op elkaar af te stemmen.

4.2.1. Er zijn gevallen waarin hybride leningen worden beschouwd als eigen vermogen volgens de International Financial Reporting Standards (IFRS) en Bazel II. Zo kunnen hybride leningen met een eeuwigdurende looptijd volgens de IFRS-regels vanwege hun zeer achtergestelde status als eigen vermogen worden aangemerkt <sup>(17)</sup>. In het algemeen kunnen hybride instrumenten als eigen vermogen worden beschouwd als zij niet gegarandeerd, achtergesteld en volledig terugbetaald zijn, als ze niet op initiatief van de houder kunnen worden afgelost, als ze kunnen worden gebruikt om verliezen te dekken en indien de verplichting tot rentebetaling kan worden uitgesteld <sup>(18)</sup>.

4.2.2. Het EESC beveelt aan om Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad <sup>(19)</sup> zodanig te wijzigen dat de boekhoudprocedure wordt geharmoniseerd voor hybride leningen of andere soorten schulden met een looptijd van meer dan acht jaar <sup>(20)</sup>, met een aflossingsvrije periode van ten minste drie jaar en met een variabele rentevoet waarvan een deel gekoppeld is aan “succes” dat naar eigen goeddunken wordt gedefinieerd (bijvoorbeeld groei, winstgevendheid enz.). Deze wijziging zal het gemakkelijker maken hybride leningen mee te tellen als eigen vermogen bij de berekening van de nettowaarde van een vennootschap voor handelsrechtelijke doeleinden en als eigen vermogen of eigen middelen voor boekhoudkundige doeleinden.

4.3. Om onzekerheid te voorkomen moet het instrument voor andere doeleinden (d.w.z. fiscale en juridische doeleinden) als vreemd vermogen aangemerkt blijven worden, zodat de uitgifte van een op eigen vermogen lijkend instrument niet tot gevolg heeft dat de zeggenschap over de onderneming via stemrechten verloren gaat.

4.3.1. Een ander belangrijk punt voor zowel ondernemingen als investeerders is dat op de periodieke rente die op het achtergestelde schuldinstrument wordt betaald, geen bronbelasting mag worden ingehouden, zodat de pool de rente-inkomsten op brutobasis ontvangt.

<sup>(16)</sup> Resolutie van 20 december 1996 van het Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (instituut voor boekhouding en auditing).

<sup>(17)</sup> Beschikking van de Commissie SA.60113 (2021/N) — Finland — COVID-19 — Steun aan Finnair.

<sup>(18)</sup> Bazel II, 4. Hybride schuld-/kapitaalinstrumenten, bijlage 1a, Definitie van kapitaal, d) Hybride schuld-/kapitaalinstrumenten.

<sup>(19)</sup> Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad (PB L 182 van 29.6.2013, blz. 19).

<sup>(20)</sup> De gemiddelde levensduur van ondernemingen ligt rond de acht jaar; voor private-equitybedrijven is dat getal zelfs nog lager (vijf jaar).

4.4. Wat de beleggingskant betreft, zou een quasi-eigenvermogensinstrument zoals het voorgestelde in aanmerking komen als instrument voor Europese langetermijnbeleggingsinstellingen (Eltifs), overeenkomstig artikel 10 van de Eltif-verordening <sup>(21)</sup>, waardoor het onmiddellijk deel zou kunnen uitmaken van het financiële ecosysteem.

4.4.1. De Eltifs zouden later in de EU kunnen worden verhandeld door de publicatie van een prospectus of een essentiële-informatiedocument (EID) dat voldoet aan de vereisten van respectievelijk de prospectusverordening <sup>(22)</sup> of de verordening verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten. Dit zou helpen om retailbeleggers bij particuliere schulden en de reële economie te betrekken — iets wat met de crowdlending-initiatieven nog niet is gelukt.

4.4.2. Om de investeerdersbasis uit te breiden zou het instrument idealiter marktnormen moeten bevatten zoals kredietbeoordelingen van door de ESMA geregistreerde organisaties of beoordelingen van de naleving van ecologische, sociale en governance-indicatoren.

4.5. Tot slot zou dit initiatief de kapitaalmarktenunie ondersteunen. Een EU-brede aanpak, d.w.z. het model van een gemeenschappelijk Europees instrument, zou kunnen profiteren van de zichtbaarheid, liquiditeit en schaal van de interne markt en een brede aantrekkingskracht kunnen uitoefenen op institutionele beleggers die op zoek zijn naar schuldtitels en hybride risicoprofielen, maar met betere rendementen, en tegelijkertijd tegemoet kunnen komen aan de behoeften van kleinere ondernemingen. Met voldoende schaalgrootte op EU-niveau zou een succesvol kader kunnen uitgroeien tot een welomschreven activaklasse die investeringen en integratie in de EU bevordert.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

<sup>(21)</sup> Verordening (EU) 2015/760 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende Europese langetermijnbeleggingsinstellingen (PB L 123 van 19.5.2015, blz. 98).

<sup>(22)</sup> Verordening (EU) 2017/1129 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 betreffende het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereglementeerde markt worden toegelaten en tot intrekking van Richtlijn 2003/71/EG (PB L 168 van 30.6.2017, blz. 12).

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité — Aanvullende overwegingen — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022**

(COM(2021) 740 *final*)

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/06)

Rapporteur: **Judith VORBACH**

Besluit van de voltallige vergadering	24.3.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	133/0/0

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Sinds de goedkeuring van het eerste advies over de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022 is de situatie ingrijpend veranderd als gevolg van de Russische agressie tegen Oekraïne. Sindsdien zijn de ramingen van de reële bbp-groei in de EU neerwaarts bijgesteld en zijn de inflatieprognoses voor de eurozone opwaarts bijgesteld tot een recordhoogte, grotendeels als gevolg van prijsstijgingen op de gasmarkt. Het EESC erkent dat alle belangrijke doelstellingen van een op welvaart gericht economisch beleid onder druk zijn komen te staan. Tegelijkertijd blijven geo-economische fragmentatie en spanningen en COVID-19 ernstige risicofactoren.

1.2. Het EESC herhaalt uitdrukkelijk zijn pleidooi voor een evenwichtige aanpak van het economisch beleid om reeds lang bestaande problemen aan te pakken en de huidige crises het hoofd te bieden. De in artikel 3 van het VEU genoemde doelstellingen van de EU vormen de basis voor vroegere, huidige en toekomstige welvaart, politieke stabiliteit, opwaartse convergentie, concurrentiekracht en veerkracht van de EU. De huidige crisis mag niet ten koste gaan van billijkheid, noch de milieudoelstellingen in het gedrang brengen. In het licht van de stijgende prijzen is het dringend noodzakelijk de meest kwetsbaren, alsmede specifiek blootgestelde ondernemingen, met name kmo's, te beschermen. Bovendien is het van cruciaal belang de koopkracht van huishoudens met een laag of gemiddeld inkomen, die een groot deel van de vraag vertegenwoordigen, te vrijwaren. Daarnaast moet de nadruk worden gelegd op solidariteit met het Oekraïense volk, versterking van de strategische autonomie van de EU en het streven naar vrede.

1.3. De faciliteit voor herstel en veerkracht is het belangrijkste instrument geworden voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten van de EU in het kader van het Europees Semester. De faciliteit heeft tijdens de pandemie geholpen om de economie te stabiliseren en speelt een sleutelrol bij de aanpak van de huidige crisis. Het EESC dringt erop aan dat de nationale herstel- en veerkrachtplannen zo worden uitgevoerd dat ze een tastbare impact hebben op het welzijn van de mensen. Aangezien de landspecifieke aanbevelingen een belangrijker rol zullen gaan spelen, dringt het EESC aan op zorgvuldige monitoring en een evenwichtige aanpak. Het EESC pleit voor een hervorming van het Europees Semester om een kwaliteitsvolle participatie van het maatschappelijk middenveld te waarborgen. Wat de nationale herstel- en veerkrachtplannen betreft, is het EESC ingenomen met de aanbeveling dat “[de lidstaten] zich laten leiden door de geslaagde toepassing van het partnerschapsbeginsel” en dringt het erop aan dat participatie van het maatschappelijk middenveld verplicht wordt gesteld.

1.4. Het EESC is ingenomen met de aanscherping van de streefcijfers voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie en benadrukt dat milieuduurzaamheid centraal moet staan, en dringt aan op een spoedige en dringende hervorming van de Europese elektriciteitsmarkt. Er zijn grootschalige investeringen nodig om de groene transitie te bevorderen en de strategische autonomie te vergroten. Het EESC zou graag zien dat de Commissie een gestructureerd overzicht geeft van welke EU-fondsen zouden moeten worden aangesproken en in welke mate investeringen zouden moeten worden gedekt

door EU-programma's, de lidstaten of particuliere/gemengde financieringsinstrumenten. Het EESC beveelt aan een klimaataanpassingsfonds op te zetten en in de toekomst ook na te denken over een versterking van NextGenerationEU en/of InvestEU. Het EESC waarschuwt voor bezuinigingen op de middelen voor sociale doelstellingen bij de herstructurering van bestaande fondsen en bij de opstelling van het nieuwe meerjarig financieel kader.

1.5. De voltooiing van de interne markt moet opwaartse convergentie tussen de lidstaten bevorderen. Verstoringen en belemmeringen moeten worden aangepakt en de regio's moeten worden geholpen om hun potentieel ten volle te ontsluiten. Er moet vooruitgang worden geboekt bij de voltooiing van de kapitaalmarkten- en de bankenunie en bij de uitvoering van de strategie voor duurzame financiering, om de stabiliteit van de financiële markten te waarborgen. Het EESC dringt aan op een billijke en evenwichtige aanpak waar het aankomt op de verbetering van het ondernemingsklimaat en de productiviteit. Opleiding en onderzoek blijven essentiële instrumenten voor het bevorderen van het concurrentievermogen, een eerlijke dubbele transitie en strategische autonomie. Het EESC is ingenomen met de voorstellen in de mededeling over "Ons Europees groeiemodel", maar benadrukt ook dat het belangrijk is de strategische autonomie te vergroten, de productie van belangrijke producten terug te halen naar de EU en sociale en milieudoelstellingen in de toeleveringsketens niet te veronachtzamen.

1.6. De Commissie stelt terecht dat overheidssteun ter stimulering van particuliere investeringen terdege moet worden gericht op projecten met een duidelijke toegevoegde waarde, en dat het mededingingsbeleid in dit verband een sleutelrol moet spelen. Het EESC benadrukt het belang van transparantie en monitoring om de integriteit te waarborgen en de beoogde doelstellingen te verwezenlijken. Buitenkans-effecten door de subsidiëring van investeringen die hoe dan ook zouden zijn gedaan, moeten worden voorkomen, en overheidsbegrotingen mogen niet worden overbelast met risico's. Tot slot moeten staatssteunmaatregelen ook worden gekoppeld aan het scheppen van hoogwaardige banen, de eerbiediging van werknemersrechten, het voldoen aan milieunormen en het nakomen van fiscale verplichtingen.

1.7. Het EESC steunt de aanbevelingen van de Commissie om automatische stabilisatoren te laten functioneren, de investeringen te verhogen en de algemene ontsnappingsclausule in 2023 te blijven toepassen. Het EESC maakt echter voorbehoud bij het beperken van de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven tot onder het niveau van de potentiële output op middellange termijn, en bij het voornemen om in het voorjaar van 2023 te beoordelen of het relevant is buitensporigtekortprocedures in te leiden. Tot dusver zijn de begrotingsregels van de EU nauwelijks toegepast en zijn er nooit sancties opgelegd. Het EESC herhaalt zijn oproep om het begrotingskader te moderniseren door realistische doelstellingen vast te stellen en een gouden regel in te voeren zonder de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn in gevaar te brengen, en tegelijkertijd richtsnoeren voor een overgangperiode op te stellen. Een gezonde waarde van de euro moet worden gewaarborgd door middel van een evenwichtige monetaire en begrotingsaanpak in overeenstemming met een gedegen macro-economische governance. Tot slot benadrukt het EESC dat een billijk uitgaven- en inkomstenstelsel een voorwaarde is voor houdbare overheidsfinanciën.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. In februari 2022 heeft het EESC een advies uitgebracht over de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022 <sup>(1)</sup>. De EU kwam op dat moment net uit de diepste economische recessie in haar geschiedenis <sup>(2)</sup>, waarbij er ongekende steunmaatregelen waren genomen om de klap te verzachten en een situatie van instabiliteit af te wenden. Met NextGenerationEU is de EU een nieuwe fase van economisch beleid en solidariteit ingegaan. Aangezien de Commissie in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit een belangrijke rol heeft toebedeeld aan het Europees Semester, en daarmee het belang ervan voor de beleidscoördinatie heeft vergroot, heeft het EESC zijn oproep herhaald om het maatschappelijk middenveld nauwer bij dit proces te betrekken. Het EESC toonde zich in dit advies ingenomen met de EU-agenda voor concurrerende duurzaamheid, en benadrukte dat de vier dimensies ervan — milieuduurzaamheid, productiviteit, billijkheid en macro-economische stabiliteit — op voet van gelijkheid moeten worden geplaatst om de gewenste versterkende effecten te bereiken en een rechtvaardige groene en digitale transitie te bewerkstelligen.

2.2. Net als in voorgaande jaren houdt het vervolgadvisie rekening met het lopende Europees Semester en levert het input voor de volgende cyclus. Dit jaar is dit extra belangrijk. Sinds de Russische agressie tegen Oekraïne is het geopolitieke landschap ingrijpend veranderd, zijn de prioriteiten verschoven en is het beleid aangepast, zoals blijkt uit de mededelingen over het REPowerEU-plan <sup>(3)</sup> en "Ons Europees groeiemodel" <sup>(4)</sup>. Het Europees Semester, dat zelf een fundamentele

<sup>(1)</sup> EESC-advies over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2022 (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 50).

<sup>(2)</sup> Zie European Economic Forecast. Spring 2020 (europa.eu), blz. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2022) 230 final.

<sup>(4)</sup> Mededeling van de Europese Commissie "Op weg naar een groene, digitale en veerkrachtige economie: ons Europees groeiemodel".



transformatie ondergaat, is een geloofwaardig kader gebleken voor de coördinatie van het EU-beleid tijdens de pandemie. In het voorjaarspakket komen de gevolgen van de huidige crisis nog eens uitvoerig aan bod. Net als in de mededeling <sup>(5)</sup> is dit advies opgebouwd rond de dimensies van de agenda voor concurrerende duurzaamheid.

2.3. De oorlog in Oekraïne en de naar aanleiding daarvan opgelegde sancties, samen met de beperkende maatregelen in China en de groeivertraging in de VS, laten zich voelen in de economie van de EU. De snelle stijging van de energie- en voedingsmiddelenprijzen wakkert de inflatie aan. Dit holt de koopkracht uit en tast het concurrentievermogen aan. De EU is kwetsbaar vanwege haar geografische ligging, sterke afhankelijkheid van ingevoerde brandstoffen en sterke integratie in mondiale waardeketens. In de zomerprognose werden de ramingen voor de reële bbp-groei neerwaarts bijgesteld tot 2,7 % in 2022, terwijl de inflatievooruitzichten werden opgetrokken tot een recordpeil van 8,3 % in 2022 <sup>(6)</sup>. De Commissie benadrukt dat de ongekende aard en omvang van de door de oorlog teweeggebrachte schokken de prognoses zeer onzeker maken. Verdere prijsstijgingen, in combinatie met tweederonde-effecten, kunnen stagflatie-effecten versterken. Politieke repercussies zijn waarschijnlijk. Geopolitieke spanningen en COVID-19 blijven ernstige risicofactoren <sup>(7)</sup>.

2.4. De recente crisis zet alle hoofddoelstellingen van een op welvaart gericht economisch beleid <sup>(8)</sup> onder druk, namelijk ecologische duurzaamheid, duurzame en geïntegreerde groei, volledige werkgelegenheid en hoogwaardige banen, billijke verdeling, gezondheid en levenskwaliteit, stabiliteit van de financiële markten en van de prijzen, evenwichtige handel op basis van een eerlijke en concurrerende industriële en economische structuur en stabiele overheidsfinanciën. Het EESC dringt nogmaals uitdrukkelijk aan op een evenwichtige beleidsaanpak die op al deze doelstellingen is gericht, in overeenstemming met artikel 3 VEU, om reeds lang bestaande problemen aan te pakken en adequaat te reageren op de huidige recente crises. Het vasthouden aan de doelstellingen en beginselen van de EU is in het verleden de basis geweest voor de welvaart van de Unie, en vormt ook nu en in de toekomst de basis voor politieke stabiliteit, opwaartse convergentie, concurrentiekracht en weerbaarheid tegen nieuwe crises. De reactie van de EU op de Russische agressie mag niet ten koste gaan van billijkheid, noch de milieudoelstellingen in het gedrang brengen.

2.5. Er zijn tal van redenen voor de ongekende prijsstijgingen, waaronder ook tekortkomingen in het Europese beleid. Commissievoorzitter Ursula von der Leyen heeft er terecht op gewezen dat de huidige opzet van de elektriciteitsmarkt niet langer geschikt is en aan hervorming toe is <sup>(9)</sup>. Het EESC dringt er bij de Commissie en de Raad op aan spoedig werk te maken van een hervorming van de EU-energiemarkt en daarbij ook schadelijke kortetermijnvolatiliteit en prijsstijgingen op lange termijn aan te pakken. Het EESC dringt met klem aan op drastische, buitengewone en ook tijdelijke maatregelen. Mogelijke uitgangspunten zijn onder meer het *merit order effect*, de European Energy Exchange (EEX), misbruik van marktmacht en het effect van speculatieve transacties en high-frequency trading (flitshandel). De elektriciteitsprijzen moeten worden losgekoppeld van de gasprijzen en er moeten prijsplafonds worden overwogen. Toevallige winsten moeten worden afgeroomd via heffingen, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat investeringen in koolstofarme oplossingen niet worden ontmoedigd.

2.6. De EU moet zich bij voorrang toeleggen op solidariteit met het Oekraïense volk, versterking van de strategische autonomie van de EU en het streven naar vrede. Dit is in overeenstemming met artikel 21 VEU, waarin onder meer is bepaald dat de Unie een beleid voert ter “bescherming van haar waarden, fundamentele belangen, veiligheid, onafhankelijkheid en integriteit”, ter “consolidering en ondersteuning van de democratie” en ter “handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid”. In die zin stemt het EESC ook in met de doelstellingen in de Verklaring van Versailles van de Europese Raad, namelijk versterking van de soevereiniteit van de EU door vermindering van haar strategische afhankelijkheden, vergroting van de voorzieningszekerheid op het gebied van kritieke grondstoffen, en geleidelijke stopzetting van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit Rusland. Het EESC is ingenomen met de stappen die worden gezet om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen geleidelijk af te bouwen en dringt aan op verdere maatregelen in die richting.

<sup>(5)</sup> Europees Semester 2022 — Voorjaarspakket | Europese Commissie (europa.eu).

<sup>(6)</sup> Summer 2022 Economic Forecast: Russia's war worsens the outlook (europa.eu).

<sup>(7)</sup> Spring 2022 Economic Forecast: Russian invasion tests EU economic resilience — Europese Commissie (europa.eu).

<sup>(8)</sup> EESC-advies over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2022 (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 50).

<sup>(9)</sup> Toespraak van Commissievoorzitter Ursula von der Leyen, debat tijdens de plenaire vergadering van het Europees Parlement (8.6.2022) over de conclusies van de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad van 30 en 31 mei 2022.

2.7. De herstel- en veerkrachtfaciliteit is het belangrijkste instrument geworden voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten van de EU in het kader van het Europees Semester en heeft inderdaad al een doorslaggevende bijdrage geleverd aan het stabiliseren van de economie tijdens de pandemie, het versterken van de dubbele transitie en het intensiveren van de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten. In de toekomst zal de herstel- en veerkrachtfaciliteit een sleutelrol spelen bij het mobiliseren en sturen van middelen voor het aanpakken van de recente crisis en het uitvoeren van REPowerEU. De lidstaten wordt verzocht in hun nationale herstel- en veerkrachtplannen een aan REPowerEU gewijd hoofdstuk op te nemen met de nieuwe landspecifieke aanbevelingen als uitgangspunt. Het EESC benadrukt hoe belangrijk het is dat de bijgewerkte nationale herstel- en veerkrachtplannen op een doeltreffende en duurzame manier worden uitgevoerd, zodat ze een positief en tastbaar effect hebben op het welzijn van de mensen. Door de uitbetaling van tranches van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te koppelen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de nationale herstel- en veerkrachtplannen, winnen de landspecifieke aanbevelingen aan belang. Deze wijziging van de procedures moet worden gemonitord en geëvalueerd en het EESC verzoekt de Commissie en de Raad te zorgen voor een evenwichtige aanpak.

2.8. Teneinde ervoor te zorgen dat alle maatschappelijke groepen naar behoren vertegenwoordigd zijn, op maat gesneden oplossingen te bevorderen die volledig worden ondersteund door het maatschappelijk middenveld, en een breed draagvlak voor de nationale herstel- en veerkrachtplannen te bewerkstelligen, is het noodzakelijk ervoor te zorgen dat de sociale partners en de maatschappelijke organisaties nauwer worden betrokken bij het proces van het Europees Semester op nationaal niveau. Het EESC dringt aan op een hervorming van het Europees Semester om daadwerkelijke en hoogwaardige participatie te waarborgen door middel van een richtlijn of verordening. Via een formeel raadplegingsproces op basis van regels en transparante procedures moeten maatschappelijke organisaties naar behoren schriftelijk worden geïnformeerd en voldoende tijd krijgen om de voorstellen te analyseren en hun opmerkingen en voorstellen te formuleren. Het in aanmerking nemen c.q. verwerpen van dergelijke voorstellen moet worden gemotiveerd in openbare documenten.

2.9. In het kader van de nationale herstel- en veerkrachtplannen is het EESC ingenomen met de aanbeveling van de Commissie dat “[de lidstaten] zich laten leiden door de geslaagde toepassing van het partnerschapsbeginsel in de programmering en uitvoering van het cohesiebeleid”, zoals het EESC heeft bepleit in zijn advies over de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022. Inspraak van het maatschappelijk middenveld moet verplicht worden gesteld. In zijn eerste resolutie<sup>(10)</sup> over de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de opstelling van de nationale herstel- en veerkrachtplannen concludeerde het EESC dat deze participatie in de meeste lidstaten veel te wensen overlaat, en riep het op tot de vaststelling van minimumnormen voor zulk overleg. In zijn tweede resolutie<sup>(11)</sup> drong het EESC er bij veel lidstaten op aan de participatie van het maatschappelijk middenveld te verbeteren, de uitvoering en monitoring transparanter te maken en het publiek beter te informeren, en tegelijkertijd een verdere dialoog over de nationale herstel- en veerkrachtplannen met alle belanghebbenden aan te moedigen, hetgeen ook zou kunnen bijdragen tot het voorkomen van misbruik en fraude. Bovendien worden in de resolutie goede praktijken genoemd die voor andere lidstaten als voorbeeld kunnen dienen, zoals de oprichting van een toezichhoudend orgaan dat ook het maatschappelijk middenveld omvat. Tijdens zijn jaarlijkse conferentie heeft de groep Europees Semester van het EESC (ESG) haar pleidooi voor een wettelijk verplichte participatie van het maatschappelijk middenveld kracht bijgezet<sup>(12)</sup>. De oproep tot adequate participatie van het maatschappelijk middenveld en de lokale en regionale overheden komt ook tot uiting in het gezamenlijk initiatiefverslag van de Begrotingscommissie en de Commissie economische en monetaire zaken over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit<sup>(13)</sup>, dat de input van het Europees Parlement vormt voor het evaluatieverslag over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit dat op 29 juli 2022 door de Europese Commissie is aangenomen<sup>(14)</sup>.

### 3. Specifieke opmerkingen

#### 3.1. Energie en ecologische duurzaamheid

3.1.1. De Commissie stelt terecht: “[D]oor de decarbonisatie te versnellen zullen we onze afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen en tegelijk ook helpen om onze klimaatdoelstellingen voor 2030 [...] waar te maken.” Het EESC benadrukt dat ecologische duurzaamheid centraal moet staan en is ingenomen met het aangescherpte streefdoel voor hernieuwbare energie van ten minste 45 % van de totale energiemix van de EU en de energie-efficiëntiedoelstelling van een daling van het energieverbruik met 13 % tegen 2030 in het kader van het REPowerEU-plan. Eveneens toe te juichen zijn de aanbevelingen met betrekking tot investeringen in energie, die onder meer gericht moeten zijn op het ondersteunen van kwetsbare huishoudens, het bevorderen van duurzame mobiliteit en decarbonisatie van de industrie, alsmede onderzoek en innovatie en het versterken van de infrastructuur, ook grensoverschrijdend.

<sup>(10)</sup> PB C 155 van 30.4.2021, blz. 1.

<sup>(11)</sup> Zie de resolutie van het EESC over het betrekken van maatschappelijke organisaties bij de nationale plannen voor herstel en veerkracht — Hoe kan het beter? (PB C 323 van 26.8.2022, blz. 1).

<sup>(12)</sup> Jaarlijkse ESG-conferentie 2022 — Europees Economisch en Sociaal Comité (europa.eu).

<sup>(13)</sup> 2021/2251 (INI), punt 88.

<sup>(14)</sup> COM(2022) 383 final.

3.1.2. Reeds vóór de oorlog in Oekraïne bestond er een kloof tussen de investeringsbehoeften en de financiering. De extra investeringsbehoeften om de tussentijdse doelstelling van een daling van de emissies met 55 % ten opzichte van 1990 tegen 2030 te halen, worden geraamd op 520 miljard EUR per jaar<sup>(15)</sup>. Er is sprake van verdere behoeften op het gebied van om- en bijscholing, aanpassing aan de klimaatverandering en sleuteltechnologieën zoals batterijen. Anderzijds zal ongeveer 30 % van de EU-begroting voor de periode 2021-2027 worden besteed aan de groene transitie. Verwacht wordt dat het cohesiebeleid in dit decennium ongeveer 100 miljard EUR zal bijdragen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit 224,1 miljard EUR<sup>(16)</sup>. Uit de analyse van de Commissie blijkt dat REPowerEU tussen nu en 2027 210 miljard EUR aan extra investeringen vergt, boven op het bedrag dat nodig is om de doelstellingen van de Fit for 55-voorstellen te verwezenlijken. Er worden verschillende financieringsmogelijkheden voorgesteld, grotendeels gebaseerd op de lening-component van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan een gestructureerd overzicht te geven van welke EU-fondsen aangesproken zouden moeten worden en in welke mate investeringen zouden moeten worden gedekt door EU-programma's, de lidstaten of particuliere/gemengde investeringsinstrumenten.

3.1.3. Gezien de urgentie en gezien het gemeenschappelijk belang om vaart te zetten achter de energietransitie beveelt het EESC de lidstaten ten zeerste aan om snel en ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden die worden geboden door NextGenerationEU, de nationale herstel- en veerkrachtplannen en het recente REPowerEU-plan. Mochten de bestaande maatregelen ontoereikend blijken om in de mogelijk groeiende financieringsbehoeften te voorzien, dan zullen verdere maatregelen geboden zijn. Het EESC dringt aan op de oprichting van een klimaataanpassingsfonds<sup>(17)</sup> om onmiddellijke steun te verlenen bij rampen. Bovendien is het mogelijk dat sommige lidstaten, zelfs als een gouden regel wordt ingevoerd, nog steeds niet in staat zullen zijn om de vereiste bedragen bijeen te brengen zonder de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën in gevaar te brengen. Daarom moet worden overwogen NextGenerationEU en/of InvestEU te versterken. Het koppelen van subsidies en/of leningen aan investeringen in energietransitie kan tot een keerpunt leiden. Het EESC dringt aan op een billijke en evenwichtige aanpak waar het aankomt op de verbetering van het ondernemingsklimaat en de productiviteit. Het EESC waarschuwt in ieder geval voor bezuinigingen op de middelen voor sociale doelstellingen en een rechtvaardige transitie bij de herstructurering van bestaande fondsen en in het kader van het nieuwe meerjarig financieel kader.

3.1.4. De Commissie stelt terecht: "De transformatie van de Europese economie zal alleen slagen als zij eerlijk en inclusief is en elke burger de vruchten kan plukken van de dubbele groene en digitale transitie."<sup>(18)</sup> Dit mogen geen loze woorden blijven. Het EESC herhaalt zijn oproep om de gevolgen van de transitie op het gebied van werkgelegenheid en vaardigheden gedetailleerd in kaart te brengen en te analyseren<sup>(19)</sup>. In tijden van onzekerheid en crisis moet een nog grotere rol worden toebedeeld aan de sociale dialoog, gezonde corporate governance met werknemersinspraak en betrokkenheid van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld bij de beleidsvorming. Tot slot moeten alle aspecten van ecologische duurzaamheid, met inbegrip van biodiversiteit en preventie van verontreiniging, hoog op de agenda blijven staan. Het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" moet ook op de geactualiseerde nationale herstel- en veerkrachtplannen worden toegepast.

## 3.2. Productiviteit

3.2.1. De voltooiing van de interne markt moet economische en sociale opwaartse convergentie tussen de lidstaten bevorderen. Het EESC is het met de Commissie eens dat verstoringen binnen en belemmeringen voor de eengemaakte markt moeten worden aangepakt. De regio's helpen om hun volledige potentieel te ontsluiten, zal niet alleen bijdragen tot een meer geïntegreerde interne markt, maar ook de productiviteit van de EU verhogen en de energieduurzaamheid verbeteren, aangezien de capaciteit voor de productie van hernieuwbare energie aanzienlijk verschilt van regio tot regio. Er moet vooruitgang worden geboekt bij de voltooiing van de kapitaalmarkten- en de bankenunie, terwijl tegelijkertijd de stabiliteit van de financiële markten moet worden gewaarborgd om betrouwbare en gezonde financiering en investeringen te bevorderen. Met name de leningen in het kader van NextGenerationEU versterken de EU-kapitaalmarkten en de internationale rol van de euro. Bovendien wijst het EESC op het kader voor duurzame financiering, dat erop gericht is particuliere investeringen in de richting van duurzaamheid te sturen, waarbij ook wordt benadrukt dat het belangrijk is klimaatgerelateerde risico's in aanmerking te nemen.

3.2.2. Het EESC is ingenomen met een alomvattende beleidsaanpak met inbegrip van investeringen en hervormingen om het ondernemingsklimaat te verbeteren en de productiviteit op een billijke en evenwichtige manier te bevorderen. De hervormingen moeten gericht zijn op een efficiënt openbaar bestuur, moderne vervoersinfrastructuur, onderwijs en

<sup>(15)</sup> In de afgelopen tien jaar is 683 miljard EUR per jaar geïnvesteerd. In een middenscenario werden de extra investeringsbehoeften tot 2030 geraamd op gemiddeld 360 miljard EUR per jaar. Zie Bruegel Policy Contribution editie nr. 18/21, september 2021. Na 2030 zullen nog meer investeringen nodig zijn.

<sup>(16)</sup> COM(2022) 231 final.

<sup>(17)</sup> Zie het EESC-advies "Door het Cohesiefonds en NGEU gefinancierd klimaataanpassingsfonds" (PB C 486 van 21.12.2022, blz. 23).

<sup>(18)</sup> Mededeling van de Europese Commissie "Op weg naar een groene, digitale en veerkrachtige economie: ons Europees groeimodel" (COM(2022) 83 final).

<sup>(19)</sup> EESC-advies over "Fit for 55: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit" (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 101).

opleidingen van hoge kwaliteit en een efficiënt hulpbronnengebruik. Het EESC is het met de Commissie eens dat onafhankelijke, kwalitatieve en doeltreffende rechtspraak en goed functionerende raamwerken voor corruptiebestrijding van essentieel belang zijn. Onderzoek en innovatie, samen met onderwijs, blijven van essentieel belang om de productiviteit, het concurrentievermogen, de groene en de digitale transitie, opwaartse convergentie en de strategische autonomie van de EU te stimuleren. Het EESC is ingenomen met de aanbevelingen van de Commissie om onder meer kennisoverdracht te faciliteren, excellentie te produceren, zakelijke innovatie te stimuleren en talent aan te trekken.

3.2.3. Met betrekking tot de mededeling “Ons Europese groei­model” formuleert het EESC de volgende opmerkingen. De Commissie wijst op maatregelen ter vermindering van de strategische afhankelijkheden, zoals internationale partnerschappen, industriële allianties, publieke en particuliere investeringen en, met name, de diversificatie van toeleveringsketens. Het EESC benadrukt dat het belangrijk is dat de EU op een billijke manier een vrijhandelsagenda bevordert zonder daarbij de sociale en milieudoelstellingen in de toeleveringsketens uit het oog te verliezen. Wat de bevoorrading van kritieke grondstoffen en essentiële goederen betreft, mag de EU geen nieuwe afhankelijkheden creëren van staten die de waarden van de EU niet delen, maar moet zij streven naar strategische autonomie. Bovendien moet de vervaardiging van belangrijke producten, zoals geneesmiddelen, naar de EU worden teruggehaald om de beschikbaarheid ervan in geval van nood veilig te stellen.

3.2.4. Digitalisering is een katalysator voor de groene transitie, de productiviteit en het concurrentievermogen. De Commissie wijst terecht vier actiegebieden aan, namelijk digitaal onderwijs, digitale vaardigheden en competenties, veilige en duurzame digitale en connectiviteitsinfrastructuur, de digitale transformatie van bedrijven en de digitalisering van overheidsdiensten en onderwijsstelsels. Om deze doelstellingen te bereiken, zijn meer investeringen in belangrijke digitale technologieën nodig, waaronder cyberbeveiliging, artificiële intelligentie, dataruimten en halfgeleiders. Het EESC pleit voor duurzame digitalisering door waarborging van de sociale rechten, verbetering van de energie-efficiëntie en vermindering van elektronisch afval en waterverbruik.

3.2.5. De Commissie stelt dat het grootste deel van de investeringen om de dubbele transitie te financieren en de veerkracht te vergroten, afkomstig zal zijn van de particuliere sector, terwijl de overheid doelgericht moet investeren, met haar investeringen particuliere investeringen moet aantrekken en tekortkomingen van de markt moet corrigeren. De Unie streeft ernaar de komende tien jaar ten minste 1 biljoen EUR te mobiliseren via de EU-begroting en gerelateerde instrumenten. De Commissie stelt terecht dat overheidssteun moet worden gericht op projecten met een duidelijke toegevoegde waarde, en dat voor het mededingingsbeleid een belangrijke rol is weggelegd. Het EESC benadrukt de noodzaak, met name in het kader van InvestEU of soortgelijke programma's, van transparantie en toezicht ter waarborging van de integriteit en ter verwezenlijking van de beoogde doelstellingen. Buitenkans­effecten door de subsidiëring van investeringen die hoe dan ook zouden zijn gedaan, moeten worden voorkomen. Middelen moeten op transparante wijze worden toegewezen en de risico's moeten op een juridisch bindende manier worden verdeeld, zodat de overheidssector niet wordt overbelast. Er mogen geen hogere kosten zijn dan bij overheidsfinanciering, en staatssteunmaatregelen moeten worden gekoppeld aan het scheppen van hoogwaardige banen en aan de eerbiediging van werknemersrechten, het voldoen aan milieunormen en het nakomen van fiscale verplichtingen.

### 3.3. Billijkheid

3.3.1. Hoewel de EU naar mondiale maatstaven relatief welvarend is, vormen ongelijkheden tussen en binnen de lidstaten en regio's een grote uitdaging. De Commissie wijst erop dat, dankzij de snelle beleidsreactie, de inkomensongelijkheid en het risico op armoede of sociale uitsluiting in 2019 en 2020 algemeen genomen relatief stabiel zijn gebleven, en dat de effecten op middellange termijn onzeker zijn. Vele mensen die al in slechtere omstandigheden verkeerden, zijn onevenredig zwaar getroffen. De prijsstijgingen hebben huishoudens met een lager inkomen het hardst getroffen. Bovendien bleven de huizenprijzen sterk stijgen (in sommige lidstaten ging het om de snelste stijging in tien jaar), terwijl nu ook de rentetarieven beginnen te stijgen. Miljoenen mensen moeten het nu stellen met een lager besteedbaar inkomen en hebben moeite om de eindjes aan elkaar te knopen. Er blijven grote onzekerheden bestaan, klimaatgerelateerde rampen komen steeds meer voor, en de groene en de digitale transitie leiden tot structurele veranderingen.

3.3.2. Sociale duurzaamheid is niet alleen een doel op zich, maar ook een voorwaarde voor een stabiele economische en politieke toestand, billijke productiviteit en concurrentievermogen. Dalende reële inkomens en sombere vooruitzichten hebben niet alleen gevolgen voor het individuele welbevinden, maar ook voor de economische vraag en dus voor investeringsplannen, productie en groei. Hoewel de banksector veerkrachtig is gebleken en, met uitzondering van drie lidstaten, het aantal niet-renderende leningen aanzienlijk is verminderd, kan deze veerkracht worden aangetast in geval van een nieuwe economische neergang. Het EESC waarschuwt voor dergelijke tweederonde-effecten. In het licht van de stijgende prijzen is het dringend noodzakelijk de meest kwetsbaren te beschermen en de koopkracht van huishoudens met een laag of gemiddeld inkomen, die een groot deel van de vraag vertegenwoordigen, te vrijwaren.

3.3.3. Het EESC is zeer te spreken over de maatregelen om de meest kwetsbaren te beschermen, de sociale gevolgen van de talrijke crises in de EU te verzachten (bv. SURE), en mensen die op de vlucht zijn uit Oekraïne bij te staan. Het EESC is het ook met de Commissie eens dat het belangrijk is te zorgen voor toegang tot hoogwaardig onderwijs op alle niveaus, adequate bescherming dankzij sociale vangnetten en betaalbare en sociale huisvesting, samen met doeltreffende,

veerkrachtige en houdbare zorgstelsels. Het EESC wijst erop dat ook jongeren die door de energiecrisis worden getroffen, moeten worden ondersteund. De uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten is cruciaal: de integratie ervan in de cyclus van het Europees Semester en de monitoring ervan via het sociale scorebord zijn een stap in de goede richting. Tot slot worden hervormingen en investeringen in het kader van de nationale herstel- en veerkrachtplannen ter bevordering van sociale inclusie en veerkracht ten zeerste toegejuicht.

3.3.4. Uit de enquêtes die in het kader van de EESC-resolutie over het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij de nationale plannen voor herstel en veerkracht zijn gehouden, is gebleken dat de sociale dimensie in sommige van die plannen eerder zwak is. Het EESC beveelt aan om aandacht te besteden aan de verdelingseffecten en zorgvuldig rekening te houden met de Europese pijler van sociale rechten in het kader van de nationale plannen voor herstel en veerkracht. Bovendien zou het EESC graag zien dat een raming wordt gemaakt van de investeringen die nodig zijn om de Europese pijler van sociale rechten ten uitvoer te leggen. Het EESC benadrukt dat het belangrijk is een evenwicht te vinden tussen economische vrijheden en sociale rechten en arbeidsmarktrechten. Nationale beschermingsrechten voor werknemers mogen nooit als administratieve marktbelemmeringen worden beschouwd<sup>(20)</sup>. Bij het versterken van de interne markt moeten sociale en arbeidsrechten in gelijke mate worden geëerbiedigd, om ervoor te zorgen dat de EU op billijke wijze vooruitgang boekt in de richting van economische, sociale en ecologische duurzaamheid.

#### 3.4. *Macro-economische stabiliteit*

3.4.1. Het mogelijk maken en uitvoeren van omvangrijke financiële steun op nationaal en EU-niveau heeft op beslissende wijze bijgedragen tot het waarborgen van de economische, sociale en politieke stabiliteit, niet in de laatste plaats omdat het vertrouwen erdoor toenam. Hoewel het economisch herstel sinds het uitbreken van de oorlog aanzienlijk is vertraagd, zal het expansieve begrotingsbeleid in 2022 er zeer waarschijnlijk toe bijdragen dat de gevolgen van de recente crisis opnieuw worden afgezwakt en dat de stabiliteit wordt gewaarborgd. Het EESC staat achter de aanbevelingen van de Commissie om automatische stabilisatoren te laten functioneren en meer te investeren in de uitvoering van de dubbele transitie. Aangezien de economische situatie in de EU nog niet genormaliseerd is en de lidstaten zo nodig snel moeten kunnen reageren, juicht het EESC ten zeerste toe dat de algemene ontsnappingsclausule in 2023 van kracht blijft. Aangezien de ECB voor het eerst in elf jaar de rente heeft verhoogd, dringt het EESC met klem aan op beleidsmaatregelen om ervoor te zorgen dat de spreads voor overheidsobligaties in Europa binnen de perken blijven en dat onrust op de financiële markten wordt voorkomen, zodat particuliere investeringen in de energietransitie niet in gevaar komen en een recessie wordt voorkomen. Hoewel hiervoor mogelijk uitgebreid gebruik zal moeten worden gemaakt van het instrumentarium van de ECB, zal monetair beleid alleen niet volstaan om de huidige prijsdynamiek op duurzame wijze te beheersen.

3.4.2. Het EESC is ingenomen met de discretionaire begrotingsmaatregelen ter vermindering van de gevolgen van de hoge energieprijzen (deze maatregelen worden in 2022 op 0,6 % van het EU-bbp geraamd), ten gunste van de meest kwetsbare huishoudens en specifiek blootgestelde bedrijfstakken. Energietekorten en de gevolgen daarvan voor andere grondstoffenprijzen kunnen echter ook op middellange termijn spelen, samen met aanhoudende geopolitieke spanningen en verdere neerwaartse druk op de economie van de EU. Bovendien stellen de lage groeivoorzichten in combinatie met de toenemende prijsdruk het economisch beleid van de EU voor nieuwe dilemma's. Daarom is het EESC het met de Commissie eens dat de EU klaar moet staan om te reageren op de veranderende economische situatie. De situatie moet zorgvuldig in het oog worden gehouden zodat nieuwe negatieve ontwikkelingen die een stabiliserende begrotingsimpuls noodzakelijk maken, in een vroeg stadium kunnen worden gedetecteerd, en zodat kan worden geanticipeerd op de noodzaak om de steunmaatregelen uit te breiden.

3.4.3. Het EESC maakt voorbehoud bij het beperken van de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven tot onder het niveau van de potentiële output op middellange termijn in lidstaten met een hoge schuldenlast. Het wijst erop dat bij het onder controle houden van de primaire lopende uitgaven rekening moet worden gehouden met de sociale gevolgen en waarschuwt voor bezuinigingen op sociale, gezondheidszorg- en onderwijsuitgaven. De verschillen tussen de lidstaten moeten juist op een welvaartsgerichte manier worden aangepakt, bijvoorbeeld door de bevordering van onderzoek, ontwikkeling en opleiding. Het EESC heeft bedenkingen bij het idee om in het voorjaar van 2023 na te gaan of het relevant is voor te stellen om buitensporigtekortprocedures in te leiden, en wijst erop dat de begrotingsregels van de EU nauwelijks zijn toegepast<sup>(21)</sup> en dat de sancties van fase 2 van de buitensporigtekortprocedure nooit zijn opgelegd, omdat die de situatie in tijden van economische moeilijkheden alleen maar zouden hebben verergerd. Bovendien plaatst het EESC vraagtekens bij de mogelijke inleiding van buitensporigtekortprocedures zolang de ontsnappingsclausule nog van kracht is.

<sup>(20)</sup> Zie de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2022 (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 50), paragraaf 3.2.3.

<sup>(21)</sup> Volgens prognoses van het IMF van oktober 2015 zouden negen lidstaten de 1/20-regel voor schuldvermindering in de komende drie jaar niet naleven. De tweede fase van de buitensporigtekortprocedure werd niet uitgevoerd (Bruegel Policy Contribution, maart 2016).

3.4.4. Het EESC herhaalt zijn overwegingen met betrekking tot de tekortkomingen van het huidige begrotingskader en dringt opnieuw aan op een modernisering ervan door onder meer realistische en werkbare doelstellingen voor het overheidstekort en de overheidsschuld<sup>(22)</sup> vast te stellen, een gouden regel voor investeringen in te voeren en meer flexibiliteit en landspecifieke differentiatie mogelijk te maken, zonder dat een en ander de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn in gevaar brengt. Een gezonde waarde van de euro moet worden gewaarborgd door middel van een evenwichtige monetaire en begrotingsaanpak in overeenstemming met een gedegen macro-economische governance. Het EESC heeft de Commissie ook verzocht richtsnoeren voor te stellen voor een overgangperiode totdat het herziene begrotingskader in werking treedt, tijdens welke geen buitensporigtekorten mogen worden ingeleid<sup>(23)</sup>. Voorts heeft het Europees Parlement in zijn resolutie van 8 juli 2021 benadrukt dat het “[...] belangrijk is om, bij voorkeur vóór de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule, over een duidelijk traject naar een herzien begrotingskader te beschikken” en dat “[...] de toepassing van het bestaande begrotingskader, met name de aanpassingstrajecten, tot een hoog tempo van schuldvermindering zou leiden dat het hersteltraject van de economieën zou kunnen ondermijnen”. Ten slotte moet, om stabiliteitsrisico's af te wenden en de paraatheid en responscapaciteit bij crises te vergroten, de oprichting van passende EU-fondsen worden overwogen.

3.4.5. Het EESC staat volledig achter de aanbeveling om gezamenlijke inspanningen te blijven leveren ter intensivering van de strijd tegen agressieve fiscale planning en belastingontduiking en de daaruit voortvloeiende overloopeffecten tussen de lidstaten, en dringt aan op een gecoördineerd optreden. Het EESC is ingenomen met de OESO-overeenkomst over de hervorming van de vennootschapsbelasting en roept de lidstaten op deze snel ten uitvoer te leggen. De EU moet deze overeenkomst op internationaal niveau bevorderen, met name bij belangrijke handelspartners. Strategieën om de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar ondersteuning van de groene en de digitale transitie zijn toe te juichen, mits zorgvuldig rekening wordt gehouden met de verdelingseffecten. Een onroerendgoedbelasting werkt bijvoorbeeld weinig verstorend en zou een verschuiving van de belastingdruk van arbeid naar andere bronnen mogelijk maken. Voorts wijst het EESC erop dat in het kader van het waarborgen van een prudent begrotingsbeleid alleen naar maatregelen aan de uitgavenzijde wordt gekeken en niet naar maatregelen aan de inkomstenzijde. Al met al is een billijk ontvangstenstelsel een eerste vereiste voor budgettaire houdbaarheid en voor het herstel van gezonde overheidsfinanciën, vooral in landen met een hoge schuldenlast.

Brussel, 27 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

<sup>(22)</sup> Klaus Regling, directeur van het Europees stabiliteitsmechanisme, stelt voor om de schuldquote op te trekken van 60 % tot 100 % en het jaarlijkse tekort op 3 % van het bbp te houden.

<sup>(23)</sup> PB C 429 van 11.12.2020, blz. 227, en PB C 105 van 4.3.2022, blz. 11.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over aanvullende overwegingen betreffende het economisch beleid van de eurozone 2022 — Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone**

(COM(2021) 742 final)

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/07)

Rapporteur: **Juraj SIPKO**

Besluit van de voltallige vergadering	22.3.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	170/1/2//

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) merkt op dat de huidige economische ontwikkeling van de eurozone en de Europese Unie wordt gekenmerkt door een bijzonder hoge mate van economische, geo-economische en politieke onzekerheid. Deze onzekerheid is het gevolg van twee systeemschokken waarmee we thans worden geconfronteerd, namelijk de aanhoudende COVID-19-epidemie en de Russische invasie van Oekraïne. Bovendien zijn er ook nieuwe risico's die samenhangen met de versnippering op gebieden als internationale handel, betalingen, kapitaal- en financiële markten, waaronder productie, onderzoek en vervoer. De systeemrisico's hebben geleid tot een enorme toename van de overheidsschuld en tot inflatiegroei. De aanpak van de klimaatverandering blijft echter de grootste uitdaging voor de eurozone en de EU-lidstaten.

1.2. Het EESC herhaalt dat de strijd tegen de aanhoudende COVID-19-epidemie nog lang niet gestreden is. Daarom moeten alle substantiële en systemische maatregelen worden genomen om COVID-19 aan te pakken en moeten tegelijkertijd voorbereidingen worden getroffen met het oog op eventuele nieuwe epidemieën en pandemieën. De afgelopen twee jaar is gebleken dat investeringen in de gezondheidssector het grootste rendement opleveren.

1.3. Het EESC pleit voor beëindiging van de Russische agressie en de oorlog in Oekraïne en voor herstel van de territoriale integriteit van Oekraïne. Dit kan de voorwaarden scheppen voor veerkrachtige, inclusieve en duurzame economische groei in de landen van de eurozone en in de lidstaten van de Europese Unie.

1.4. Het EESC volgt de zeer ongunstige inflatietendensen, die voornamelijk het gevolg zijn van stijgende grondstoffen-, voedsel- en energieprijzen en van verstoringen in de toeleveringsketen, op de voet. In deze situatie is het verhogen van de rente geen bijzonder doeltreffend instrument. Een te strak monetair beleid kan ook de recessierisico's vergroten en de dringend noodzakelijke particuliere investeringen in de energietransitie vertragen. Daarom beveelt het EESC de ECB aan een adequate evenredigheidsbeoordeling uit te voeren, waarbij de neveneffecten van een strakker monetair beleid en de gevolgen daarvan voor de prijsstabiliteitsdoelstellingen op lange termijn zorgvuldig worden geanalyseerd. Het EESC moedigt de Europese Centrale Bank echter aan de kerninflatie te verlagen zonder het economisch herstel van de EU in gevaar te brengen. Gezien de bovengenoemde risico's dient de ECB voorzichtig te werk te gaan bij het normaliseren van het monetaire beleid.

1.5. In het licht van de sterk stijgende energie- en voedselprijzen beveelt het EESC aan dat de nationale economische beleidsmakers een goed functionerend en doeltreffend sociaal vangnet creëren voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, met inbegrip van de zwaarst getroffen segmenten van de middenklasse, waarbij ervoor wordt gezorgd dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten.

1.6. Het EESC is bezorgd over de voortdurende toename van de overheidsschuld. Het beveelt daarom aan om stappen te zetten in de richting van begrotingsconsolidatie op middellange termijn. Met het oog op de aanvulling van de nationale begrotingen ziet het EESC ruimte voor een billijke belastingheffing en een doeltreffend gebruik van overheidsmiddelen.

1.7. Het EESC acht de activering van de algemene ontsnappingsclausule naar aanleiding van COVID-19 terecht. Hoewel deze clausule tot en met 2023 van kracht blijft, zal een verdere verlenging moeten worden overwogen indien de systeemrisico's aanhouden. Het EESC verwacht dan ook dat de Europese Commissie onverwijld concrete stappen zet om het stabiliteits- en groeipact te hervormen.

1.8. Ondanks de vooruitgang die is geboekt bij de totstandbrenging van een financiële unie, moeten alle wezenlijke en systemische maatregelen ter voltooiing van de banken- en de kapitaalmarktenunie worden vastgesteld en uitgevoerd. In dit verband roept het EESC de verantwoordelijke organisaties en de bevoegde instellingen op de handen ineen te slaan om een financiële unie tot stand te brengen.

1.9. Het EESC wijst op de negatieve gevolgen van versnippering. Het wijst op de instabiliteit op de markten voor overheidsobligaties in de landen van de eurozone. Het EESC is dan ook ingenomen met de verklaring van de Europese Centrale Bank van 15 juni 2022 over de voorbereiding van maatregelen ter bestrijding van fragmentatie in de landen van de eurozone.

1.10. Het EESC steunt de transformatie van de economieën van de eurozone. Tegelijkertijd wijst het op het existentiële risico dat de klimaatverandering met zich meebrengt. In het licht hiervan, en ondanks de onvoorziene en complexe geo-economische ontwikkelingen, beveelt het EESC aan om over te schakelen op hernieuwbare energiebronnen en gebruik te maken van de beschikbare financiële middelen in het kader van het herstelplan, alsmede van andere financiële bronnen, waaronder financiering door de particuliere sector.

1.11. Momenteel hebben de landen van de eurozone, net als de rest van de Europese Unie, te maken met systeemshokken, -risico's en -dreigingen. Gezien deze kritieke periode voor de mensheid roept het EESC alle landen en bevoegde internationale instellingen op om met elkaar samen te werken bij de aanpak van alle ongekende systeemshokken, -risico's en -dreigingen waarmee de wereld momenteel wordt geconfronteerd. Uitstel van de goedkeuring en uitvoering van maatregelen kan verstrekende gevolgen hebben, niet alleen in termen van materieel verlies, maar ook — en vooral — in termen van mensenlevens.

## 2. Achtergrond en context

2.1. Er is momenteel sprake van twee echte systeemshokken — COVID-19 en de Russische invasie van Oekraïne — die, naast de daaruit voortvloeiende geo-economische fragmentatie, tot een hoge mate van onzekerheid hebben geleid. Bovendien hebben de stijgende grondstoffen- en voedselprijzen geleid tot aanzienlijke sociaal-economische risico's in zowel de eurozone als de EU. In het licht van de existentiële bedreiging die de klimaatverandering is, bestaat een van de grootste uitdagingen voor de eurozone en de EU-lidstaten erin de transitie naar een groene economie te verwezenlijken.

2.2. De economische ontwikkelingen van vandaag gaan gepaard met ongekende reële externe schokken in de lidstaten van de eurozone. Vanuit het oogpunt van de onderliggende macro-economische indicatoren kunnen deze ontwikkelingen derhalve niet als stabiel worden beschouwd. Daarnaast worden sommige specifieke lidstaten van de eurozone geconfronteerd met aanhoudende structurele uitdagingen op hun weg naar de opbouw van duurzame, veerkrachtige en inclusieve economieën.

2.3. Vóór deze twee systeemshokken was de inflatie in bijna alle lidstaten van de eurozone relatief laag. Ook vóór de klimaatcrisis werden relatief lagere inflatiecijfers opgetekend, en in sommige lidstaten van de eurozone was er zelfs sprake van deflatie. De huidige inflatiedynamiek vereist dat uitgebreid gebruik wordt gemaakt van het instrumentarium van de ECB. Momenteel is inflatie een van de grootste bedreigingen voor duurzame, veerkrachtige en inclusieve economische groei in de eurozone. Het terugdringen en stabiliseren van de inflatie en het binnen de inflatiedoelstelling houden ervan (onder de 2 %) kan niet worden bereikt zonder de nodige wijzigingen in het monetaire beleid van de Europese Centrale Bank. In dit verband heeft de Raad van Bestuur de nodige maatregelen genomen om het mandaat van de ECB inzake het nastreven van prijsstabiliteit en het waarborgen van de financiële stabiliteit te vervullen. Het is belangrijk dat de ECB in de nabije toekomst voorzichtig te werk gaat bij het normaliseren van het monetaire beleid.

2.4. De inflatie was sinds de oprichting van de Europese monetaire unie nooit eerder zo hoog. Dit is het gevolg van een hele reeks factoren die zelfs tijdens de verergerende mondiale COVID-19 crisis tot geleidelijk stijgende inflatiecijfers hebben geleid. Het economisch herstel in de eurozone heeft deze negatieve tendens nog versterkt als gevolg van het verminderde



aanbod. De Russische invasie van Oekraïne heeft ook bijgedragen tot hogere prijzen. De legitieme vraag rijst in hoeverre het monetaire beleid van de Europese Centrale Bank, met gebruikmaking van alle haar ter beschikking staande instrumenten, de inflatiegroei kan afremmen en geleidelijk weer binnen de beoogde inflatiedoelstelling kan brengen en houden zonder de stabiliteit van de eenheidsmunt en het economisch herstel na de COVID-19-crisis in gevaar te brengen.

2.5. De huidige inflatietrends zijn noch tijdelijk noch een kortstondig fenomeen (zoals in het najaar van 2021 werd opgemerkt), maar wijzen op een hoge mate van onzekerheid. In de tweede helft van vorig jaar werden de prijsstijgingen voornamelijk aangejaagd door energieprijzen, verstoring van de toeleveringsketens, een ongewoon scherpe stijging van de grondstoffenprijzen en hogere vervoerskosten. Aangezien de redenen voor de huidige prijsdynamiek complex zijn, zal monetair beleid niet volstaan om de inflatie te beteugelen. Wat nodig is, is een diversificatie van de energie-invoer en dus een verminderde afhankelijkheid van leveringen uit Rusland. Diversificatie biedt de lidstaten van de eurozone ook een historische kans om dringende structurele hervormingen door te voeren (bijv. administratieve hervormingen, justitiële hervormingen, hervormingen ter versterking van de rechtsstaat) en de afhankelijkheid van de invoer van traditionele energie-inputs te verminderen. Daarnaast is marktinterventie nodig om de huidige volatiele prijsdynamiek op de energiemarkt te beheersen. In dit verband is het EESC ingenomen met het voorstel van de Commissie betreffende een noodmaatregel om de hoge energieprijzen aan te pakken.

2.6. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat veel ondernemingen erin zijn geslaagd hun winst per eenheid te verhogen ondanks de stijgende energieprijzen. Uit de analyse van de ECB blijkt dat winsten een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de totale binnenlandse inflatie doordat bedrijven hogere kosten hebben doorberekend en winstmarges hebben afgeschermd en uitgebreid. Ook marktinterventies in de energiesector kunnen de prijsdynamiek afremmen.

2.7. De huidige prijsstijgingen houden voornamelijk verband met het aanbod. Deze trend heeft een negatieve invloed op het concurrentievermogen van de eurozone, leidt tot hogere kosten en zorgt voor opwaartse druk op de lonen in een tijd van economische neergang. Mocht deze ongunstige trend aanhouden, dan zou dit kunnen leiden tot stagflatie (hoewel hiervan momenteel in de landen van het eurozone geen sprake is). Historisch gezien kwam stagflatie bijna 40 jaar geleden voor het laatst voor. Het valt niet uit te sluiten dat indien de externe systeemschokken aanhouden, dit tot ongewenste stagflatie kan leiden. Anderzijds wijst het EESC op mogelijke negatieve gevolgen voor de vraag als mensen met een laag of gemiddeld inkomen worden getroffen door reële loonverliezen.

2.8. Het jaar 2021 werd gekenmerkt door een relatief gunstige ontwikkeling van de economische groei in de lidstaten van de eurozone, aangezien er geen sterke vertraging van de investerings- en handelsstromen als gevolg van de grote economische onzekerheid werd verwacht. De wereldwijde COVID-19-crisis kan leiden tot een vergroting van de verschillen in economische groei binnen de eurozone indien geen structurele hervormingen worden goedgekeurd en doorgevoerd. Deze uitdieping van verschillen kan zeer nadelig zijn voor de convergentie en deze ongunstige ontwikkeling in de lidstaten van de eurozone verergeren.

2.9. Op korte termijn zijn de vooruitzichten op het gebied van potentiële investeringsgroei niet bemoedigend. Het effect van de post-COVID-19-herstelmaatregelen (faciliteit voor herstel en veerkracht) wordt nu enigszins afgezwakt door de investeringonzekerheid als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Daarom is het belangrijk dat individuele economieën in staat zijn om het hoofd te bieden aan de aanhoudende verstoring van de handels- en investeringsstromen en de aanhoudende onzekerheid in verband met de wereldeconomie, maar vooral aan de hoge mate van onzekerheid in de lidstaten van de eurozone.

2.10. De economische vertraging is ook het gevolg van de aanzienlijke stijgingen van de energieprijzen waarmee huishoudens worden geconfronteerd. Sommige lidstaten hebben maatregelen genomen om de stijgende prijzen aan te pakken, in de vorm van subsidies, wijzigingen van de btw-tarieven, met inbegrip van aanvullende sociale premies, en sociale energietarieven voor de huishoudens met de laagste inkomens. Daarom moet opnieuw worden nagedacht over een efficiënt energiegebruik door huishoudens en moeten de gewoonten op het gebied van energieverbruik veranderen. De stijgende energieprijzen hebben geleid tot een geleidelijke verdringing van andere producten uit het consumptiepakket, waarvoor de vraag nu is gedaald. Bovendien leiden de hogere energieprijzen voor huishoudens tot een verandering in het consumptiepatroon van huishoudens en tot een aanzienlijke daling van het verbruik van bepaalde consumptiegoederen. Energie is echter een basisgoed en kan slechts in beperkte mate worden verminderd, wat betekent dat vooral armere huishoudens onder deze prijsstijgingen zullen lijden.

2.11. COVID-19 heeft een zeer negatieve impact gehad op de overheidsfinanciën in de lidstaten van de eurozone. De algemene ontsnapingsclausule van het stabiliteits- en groeipact werd in maart 2020 geactiveerd om de COVID-19-crisis aan te pakken. Ook werd de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun opgezet, waardoor op grote schaal budgettaire stimuleringsmaatregelen kunnen worden genomen om het bedrijfsleven te ondersteunen, maar ook om de sociale stabiliteit te handhaven.

2.12. De budgettaire respons en de inkrimping van de productie hebben geleid tot een aanzienlijke stijging van de overheidsschuldquote, met name in sommige lidstaten met een hoge schuldenlast. Het is van het grootste belang de houdbaarheid van de overheidsschuld te blijven waarborgen door middel van een geleidelijke vermindering van de overheidsschuld. Aangezien de energieprijzen op middellange termijn op een hoog niveau zullen blijven, zal een herziening van de markt- en prijsvormingsmechanismen, in combinatie met verdere budgettaire steunmaatregelen, noodzakelijk zijn om huishoudens en bedrijven die in het bijzonder door de energieprijsstijgingen worden getroffen, te ondersteunen.

2.13. Hogere uitgaven voor veiligheid en andere kritieke prioriteiten kunnen leiden tot een tijdelijke achteruitgang van de economische positie van de eurozone in de wereldeconomie. Tegen deze achtergrond staan de lidstaten van de eurozone voor de grote uitdaging om te evolueren naar duurzame economische groei en het aandeel van de economie van de eurozone ten opzichte van andere mondiale concurrenten te handhaven, door gebruik te maken van alle beschikbare instrumenten in combinatie met doeltreffend individueel beleid, waaronder diplomatieke instrumenten.

2.14. Meer recentelijk is de wisselkoers van de euro ten opzichte van de Amerikaanse dollar gedaald als gevolg van ongunstige geopolitieke ontwikkelingen, een daling die in mei 2021 is ingezet. De depreciatie van de euro, de op een na grootste reservemunt, is vooral het gevolg van de verschillen in monetair beleid tussen de Europese Centrale Bank en het Federal Reserve System (FED).

2.15. Op basis van bovenstaande analyses heeft de Europese Commissie in juli 2022 haar economische vooruitzichten gepresenteerd, die voornamelijk worden bepaald door de ontwikkelingen in Oekraïne. Daarin gaat zij ervan uit dat de economische groei dit jaar 2,7 % zal bedragen in de EU-lidstaten en 2,6 % in de eurozone. Volgens de prognoses van de Commissie zal dit volgend jaar respectievelijk 1,5 % en 1,4 % zijn. De gemiddelde inflatie zal dit jaar naar verwachting uitkomen op 7,6 % in zowel de EU als de eurozone, terwijl de inflatie volgend jaar naar verwachting zal dalen tot respectievelijk 4,6 % en 4 %.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC benadrukt dat de economische ontwikkeling van de landen van de eurozone op korte maar ook op middellange termijn sterk wordt beïnvloed en/of kan worden beïnvloed door de gevolgen van de Russische inval in Oekraïne. Deze negatieve ontwikkeling is van systemische aard; er is geen parallel mee te trekken in de naoorlogse geschiedenis. Vergelijkingen met andere schokken die historisch gezien een negatieve invloed hebben gehad op de economische ontwikkelingen in het eurogebied zijn dan ook heel lastig. In ieder geval is er een zeer grote mate van onzekerheid, wat prognoses over toekomstige ontwikkelingen bemoeilijkt.

3.2. Het EESC wijst erop dat de ontwikkeling van de onderliggende macro-economische en micro-economische grote onzekerheid, die voornamelijk van geopolitieke en economische aard indicatoren in de landen van de eurozone niet bemoedigend is. De mate van onzekerheid is bijzonder hoog. Met name zijn er een aantal onbekende variabelen die van invloed kunnen zijn op de reeds zeer is.

3.3. Het EESC is van mening dat de ontwikkeling van de inflatie een groot risico vormt voor de sociaal-economische vooruitgang in de landen van de eurozone. Het huidige inflatierisico houdt vooral verband met het aanbod en verstoringen in de waardeketens. De ontwikkelingen in Oekraïne, met name op het gebied van de energie-input, met inbegrip van de grondstoffenprijzen, hebben — samen met de maatregelen om de verspreiding van COVID-19 in te dammen — geleid tot veranderingen aan de aanbodzijde.

3.4. De huidige inflatiedynamiek vereist een uitgebreid gebruik van het instrumentarium van de ECB om prijsstabiliteit te bereiken met behulp van een accommoderend monetair beleid. De ECB dient voorzichtig te werk te gaan bij het normaliseren van het monetaire beleid. Bovendien zal het monetaire beleid naar verwachting het economisch beleid in de lidstaten van de eurozone blijven ondersteunen.

3.5. Het EESC benadrukt dat het inflatierisico in de lidstaten niet is ingedamd en dat er slechts gedeeltelijke pogingen zijn ondernomen om dit risico weg te nemen. Gezien de aanhoudende ongunstige ontwikkeling van de inflatie en de gevolgen daarvan voor huishoudens, in combinatie met de ontwikkeling van het concurrentievermogen, roept het EESC alle bevoegde instellingen op alle dringende maatregelen vast te stellen en uit te voeren om de negatieve prijsschokken te compenseren. Tegelijkertijd moet onrust op de markt voor overheidsobligaties in de eurozone worden voorkomen<sup>(1)</sup>.

3.6. Het EESC is ingenomen met de publicatie van het REPowerEU-programma, waarvan het verwacht dat het zal bijdragen tot een geleidelijke vermindering van de afhankelijkheid van energie-inputs uit de Russische Federatie, en dat de mogelijkheid biedt om de grootste kostenrisico's die een grote bedreiging vormen voor de prijsstabiliteit in de landen van de eurozone geleidelijk weg te nemen.

3.7. Het EESC verwacht dat REPowerEU nog twee andere belangrijke bijdragen zal leveren: (i) REPowerEU kan een grote toename van investeringen in specifieke sectoren en gebieden stimuleren, waarmee een idee wordt verwezenlijkt dat van vóór de Russische invasie van Oekraïne dateert. Het achterliggende idee is dat dit jaar een aanzienlijke investeringsgroei zal plaatsvinden, met name op specifieke gebieden van openbaar belang; (ii) REPowerEU zal vermoedelijk ook een substantiële bijdrage leveren aan de belangrijkste structurele veranderingen waarmee de huidige generatie wordt geconfronteerd, en daarmee tegemoetkomen aan de cruciale doelstellingen om de economieën van de eurozone concurrerender, duurzamer en veerkrachtiger te maken, in overeenstemming met de kerndoelen van de Green Deal.

3.8. Het EESC houdt nauwlettend in de gaten hoe investeringen fundamenteel worden herschikt in vergelijking met de oorspronkelijke investeringsplannen. De investeringsgroei kan lager uitvallen in sectoren die verband houden met de herstructurering van de energievoorziening en de uitvoering van de Green Deal-prioriteiten voor de EU-landen. Het is onduidelijk wat de vooruitzichten zullen zijn in sectoren en gebieden die er niet rechtstreeks verband mee houden. Tegen deze achtergrond is het belangrijk om oog te hebben voor de ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen in traditionele economische sectoren (die niet per se strategisch zijn of streven naar mondiale excellentie), en dat potentiële kansen in de afzonderlijke regio's te baat worden genomen.

3.9. Het EESC is er sterk voorstander van om niet alleen voldoende aandacht te schenken aan de verwezenlijking van de huidige kritieke prioriteiten, maar ook aan het waarborgen van uniforme innovatieprestaties in alle regio's, de eurozone en de EU als geheel. Onderschatting van deze doelstelling kan leiden tot een uitdieping van de verschillen tussen de regio's in de eurozone en de EU-lidstaten.

3.10. Het EESC is ingenomen met de mogelijkheid van sterkere convergentie dankzij groei in de voorheen minder ontwikkelde eurozonelanden, die over een lange periode bekeken in een hoger tempo dan het gemiddelde van de eurozone zijn gegroeid. In dit verband zij erop gewezen dat COVID-19 en de huidige oorlog in Oekraïne kunnen leiden tot verslechterende en divergente ontwikkelingen in de lidstaten van de eurozone, hetgeen niet bevorderlijk is voor de verwezenlijking van de basisideeën die in het Verdrag van Maastricht zijn vervat.

3.11. Het EESC is ingenomen met en steunt het lopende debat over de opzet van het nieuwe institutionele kader voor overheidsfinanciën in de EU-lidstaten. In dit verband wijst het erop dat de actualisering van de begrotingsregels van het stabiliteits- en groeipact vooral samenhangt met de uitdaging om houdbare overheidsfinanciën te verzoenen met de duidelijke behoefte aan overheidsinvesteringen.

3.12. Het EESC ziet ruimte voor onderlinge coördinatie en koppelingen tussen verschillende soorten beleid die gericht zijn op het waarborgen van houdbare overheidsschulden. Daarnaast moeten, waar dat gerechtvaardigd is, begrotingsstrategieën worden ondersteund die stroken met een op herstel en veerkracht gerichte middellangetermijnaanpak van begrotingscorrectie. Het EESC verwacht dat er realistische en werkbare oplossingen worden bereikt, die resulteren in een platform voor overheidsfinanciën dat onverwijld moet worden geïmplementeerd.

3.13. Nu de overheidsbegrotingen als gevolg van de COVID-19-crisis onder druk staan, moeten verdere compenserende maatregelen om huishoudens en bedrijven te helpen de energiecrisis het hoofd te bieden, doelgericht en doeltreffend zijn. Het EESC heeft begrip en respect voor de huidige redenen om tegemoet te komen aan de veiligheids-, humanitaire en sociale behoeften en de gevolgen daarvan voor de nationale begrotingen in de eurozone. In dit verband is het EESC ingenomen met het besluit van de Commissie om de activering van de ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact te verlengen en roept het de Commissie op om zo snel mogelijk met concrete hervormingsvoorstellen voor dat pact te komen.

---

<sup>(1)</sup> Het EESC is daarom ingenomen met de aankondiging van de ECB van 15 juni 2022 dat zij wil werken aan een instrument om fragmentatie in de eurozone tegen te gaan.

3.14. Het EESC heeft er herhaaldelijk op gewezen dat er, net als in het verleden, en vandaag des te meer, extra inspanningen moeten worden geleverd om de positie van de eurozone op het internationale toneel te versterken. Momenteel staan de economieën van de eurozone voor nieuwe uitdagingen die verband houden met het algemene veiligheidsrisico en structurele veranderingen. Daarnaast kunnen economische en politieke ontwikkelingen van invloed zijn op de positie van de euro in het internationale monetaire en betalingssysteem. Het beëindigen van de Russische agressie en de oorlog in Oekraïne en het herstellen van de territoriale integriteit van Oekraïne kunnen leiden tot een heropleving van de wereldeconomie en tot een sterkere eurozone-economie in die wereldeconomie.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC is ervan overtuigd dat het, om de relatieve sociaal-economische stabiliteit in de lidstaten van de eurozone te waarborgen tegen de huidige achtergrond van grote geopolitieke en economische onzekerheid, die verband houdt met de risico's van stijgende inflatie en toenemende overheidsschuld, van belang zal zijn om de juiste prioriteiten te stellen bij het gebruik van de middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Dit instrument stelt de EU-lidstaten in staat om gezamenlijk obligaties op de kapitaalmarkten uit te geven, en is tot dusver zeer doeltreffend gebleken. Het EESC zou daarom graag zien dat dit instrument ook in de toekomst wordt toegepast. In dit verband ziet het EESC ruimte voor het gebruik van de herstel- en veerkrachtfaciliteit na 2026.

4.2. Het EESC benadrukt dat de aanhoudende invasie van Oekraïne door Rusland kan leiden tot een ongewenste recessie en zelfs tot stagnatie in bepaalde landen van de eurozone. Daarom is het nu meer dan ooit nodig deze ongunstige ontwikkelingen nauwlettend in het oog te houden en er preventief tegen op te treden.

4.3. Het EESC merkt op dat de trends op het gebied van werkloosheid en arbeidsmarkt wijzen op een relatieve stabiliteit. Tegelijkertijd wijst het Comité op de relatief grote verschillen tussen de nationale werkloosheidscijfers in vergelijking met de periode vóór 2008. In sommige lidstaten van de eurozone is er sprake van structurele werkloosheid, in combinatie met een tekort aan geschoolde arbeidskrachten. Dit relatieve tekort aan hooggekwalificeerde arbeidskrachten staat een versterking van het concurrentievermogen in bepaalde sectoren en gebieden in de weg. In dit verband merkt het EESC op dat er in de lidstaten van de eurozone en van de EU nog voldoende tot dusver onbenutte mogelijkheden voor bij- en omscholing zijn.

4.4. Het EESC is zeer bezorgd over de negatieve trends op het gebied van ongelijkheid en de toenemende armoede in de lidstaten van de eurozone en in de hele EU. Ongelijkheid in de breedste zin van het woord is voor een groot deel de erfenis van de wereldwijde financiële crisis. COVID-19 heeft deze negatieve trend nog geaccentueerd. De stijgende energie- en voedselprijzen treffen momenteel de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, alsook huishoudens met lage en middeninkomens. Daarom roept het EESC alle bevoegde instellingen dringend op een doeltreffend sociaal vangnet te creëren dat niemand aan zijn lot overlaat.

4.5. Het EESC wijst nogmaals op de mogelijke en onvoorziene ontwikkeling van nieuwe mutaties, pandemieën en epidemieën. De opkomst en snelle verspreiding van COVID-19 bracht aan het licht dat de gezondheidssector zeer slecht voorbereid was op de pandemie. Een grotere paraatheid, maar vooral een verantwoordelijker beleid van alle bevoegde organen en instellingen op dit gebied, is dan ook absoluut noodzakelijk. Het EESC wijst erop dat, zoals de ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar hebben aangetoond, investeringen in gezondheid en preventie het meeste rendement opleveren.

4.6. Het EESC benadrukt dat steun voor de verstrekking van extra liquide middelen na het uitbreken van de COVID-19-pandemie een juiste beslissing is geweest. Aangezien bepaalde maatregelen thans zijn opgeschort, is het nu echter noodzakelijk zich te concentreren op het garanderen van de solvabiliteit van bepaalde bedrijven. Er zal ook extra liquiditeit nodig zijn om de groei na de pandemie te ondersteunen. Het EESC acht het daarom van cruciaal belang om vooruitgang te blijven boeken met de totstandbrenging van de kapitaalmarkten- en de bankenunie.

4.7. Het EESC wijst op het proces van versnippering van de wereldeconomie. De Russische invasie van Oekraïne heeft geleid tot een versnippering in de internationale handel, het internationale betalingsverkeer, de internationale monetaire/financiële betrekkingen, het internationale vervoer, internationale wetenschap en internationaal onderzoek, de mondiale waardeketens enz. Dit proces heeft zeer negatieve gevolgen gehad voor de sociaal-economische ontwikkelingen in de landen van de eurozone.

4.8. Het EESC merkt op dat de huidige hoge mate van economische en geo-economische onzekerheid, die gepaard gaat met grote risico's, de meest complexe situatie vormt in de hele geschiedenis van het Europese integratieproject. Gezien de onvoorspelbaarheid van toekomstige sociaal-economische ontwikkelingen is het van groot belang dat de bevoegde instellingen een breed scala aan maatregelen vaststellen en uitvoeren om externe schokken in de economieën van de lidstaten van de eurozone te verminderen en weg te nemen.

Brussel, 27 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een verbetering van de arbeidsmobiliteit ter ondersteuning van het economisch herstel**

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/08)

Rapporteur: **Philip VON BROCKDORFF**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	29.9.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	101/0/0

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. In een aantal adviezen heeft het EESC gewezen op het belang van arbeidsmobiliteit en vastgesteld dat de arbeidsmobiliteit binnen de EU in de loop der jaren weliswaar is toegenomen, maar slechts in een matig tempo.

1.2. Het EESC is van mening dat grondiger moet worden geanalyseerd waarom — afgezien van de door de pandemie veroorzaakte beperkingen — het bestand van EU-migranten in de werkende leeftijd procentueel minder toeneemt dan in voorgaande jaren. Het EESC dringt ook aan op een studie om de economische kosten van de huidige situatie op de arbeidsmarkt te bepalen.

1.3. Het EESC bepleit doeltreffender nationale maatregelen, met de nadruk op actief arbeidsmarktbeleid, zoals inkomensondersteuning voor werkenden uit de EU en uit derde landen.

1.4. Het EESC verzoekt de Europese Commissie om in het kader van de landspecifieke aanbevelingen in het Europees Semester indicatoren op te nemen voor het toezicht op nationaal beleid dat de mobiliteit van werknemers in de EU op de een of andere manier beperkt.

1.5. Voorts verzoekt het EESC de Europese Commissie de negatieve ontwikkelingen in verband met de arbeidsmobiliteit te analyseren, met name de braindrain in bepaalde sectoren en regio's. Tegelijkertijd moeten maatregelen om de braindrain tegen te gaan, gepaard gaan met maatregelen om opwaartse sociale en economische convergentie te bevorderen.

1.6. Het EESC beveelt de lidstaten ook aan om hun portaalsites verder te verbeteren en daarin de minimumarbeidsvoorwaarden op te nemen die de nationale wetgeving vereist om misbruik te voorkomen. Het EESC dringt ook aan op verdere inspanningen om de talenkennis te verbeteren.

1.7. Het EESC verzoekt de lidstaten om de mobiliteit van personen met een handicap te vergemakkelijken.

1.8. Gendergelijkheid beschouwt het EESC eveneens als een belangrijke factor voor het vergroten van de arbeidsmobiliteit in de EU, zoals vermeld in SOC/731<sup>(1)</sup>.

1.9. Het EESC verzoekt de Europese Commissie om de coördinatie van de sociale zekerheid voortdurend in het oog te houden en te zorgen voor gemeenschappelijke oplossingen voor nieuw ontstane situaties, zoals telewerken vanuit het buitenland. Bovendien dringt het EESC aan op meer inspanningen om een Europees socialezekerheidsnummer in te voeren als mogelijkheid om belemmeringen voor de toegang tot sociale zekerheid in grensoverschrijdende situaties uit de weg te ruimen.

---

<sup>(1)</sup> PB C 443 van 22.11.2022, blz. 63.

1.10. Het EESC wijst erop dat goede arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, alsook aspecten inzake de levenskwaliteit, zoals de beschikbaarheid van goede scholen en recreatieve voorzieningen, voor bedrijven noodzakelijk zijn om een concurrentievoordeel te behouden en geschoolde werknemers aan te trekken.

1.11. Het EESC stelt verder vast dat de COVID-19-pandemie de mogelijkheden voor telewerken duidelijk heeft vergroot. Steeds meer werknemers zijn geïnteresseerd om voor een korte periode of tijdelijk vanuit het buitenland op afstand te werken. Het EESC kijkt uit naar de komende onderhandelingen met de sociale partners over een richtlijn ter zake.

1.12. Het EESC zou graag zien dat er in de hele EU een netwerk van informatiepunten komt, met online, maar ook fysieke en telefonische diensten, om werknemers en werkgevers te helpen met vragen over bijvoorbeeld bank- en verzekeringsdiensten.

1.13. Het EESC benadrukt tot slot het belang van de lopende statistische analyse van de arbeidsmobiliteitsstromen om de niet op elkaar aansluitende vaardigheden op de arbeidsmarkten van de EU te helpen aanpakken en de impact van ontwikkelingen zoals de oorlog in Oekraïne en de bewegingen van personen in de werkende leeftijd binnen en tussen de lidstaten van de EU te beoordelen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. In een tijd van grote economische onzekerheid, met naar beneden bijgestelde economische prognoses en met binnenkort waarschijnlijk een verhoging van de rentevoet in de eurozone om de hoge inflatiecijfers tegen te gaan, zou arbeidsmobiliteit in de EU een cruciale rol kunnen spelen in het economische herstel en de groeiperspectieven van de EU. Algemeen wordt erkend dat het vrije verkeer van werknemers en diensten bijdraagt tot economische groei en cohesie in de Unie en werkgelegenheid creëert op de eengemaakte markt. Het effect is duidelijk: een grotere mobiliteit om bestaande vacatures te vervullen, verbetert de toewijzing van arbeidskrachten en verhoogt de economische productie en de welvaart, vooral als de aangeboden arbeidsvoorwaarden billijk zijn. De arbeidsmarkt van de EU is ook gebaseerd op het beginsel van gelijke behandeling, zoals verankerd in artikel 45 VWEU en nader uitgewerkt in een aantal secundaire wetgevingsbesluiten. In het algemeen zal de economie van de EU baat hebben bij een grotere arbeidsmobiliteit. Voor afzonderlijke lidstaten kunnen er echter winsten en verliezen zijn, afhankelijk van de langetermijneffecten van de richting van de mobiliteitsstromen. Op korte termijn zou arbeidsmobiliteit gunstig zijn voor landen van herkomst die worden gekenmerkt door structurele werkloosheid. De netto-effecten voor de ontvangende landen zouden echter grotendeels afhangen van onder meer de aan de werknemers geboden arbeidsvoorwaarden.

2.2. Het EESC heeft in een aantal adviezen gewezen op het belang van arbeidsmobiliteit en heeft vastgesteld dat de arbeidsmobiliteit binnen de EU in de loop der jaren is toegenomen, zij het in een matig tempo en al blijft zij procentueel gezien nog steeds achter bij de arbeidsmobiliteit in de VS. Volgens een studie van het directoraat-generaal Regionaal Beleid van de Europese Commissie maakt de bevolking van de VS die naar een andere staat is verhuisd ongeveer 2,8 % uit van de totale bevolking in de werkende leeftijd, terwijl dit aandeel in de EU ongeveer 1,2 % bedraagt <sup>(2)</sup>.

2.3. Volgens de bevolkingsstatistieken van Eurostat voor 2019 waren er 13 miljoen EU-burgers in de werkende leeftijd (20-64 jaar) die van de ene lidstaat naar een andere verhuisden. Het aantal EU-migranten in de werkende leeftijd is echter procentueel minder sterk gestegen dan in de voorgaande jaren, en de pandemie heeft niet bijgedragen tot een toename van deze aantallen.

2.4. De arbeidskrachtenenquête van de EU in 2019 vermeldde een aantal van 11,9 miljoen EU-migranten in de werkende leeftijd (gedefinieerd als EU-burgers die in een andere lidstaat verblijven dan het land van hun nationaliteit), van wie 9,9 miljoen actieve migranten (gedefinieerd als EU-burgers die in een andere lidstaat gaan werken zonder een werkvergunning nodig te hebben). Dit komt neer op 4,2 % van de totale beroepsbevolking in de toen 28 lidstaten. Het vertrek van het VK uit de EU heeft de arbeidsmogelijkheden voor EU-burgers duidelijk verminderd en de belangrijkste landen van bestemming zijn nu Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje.

2.5. Roemenië en Polen zijn de belangrijkste landen van herkomst van actieve migranten, met als belangrijkste sectoren van economische activiteit voor EU-migranten de be- en verwerkende industrie en de groot- en detailhandel. Andere relatief belangrijke sectoren zijn de bouw en het vervoer, de sociale zorg en huishoudelijke dienstverlening, het toerisme en de landbouw.

2.6. Het aantal grensarbeiders in de EU-28 bedroeg 1,5 miljoen en ook hier is het aantal gedaald met het vertrek van het VK uit de EU; de belangrijkste landen van verblijf van grensarbeiders zijn nu Frankrijk, Duitsland en Polen, terwijl er verder opmerkelijke stromen plaatsvinden tussen Slowakije, Hongarije en Oostenrijk. Arbeidsmobiliteit binnen de EU wordt

---

<sup>(2)</sup> <https://epc2010.princeton.edu/papers/100976>

ingegeven door uiteenlopende redenen, afhankelijk van de persoonlijke situatie, waaronder beloningsverschillen tussen het gastland en het land van verblijf van de grensarbeider. De beslissing om in het buitenland te gaan werken kan immers op een combinatie van verschillende redenen zijn gebaseerd, waaronder seizoensarbeid in sectoren als de landbouw en het toerisme. De verslechterende koopkracht waarmee burgers in de hele EU recentelijk te maken krijgen, kan de arbeidsmobiliteit ontmoedigen, vooral als de stijgende prijzen ook gevolgen hebben voor de kosten van huurwoningen.

2.7. De laatste jaren is de mobiliteit onder hoogopgeleide migranten toegenomen: meer dan een derde van de EU-migranten behoort tot deze categorie. Omgekeerd is het aandeel laaggeschoolde migranten met hetzelfde percentage gedaald als de toename van het aantal hooggeschoolde migranten. Het is relevant op te merken dat de mobiliteit van hooggeschoolde migranten in belangrijke mate bijdraagt aan de ontwikkeling van de kenniseconomie. De belangrijkste EU-landen van bestemming voor hoogopgeleide migranten zijn Duitsland, Spanje, Frankrijk, België en Oostenrijk. Terwijl hooggeschoolde migranten meestal werkzaam zijn in het bedrijfsleven, het onderwijs, de wetenschap en de techniek, blijkt overkwalificering vrij veel voor te komen. Geschat wordt dat 55 % van de hooggekwalificeerde migranten vrouwen zijn.

2.8. Volgens de demografische prognoses van Eurostat zal de gemiddelde leeftijd van de EU-burgers naar verwachting stijgen. Belangrijk is ook dat het aandeel van de bevolking in de werkende leeftijd in de totale bevolking naar verwachting zal dalen, met name in de leeftijdsgroep van 20 tot en met 39 jaar. In de oudere leeftijdsgroepen daarentegen zullen zich grote proportionele stijgingen voordoen. Deze demografische ontwikkelingen zullen een aanzienlijke invloed hebben op het potentiële aantal EU-migranten in de komende jaren, aangezien mensen het meest geneigd zijn te verhuizen aan het begin van hun beroepsleven en minder naarmate ze ouder worden. Dit wordt bevestigd door gegevens waaruit blijkt dat personen in de leeftijdsgroepen van 20 tot en met 29 jaar en van 30 tot en met 39 jaar jaarlijks meer uitstromen dan andere leeftijdsgroepen.

2.9. Aangezien het aantal personen in jongere leeftijdscohorten ook daalt in de landen van herkomst, zal dit naar verwachting resulteren in dalende aantallen mobiele werknemers in de EU. Deze verwachte daling van de mobiliteitsstromen kan echter worden tegengegaan door de vergrijzing van de bevolking in de EU, met een grotere vraag naar gespecialiseerde gezondheidszorg en sociale zorg, waardoor de aanwerving van mobiele werknemers moet toenemen.

2.10. Uit het bovenstaande blijkt dat de mobiliteitsstromen in de EU een uitdaging blijven die het aanbod beperkt en in de meeste sectoren, waaronder de IT- en hightechindustrie, tot mismatches leidt. Deze situatie is er niet beter op geworden door de pandemie, waarbij de mobiliteit binnen de EU werd beperkt door lockdowns en andere beperkende maatregelen zoals grenssluitingen en reisverboden. Vóór de pandemie overheerste de arbeidsmobiliteit tussen oost en west de stromen tussen zuid en noord, en verwacht wordt dat dit met de instroom van vluchtelingen uit het door oorlog geteisterde Oekraïne zo zal blijven. Hoe dan ook: hoe sneller de mobiliteit van de EU-burgers terugkeert naar het niveau van vóór de pandemie, hoe beter. Het aantal actieve arbeidsmarkt-migranten is tussen 2019 en 2020 met 4 % gedaald <sup>(3)</sup>.

2.11. De wederzijdse erkenning van diploma's en kwalificaties is van essentieel belang om vacatures te vervullen in beroepen met een tekort aan arbeidskrachten en om mobiliteit te vergemakkelijken. Het erkenningssysteem moet echter worden versterkt om doeltreffend te werken en de arbeidsmobiliteit te ondersteunen. Het probleem doet zich vooral voor bij de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties en niet zozeer op academisch of professioneel niveau. Dit gezegd zijnde, is het van belang te erkennen dat er een verschil in aanpak bestaat voor de wederzijdse erkenning van academische kwalificaties en beroepskwalificaties. Ook mag niet uit het oog worden verloren dat de EU overeenkomstig artikel 166 VWEU de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud en de opzet van de beroepsopleiding ten volle moet eerbiedigen en het optreden van de lidstaten moet ondersteunen en aanvullen.

### 3. Specifieke opmerkingen

3.1. Het EESC is van mening dat grondiger moet worden geanalyseerd waarom — afgezien van de door de pandemie veroorzaakte beperkingen — het bestand van EU-migranten in de werkende leeftijd procentueel minder toeneemt dan in voorgaande jaren. Het EESC pleit tevens voor een studie om de economische kosten te bepalen van de huidige staat van de arbeidsmarkt, die wordt gekenmerkt door fragmentatie langs de lijnen van de lidstaten: "de kosten van een niet-eengemaakte EU-arbeidsmarkt".

3.2. Het EESC bepleit doeltreffender nationaal beleid zoals mobiliteitsprikkels, waaronder circulaire mobiliteit (door in de landen van herkomst te investeren via uitwisselingsprogramma's en wederzijdse leerprocessen), met de nadruk op actief arbeidsmarktbeleid van de lidstaten, zoals inkomensondersteuning voor werkenden uit de EU en uit derde landen. In dit verband is het EESC van mening dat het aanbieden van financiële steun aan werkzoekenden, zoals het dekken van de kosten

<sup>(3)</sup> Jaarverslag over de arbeidsmobiliteit binnen de EU (2021).



van verhuizing om in een andere lidstaat of regio te gaan werken, de mobiliteit verder zou bevorderen. Daarnaast zijn er meer inspanningen nodig om de voorlichting over banen in andere EU-landen te verbeteren en moet er logistieke hulp worden geboden bij de internationale verhuizing, bijvoorbeeld het vinden van huisvesting, registratie voor belastingdoel-einden, het vinden van een school voor de kinderen, mogelijke hulp bij het vinden van een baan voor de partner enz. Het EESC adviseert om gebruik te maken van AI-instrumenten in een gemeenschappelijk EU-breed web dat alle vacatures in de EU-lidstaten centraliseert, zodat profielen en functievereisten beter op elkaar kunnen worden afgestemd. In dezelfde geest moeten meer gerichte stimuleringsmaatregelen worden genomen om werklozen aan te moedigen naar lidstaten met een lage werkloosheid te verhuizen. Het gebrek aan geschoolde arbeidskrachten is het dringendste probleem voor Europese bedrijven, zoals blijkt uit het Safe-verslag dat op 1 juni 2022 door de ECB is gepubliceerd.

3.3. Het EESC betreurt dat de arbeidsmarkt in de EU nog steeds gefragmenteerd is. De arbeidsmobiliteit is het slachtoffer geworden van de fragmentarische aanpak die tot dusver is gevolgd. Verder onsamenhangend beleid, met name op nationaal niveau, moet worden vermeden. Aangezien de gelijke behandeling van lokale en mobiele werknemers moet worden gewaarborgd, verzoekt het EESC de Europese Commissie om in het kader van de landspecifieke aanbevelingen in het Europees Semester indicatoren op te nemen voor het toezicht op nationaal beleid dat de mobiliteit van werknemers in de EU op de een of andere manier beperkt.

3.4. De mobiliteit van werknemers en beroepsbeoefenaren in de EU kan alleen toenemen met een betere handhaving van de bestaande regels, een betere toegang tot informatie en een betere samenwerking tussen de lidstaten. Het EESC acht de rol van de Europese Commissie in dit alles van cruciaal belang. Het EESC merkt op dat afzonderlijke lidstaten soms terughoudend zijn om verdere hervormingen van de eengemaakte markt door te voeren uit vrees dat die op korte termijn leiden tot banenverlies, met name in landen die al een achterstand hebben en in landen/sectoren met een lage productiviteit. In theorie helpt het vrije verkeer van werknemers om dit probleem op te lossen, maar vanuit nationaal perspectief zou dat in de tussentijd kunnen leiden tot een verlies van middelen en een potentiële kennis- en vaardighedenvlucht. Derhalve kan het nodig zijn dat de Europese Commissie de negatieve ontwikkelingen in verband met de arbeidsmobiliteit analyseert, met name de braindrain in bepaalde sectoren en regio's. Tegelijkertijd moeten maatregelen om de braindrain tegen te gaan, gepaard gaan met maatregelen om opwaartse sociale en economische convergentie te bevorderen. Het EESC erkent dat er een aantal variabelen in het spel kan zijn, waaronder de demografische vooruitzichten en het effect daarvan op de omvang en samenstelling van de bevolking in de werkende leeftijd in zowel de landen van herkomst als van bestemming.

3.5. Hoewel de onderwijs- en validatienormen te allen tijde moeten worden gehandhaafd, verzoekt het EESC de lidstaten om de bureaucratie te verminderen en zich te houden aan het grondbeginsel van gelijke behandeling. In dit verband worden verdere verbeteringen van de mechanismen voor wederzijdse erkenning en van de portalen voor beroepsmobiliteit noodzakelijk geacht. Het EESC neemt kennis van belangrijke verbeteringen aan het Eures-portaal voor beroepsmobiliteit, het Europass-onlineplatform en de Europese classificatie van vaardigheden, competenties, kwalificaties en beroepen (ESCO) en verzoekt de lidstaten om hun desbetreffende portaalsites verder te verbeteren door er de door de nationale wetgeving vereiste minimumarbeidsvoorwaarden in op te nemen. Dit laatste wordt van bijzonder belang geacht om misbruik van arbeidsvoorwaarden voor mobiele werknemers in grensoverschrijdende regio's en voor werknemers uit derde landen te voorkomen. Het EESC dringt ook aan op verdere inspanningen om de talenkennis te verbeteren, aangezien een gebrek aan talenkennis een belangrijke belemmering vormt voor het vrije verkeer in de EU.

3.6. Het EESC verzoekt de lidstaten om de mobiliteit van personen met een handicap te vergemakkelijken. Relevant in dit verband is de goedkeuring van een gemeenschappelijke Europese definitie van de gehandicaptenstatus, in overeenstemming met het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en de wederzijdse erkenning van de gehandicaptenstatus door de lidstaten.

3.7. Gendergelijkheid beschouwt het EESC als een belangrijke factor voor het vergroten van de arbeidsmobiliteit in de EU, zoals vermeld in SOC/731. Dit moet deel uitmaken van een breder engagement om de normen van democratie en gelijkheid voor iedereen na te leven als middel om de arbeidsmobiliteit te vergroten.

3.8. Het EESC adviseert de ontvangende lidstaten om personen die in het ontvangende land werken, aan het begin van hun beroepservaring toegang te bieden tot opleidingen, zoals taalprogramma's, en indien nodig in een later stadium omscholing, om het tekort aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren aan te pakken en digitale transities en maatregelen ten behoeve van een klimaatneutrale economie te ondersteunen.

3.9. Het EESC merkt ook op dat Erasmus+ de arbeidsmobiliteit in de EU zou kunnen vergroten en wijst op een in 2011 uitgevoerde studie <sup>(4)</sup> waarin wordt geanalyseerd hoe studeren in het buitenland de mobiliteit op de arbeidsmarkt later in het leven beïnvloedt, waarbij de blootstelling aan Erasmus wordt gebruikt als een onafhankelijke bron van variatie om in het buitenland te studeren. Uit de studie bleek dat studeren in het buitenland de kans aanzienlijk vergroot dat iemand na het behalen van een academische kwalificatie in het buitenland gaat werken. Afgestudeerden die in het buitenland hebben gestudeerd, hebben ongeveer 15 procentpunten meer kans om na hun afstuderen in het buitenland te gaan werken.

3.10. Het EESC is ingenomen met de verbeterde coördinatie van de sociale zekerheid in de EU, maar stelt met enige bezorgdheid vast dat mobiele werknemers, en met name grensarbeiders, nog steeds moeilijkheden ondervinden om toegang te krijgen tot socialebeschermingsstelsels. Het EESC verzoekt de Europese Commissie dan ook om de coördinatie van de sociale zekerheid voortdurend in het oog te houden en te zorgen voor gemeenschappelijke oplossingen voor nieuw ontstane situaties, zoals telewerken vanuit het buitenland. Het belang van een gecoördineerd optreden op het niveau van de Unie kan niet genoeg worden benadrukt. De lidstaten moeten de sociale rechten van mobiele werknemers te allen tijde waarborgen, ook in crisissituaties. Het EESC erkent de bestaande verschillen in pensioenregelingen in de EU, maar het dringt ook aan op meer inspanningen om de pensioenrechten van mobiele werknemers in de hele EU beter te coördineren en te handhaven, eventueel via gerichte landspecifieke aanbevelingen binnen het Europees Semester. Bovendien dringt het EESC aan op meer inspanningen om een Europees socialezekerheidsnummer in te voeren als mogelijkheid om belemmeringen voor de toegang tot sociale zekerheid in grensoverschrijdende situaties uit de weg te ruimen.

3.10.1. Opgemerkt zij dat het pan-Europese persoonlijke pensioenproduct (PEPP) <sup>(5)</sup> bijzonder aantrekkelijk zou moeten zijn voor zelfstandigen en voor mobiele werknemers die gedurende hun gehele beroepsleven in verschillende landen werken. De mogelijkheid om grensoverschrijdend van aanbieder van PEPP's te veranderen, zal ongetwijfeld bijdragen tot de arbeidsmobiliteit, hoewel niet duidelijk is in hoeverre dit het geval zal zijn, aangezien er nog geen PEPP's beschikbaar zijn.

3.10.2. Bij de invoering verwelkomde het EESC het PEPP-concept als een cruciale stap om EU-burgers aan te moedigen adequate voorzieningen voor hun pensionering te treffen en als een essentiële bouwsteen van de kapitaalmarktenunie (CMU). Aangezien het aanbod van PEPP's echter nog moet worden gerealiseerd, acht het EESC het noodzakelijk om in het kader van het actieplan van de CMU <sup>(6)</sup>, uit hoofde van actie 9, meer te doen om de deelname aan bedrijfspensioenregelingen te stimuleren.

3.11. Het EESC stelt vast dat de COVID-19-pandemie de mogelijkheden voor telewerken duidelijk heeft vergroot <sup>(7)</sup>. Steeds meer werknemers hebben er belang bij om voor een korte periode of tijdelijk vanuit het buitenland op afstand te werken. Het EESC kijkt uit naar de komende onderhandelingen tussen de sociale partners over de herziening en actualisering van de autonome overeenkomst inzake telewerken van 2002, die ter goedkeuring zal worden voorgelegd in de vorm van een wettelijk bindende overeenkomst die via een richtlijn ten uitvoer zal worden gelegd.

3.12. Het EESC wijst erop dat goede arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, alsook aspecten inzake de levenskwaliteit, zoals de beschikbaarheid van goede scholen en voorzieningen die aan strenge en duurzame normen voldoen, voor bedrijven noodzakelijk zijn om een concurrentievoordeel te behouden en geschoolde werknemers aan te trekken. Het EESC benadrukt verder het belang van voortdurende investeringen in formele en informele scholing en een leven lang leren, ter ondersteuning van de transitie naar de digitale en koolstofneutrale economie. In een dynamische en snel veranderende omgeving is het van cruciaal belang snel en doeltreffend in te spelen op de veranderende behoeften van de arbeidsmarkt, waarbij de gevolgen van de tekorten aan arbeidskrachten voor de bestaande beroepsbevolking worden erkend. Relevant in dit verband is de raamovereenkomst inzake digitalisering van de Europese sociale partners, waarin staat dat beide partijen zich ertoe verbinden bij- of omscholing te bieden om de digitale uitdagingen van ondernemingen aan te gaan.

3.13. Het EESC wijst erop dat de procedures voor arbeidsmobiliteit en de detachering van werknemers gedigitaliseerd moeten worden teneinde de uitwisseling van informatie tussen nationale autoriteiten te verbeteren en onevenredige belemmeringen weg te nemen. Dit zal ook helpen om de regels correct te controleren en te handhaven. Het EESC stemt in met het voorstel in de resolutie van het Europees Parlement van 20 mei 2021 — Gevolgen van de EU-regelgeving voor het vrije verkeer van werknemers en diensten: arbeidsmobiliteit binnen de EU als instrument om de behoeften van en vaardigheden voor de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen (2020/2007(INI)) <sup>(8)</sup> — waarin wordt gepleit voor de oprichting van een centrale helpdesk over de geldende Unieregels voor werknemers en toekomstige werkgevers, die zowel

<sup>(4)</sup> Parey and Waldinger (2011). Studying abroad and the effect on international labour market mobility; evidence from the introduction of Erasmus.

<sup>(5)</sup> EESC-advies: Pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 139).

<sup>(6)</sup> Zie het EESC-advies "Een kapitaalmarktenunie ten dienste van mensen en ondernemingen — Een nieuw actieplan" (PB C 155 van 30.4.2021, blz. 20.).

<sup>(7)</sup> PB C 220 van 9.6.2021, blz. 13; PB C 220 van 9.6.2021, blz. 106.

<sup>(8)</sup> PB C 15 van 12.1.2022, blz. 137.

digitaal als fysiek wordt ondergebracht bij de Europese Arbeidsautoriteit (ELA). Zoals bepaald in artikel 5 van de ELA-verordening, moet de ELA de beschikbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van informatie over arbeidsmobiliteit verbeteren, onder meer door middel van één website voor de hele Unie, die fungeert als enig portaal dat toegang verschaft tot informatiebronnen en -diensten op Unie- en nationaal niveau in alle officiële talen van de Unie. Voorts moet de ELA de lidstaten ondersteunen bij het actualiseren van hun nationale websites.

3.14. Tegelijkertijd verzoekt het EESC de lidstaten om overheidsdiensten te digitaliseren, met name de relevante socialezekerheidsdiensten, teneinde de mobiliteit van Europese werknemers in de hele EU te vergemakkelijken en tegelijkertijd de overdraagbaarheid van rechten en de naleving van verplichtingen met betrekking tot de mobiliteit van werknemers en beroepsbeoefenaars te garanderen.

3.15. Tegelijkertijd zou het EESC graag zien dat er in de hele EU een netwerk van informatiepunten komt, met online, maar ook fysieke en telefonische diensten, om werknemers en werkgevers te helpen met vragen over bijvoorbeeld bank- en verzekeringsdiensten.

3.16. Het EESC benadrukt het belang van de lopende statistische analyse van de arbeidsmobiliteitsstromen om de niet op elkaar aansluitende vaardigheden op de arbeidsmarkten van de EU te helpen aanpakken en de impact van ontwikkelingen zoals de oorlog in Oekraïne en de bewegingen van personen in de werkende leeftijd binnen en tussen de lidstaten van de EU te beoordelen. Het EESC erkent dat afstemming op Europees niveau veel moeilijker is dan op nationaal of regionaal niveau. Niettemin is het EESC van mening dat de Eures-adviseurs een cruciale rol spelen bij het verlenen van weloverwogen steun aan mobiele werknemers.

3.17. Ook relevant is onderzoek naar de mobiliteit van werknemers uit derde landen en hun arbeidsomstandigheden. Het EESC maakt zich zorgen over de onzekere arbeidsomstandigheden van werknemers uit derde landen in de lidstaten en dringt aan op strengere handhaving van de regels. Het EESC wijst er ook op dat arbeidsmobiliteit vanuit de EU-lidstaten niet voldoende zal zijn om de tekorten aan vakkrachten op te vangen. Ook de arbeidsmigratie vanuit derde landen zal moeten worden vergemakkelijkt en versterkt. In dit verband is het EESC ingenomen met het recente pakket inzake migratiebeleid, maar herhaalt het zijn standpunt dat doeltreffende maatregelen moeten worden genomen om werkloze EU-burgers in staat te stellen de arbeidsmarkt te betreden.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over zorgen voor meer gelijkheid in de EU****(initiatiefadvies)**

(2023/C 75/09)

Rapporteur: **Ozlem YILDIRIM**Corapporteur: **Cristian PÎRVULESCU**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	29.9.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	140/13/31

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het EESC verwijst naar de preambule van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin wordt gesteld dat “de Unie haar grondslag [heeft] op de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en van vrijheid, gelijkheid en solidariteit”. Het benadrukt tevens het belang van artikel 20 van het Handvest, waarin het beginsel is verankerd dat eenieder gelijk is voor de wet.

1.2. Voorts herinnert het EESC eraan dat de toepassing van het gelijkheidsbeginsel niet alleen discriminatie verbiedt, maar ook de samenhangende toepassing van de rechtsregels bevordert.

1.3. Het EESC dringt er met klem bij de Raad, het Parlement en de Commissie op aan om de bescherming tegen discriminatie bij de toegang tot goederen en diensten verder te ontwikkelen, met name door het voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid <sup>(1)</sup> goed te keuren.

1.4. Het EESC is van mening dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een solide basis vormt en dat de instrumenten ter bescherming van de grondrechten in de hele Unie op uniforme wijze moeten worden ontwikkeld. Voorts is het van essentieel belang dat alle interacties waarbij en omgevingen en situaties waarin discriminatie kan voorkomen, in aanmerking worden genomen. Het verschil in juridische bescherming leidt tot onaanvaardbare hiërarchieën van rechten en zorgt ervoor dat hele categorieën van mensen geen bescherming genieten.

1.5. Het huidige Europese beschermingsstelsel is in wezen gebaseerd op de mogelijkheid voor het individuele slachtoffer om een beroep te doen op de rechter en de wet. Uit diverse studies blijkt echter dat de meldingen en de procedures de structurele, intersectionele en systemische dimensie van de ongelijkheden niet aanpakken, en dat het beroep dat slachtoffers op de wet doen, onbeduidend is, statistisch gezien zeer uitzonderlijk en slechts als laatste redmiddel wordt gebruikt <sup>(2)</sup>.

1.6. Het EESC benadrukt dat de complexe ongelijkheden en gevallen van discriminatie die het gevolg zijn van sociale structuren alleen kunnen worden opgelost met een samenhangend en alomvattend beleid, concrete middelen en mobilisatie op lange termijn. Bewustmaking, zichtbaarheid en opleiding zijn belangrijke hefboomen die in alle geledingen van de samenleving moeten worden geactiveerd.

1.7. Het EESC is van mening dat de bevordering van gelijkheid en de bescherming van de grondrechten moeten worden geïntegreerd in een bredere maatschappelijke visie, die de instrumenten waarmee de lidstaten en de Europese instellingen steun verlenen aan individuen en publieke en particuliere actoren vermenigvuldigt en versterkt.

<sup>(1)</sup> COM(2008) 426.

<sup>(2)</sup> Bureau voor de grondrechten, *Equality in the EU 20 years on from the initial implementation of the equality directives*, april 2021.

1.8. Het EESC is van mening dat de Unie zich actief moet inzetten voor de erkenning van een algemeen gelijkheidsbeginsel en positieve verplichtingen inzake gelijke kansen en dat de instellingen daartoe een begin moeten maken met de ontwikkeling van de volgende generatie maatregelen ter bevordering van gelijke kansen in Europa.

1.9. Het EESC erkent dat technologische ontwikkelingen het voor veel burgers gemakkelijker maken om toegang te krijgen tot hun rechten, maar benadrukt dat hierdoor ook nieuwe ongelijkheden kunnen ontstaan, en daarmee ook de behoefte aan nieuwe maatregelen om het beginsel van gelijke behandeling te controleren en te handhaven.

1.10. Het EESC vindt dat de EU met wetgeving normen moet vaststellen die collectieve actie in de lidstaten vergemakkelijken en de toegang tot en de impact van rechtsmiddelen tegen discriminatie en voor de bescherming van gelijke behandeling verbeteren, zodat de last van rechtszaken niet langer op de schouders van individuele personen rust, een voldoende krachtig rechtsmiddel wordt gecreëerd dat in verhouding staat tot de aan de kaak gestelde praktijken, en van het rechtskader een doeltreffend afschrikkend effect uitgaat om discriminatie tegen te gaan.

1.11. Het EESC is van mening dat de Unie, uitgaande van haar waarden op het gebied van democratie, rechtsstaat en non-discriminatie op grond van politieke overtuiging, ervoor moet zorgen dat de autoriteiten van de lidstaten politieke actoren, vakbonden en verenigingen veiligheid, gelijke behandeling en bescherming bieden.

1.12. Ook moet het vermogen van alle burgerlijke actoren, met name diegenen die betrokken zijn bij de bescherming van de mensenrechten, om met de bestaande rechtsinstrumenten te werken en met overheidsinstellingen samen te werken, worden verbeterd.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het EESC verwijst naar de preambule van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin wordt gesteld dat “de Unie haar grondslag [heeft] op de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en van vrijheid, gelijkheid en solidariteit”. Het benadrukt tevens het belang van artikel 20 van het Handvest, waarin het beginsel is verankerd dat eenieder gelijk is voor de wet.

2.2. Voorts herinnert het EESC eraan dat de toepassing van het gelijkheidsbeginsel niet alleen discriminatie verbiedt, maar ook de samenhangende toepassing van de rechtsregels bevordert.

2.3. Vandaag de dag worden meerdere vormen van ongelijkheid en hun intersectionele dimensie door de Europese Unie erkend (met name gender-, etnische, sociale en generationele ongelijkheid).

2.4. Meer dan twintig jaar na de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam blijkt uit alle Europese en nationale indicatoren dat op het gebied van werkgelegenheid, de toegang tot goederen, onderwijs, alsook tot openbare diensten en sociale bescherming discriminatie op grond van etnische afstamming, ras, geslacht, seksuele gerichtheid, opvattingen en geloof, handicap en leeftijd nog steeds bestaat.

2.5. Het feit dat discriminatie nog steeds voorkomt, is met name het resultaat van complexe en vaak cumulatieve processen, die voortvloeien uit geïntegreerde processen, systemen en normen die directe en indirecte discriminatie voortbrengen en reproduceren. Deze wirwar van bronnen van ongelijkheid leidt tot situaties die systemisch zijn en reële belemmeringen vormen voor de bevordering van gelijkheid<sup>(3)</sup>.

2.6. Via zijn leden, maar ook via de activiteiten die rechtstreeks in de lidstaten worden ontplooid, stelt het EESC eveneens een verslechtering vast van het algemene sociale klimaat en een toenemende verspreiding van discriminerend gedrag ten aanzien van kwetsbare personen. Vanuit dit oogpunt is er duidelijk behoefte aan een snel en gecoördineerd optreden op nationaal en Europees niveau.

2.7. Bovendien zien diverse VN-agentschappen, waaronder de Internationale Arbeidsorganisatie<sup>(4)</sup>, na bijna twee jaar covidcrisis zorgwekkende tekenen van toenemende sociale en territoriale ongelijkheden. De COVID-19-crisis heeft de sociale en economische ongelijkheden verscherpt en het Europese bedrijfsleven zwaar getroffen doordat zij het vermogen van bedrijven om banen te behouden en te creëren heeft aangetast.

2.8. Een logisch gevolg hiervan is dat arme sociale groepen of groepen van mensen in een precare situatie noodzakelijkerwijs kwetsbaarder zijn voor discriminatie, wat bovenop andere kwetsbaarheidsfactoren komt. Het EESC benadrukt dat de specifieke aard van deze discriminatie moet worden aangepakt en dat er een krachtig beleid moet worden ontwikkeld om discriminatie van economisch en sociaal achtergestelde mensen in de EU tegen te gaan.

---

<sup>(3)</sup> Mulder, J., *Indirect sex discrimination in employment*, Europees netwerk van juridische deskundigen op het gebied van gendergelijkheid en non-discriminatie, Europese Commissie, 2020.

<sup>(4)</sup> Zie met name de 8e editie van het IAO-verslag over de gevolgen van de huidige crisis voor de werkgelegenheid, oktober 2021. Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), *COVID-19: Waarnemingspost van de IAO — 8e editie*, 27 oktober 2021.

2.9. Het EESC benadrukt dat de complexe ongelijkheden en gevallen van discriminatie die het gevolg zijn van sociale structuren, alleen kunnen worden opgelost met een krachtig beleid, concrete middelen en mobilisatie op lange termijn. Er is behoefte aan meer en aanzienlijke steun voor nationale instanties voor gelijke kansen en mensenrechten, met name om hun onafhankelijkheid te verbeteren en hun personele en financiële middelen te versterken. Bewustmaking, zichtbaarheid en opleiding zijn belangrijke hefboomen die in alle geledingen van de samenleving en het overheidsbeleid moeten worden geactiveerd.

2.10. Het EESC is van mening dat de bevordering van gelijkheid en de bescherming van de grondrechten moeten worden geïntegreerd in een bredere maatschappelijke visie, die de instrumenten waarmee de lidstaten en de Europese instellingen steun verlenen aan individuen en publieke en particuliere actoren vermenigvuldigt en versterkt.

2.11. Het EESC herhaalt dat het volledig achter het nieuwe actieplan inzake de Europese pijler van sociale rechten staat en is van mening dat er veel elementen zijn die overeenstemmen met de bevordering van gelijkheid, de bescherming van de grondrechten en de bestrijding van discriminatie<sup>(5)</sup>. Meer aandacht voor de uitvoering ervan is essentieel om de doelstellingen ervan te verwezenlijken.

2.12. Conform zijn eerdere adviezen<sup>(6)</sup> erkent het EESC de inspanningen van de EU op het gebied van de gelijkheid van vrouwen en mannen, de bescherming tegen discriminatie op grond van etnische afstamming, ras of leeftijd, godsdienst, mening of overtuiging, de bescherming van de rechten van lgbtqia+-personen, de rechten van personen met een handicap, alsook de integratie van Roma en de bescherming van de rechten van migranten.

2.13. Zoals het Comité reeds heeft opgemerkt, biedt het Handvest nog onbenutte mogelijkheden voor instellingen voor de mensenrechten, alsook voor maatschappelijke organisaties en sociale partners. Er zijn verbeteringen nodig om het effect ervan op de bescherming, bevordering, uitvoering en handhaving van het gelijkheidsbeginsel<sup>(7)</sup> en de preventie van ongelijkheid te vergroten.

2.14. Het huidige Europese beschermingsstelsel is in wezen gebaseerd op de mogelijkheid voor het individuele slachtoffer om een beroep te doen op de rechter en de wet. Uit alle studies blijkt echter dat de meldingen en de procedures de structurele, intersectionele en systemische dimensie van de ongelijkheden niet aanpakken, en dat het beroep dat slachtoffers op de wet doen, onbeduidend is, statistisch gezien zeer uitzonderlijk en slechts als laatste redmiddel wordt gebruikt<sup>(8)</sup>.

2.15. Op het gebied van werkgelegenheid is de strijd tegen discriminatie vandaag beperkt tot situaties die overeenstemmen met de discriminatiegronden van artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid).

2.16. Voorts is de bescherming uit hoofde van de EU-wetgeving met betrekking tot de toegang tot publieke goederen en diensten beperkt tot de discriminatiegronden ras of etnische afstamming en gelijkheid van mannen en vrouwen. Geen enkele andere vorm van ongelijkheid wordt als zodanig behandeld en de bescherming tegen discriminatie verschilt van grond tot grond.

2.17. De bescherming tegen discriminatie verschilt momenteel van lidstaat tot lidstaat. Sommige bieden namelijk met betrekking tot goederen en diensten bescherming tegen alle vormen van discriminatie op grond van artikel 19, terwijl andere bescherming bieden die verder gaat dan de criteria van dit artikel. Als gevolg daarvan verschilt de bescherming tegen discriminatie, en dus van gelijkheid, van lidstaat tot lidstaat.

2.18. In het licht van deze bevindingen moet vanuit een inclusieperspectief worden bepaald welke volgende stappen moeten worden gezet om de huidige beperkingen bij het op doeltreffende wijze garanderen van gelijkheid in de Europese Unie te overwinnen.

<sup>(5)</sup> Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, COM(2021) 38 (PB C 374 van 16.9.2021, blz. 38).

<sup>(6)</sup> Zie met name de adviezen over: *De situatie van vrouwen met een handicap* (SOC/579) (PB C 367 van 10.10.2018, blz. 20); *De situatie van Romavrouwen* (SOC/585) (PB C 110 van 22.3.2019, blz. 20); *De EU-agenda voor de rechten van gehandicapten 2020-2030* (SOC/616) (PB C 97 van 24.3.2020, blz. 41); *Diversiteitsbeheer in de EU-lidstaten* (SOC/642) (PB C 10 van 11.1.2021, blz. 7); *De strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers 2020-2025* (SOC/667) (PB C 286 van 16.7.2021, blz. 128); *Het actieplan inzake integratie en inclusie 2021-2027* (SOC/668) (PB C 286 van 16.7.2021, blz. 134); *De strategie voor de rechten van personen met een handicap* (SOC/680) (PB C 374 van 16.9.2021, blz. 50, en *De strategie voor de ntegratie van de Roma na 2020*.

<sup>(7)</sup> Advies over de strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten in de EU (SOC/671) (PB C 341 van 24.8.2021, blz. 50).

<sup>(8)</sup> Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Gelijkheid in de EU 20 jaar na de eerste uitvoering van de gelijkheidsrichtlijnen*, op. cit.

### 3. Specifieke opmerkingen

#### 3.1. Bevordering van de bevestiging van een algemeen gelijkheidsbeginsel in de lidstaten

3.1.1. De huidige situatie in Europa laat zien dat het gelijkheidsbeginsel een ambitie is die met grote onzekerheid omgeven blijft. De Commissie zelf stelt bijvoorbeeld dat tijdens de COVID-19-crisis gelijke toegang tot gezondheidszorg een aanzienlijke uitdaging was in Europa <sup>(9)</sup>.

3.1.2. Terwijl sommige Europese landen het algemene gelijkheidsbeginsel in hun rechtskader omzetten door het recht op gelijke behandeling in de civiele samenleving, in economische betrekkingen en in betrekkingen met de staat vast te leggen, betugelen andere alleen discriminatie die uitdrukkelijk bij wet verboden is, zonder positieve verplichting om het gelijkheidsbeginsel uit te voeren <sup>(10)</sup>.

3.1.3. Dit verschil creëert een aanzienlijke kloof tussen de Europese burgers en ingezetenen met betrekking tot de werkingssfeer van het gelijkheidsbeginsel, de wettelijke bescherming ervan en de vereisten voor de daadwerkelijke toepassing ervan.

3.1.4. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan de structurele moeilijkheden te erkennen die de volledige verwezenlijking van het gelijkheidsbeginsel in de weg staan, zoals blijkt uit de grenzen van wat is bereikt en uit de omvang van de huidige ongelijkheid in Europa. Nationale organisaties voor gelijkheid en mensenrechten moeten actief worden betrokken bij dit permanente evaluatieproces.

3.1.5. Het EESC is van mening dat de Unie beslist een ambitieus beleid moet voeren om het beginsel van gelijkheid en gelijke kansen te bevorderen, overeenkomstig de waarden die in het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten zijn verankerd, en wel op al haar bevoegdheidsgebieden. Het EESC steunt daarom het nieuwe initiatief van de Europese Commissie, gebaseerd op de artikelen 157 en 19 van het Verdrag, dat gericht is op de doeltreffendheid van de nationale organen voor gelijkheid, en van de ontwikkeling van hun potentieel, hun talrijke taken en capaciteiten.

3.1.6. De EU moet over concrete middelen beschikken om het algemene gelijkheidsbeginsel om te zetten in een rechtsbeginsel dat op alle lidstaten van toepassing is en dat bescherming mogelijk maakt die verder gaat dan de ongelijke behandeling op grond van de zeven discriminatiecriteria die in artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn vastgelegd. Zo zou het gebruik van de structuurfondsen een van de doeltreffende middelen kunnen zijn voor de daadwerkelijke uitvoering van antidiscriminatiemaatregelen.

3.1.7. De erkenning van een algemeen beginsel van gelijke behandeling, het creëren van positieve verplichtingen en de erkenning van de systemische dimensie daarvan zijn manieren om economische en sociale ongelijkheid beter te bestrijden.

#### 3.2. Bestrijding van ongelijkheden en discriminatie in het digitale domein

3.2.1. Het EESC erkent dat technologische ontwikkelingen het voor veel burgers gemakkelijker maken om toegang te krijgen tot hun rechten, maar is van mening dat hierdoor ook nieuwe ongelijkheden ontstaan op het gebied van de toegang tot rechten en diensten en dat er nieuwe maatregelen nodig zijn om het beginsel van gelijke behandeling te beschermen.

3.2.2. De digitale transformatie van overheidsdiensten en van de toegang tot goederen en diensten (met name diensten die in een basisbehoefte voorzien) heeft geleid tot een ingrijpende verandering in de relatie met de gebruiker, waarbij fysieke belemmeringen zijn weggenomen, maar nieuwe, digitale belemmeringen zijn ontstaan. Deze transformatie belemmert de toegang tot rechten en diensten voor bepaalde burgers, met name kwetsbare personen, of degenen die in een zwakke positie verkeren of een handicap hebben, alsook voor de meeste ouderen in Europa <sup>(11)</sup>.

3.2.3. Deze tekortkomingen vragen om de ontwikkeling en uitvoering van nieuw overheidsbeleid voor digitale inclusie en de invoering voor publieke en particuliere exploitanten van positieve verplichtingen ten aanzien van de gebruikers, met inbegrip van gemakkelijke en gratis toegang.

<sup>(9)</sup> Europese Commissie, *Solidariteit in de gezondheidszorg: verkleining van de ongelijkheid op gezondheidsgebied in de EU* (COM(2009) 567 final).

<sup>(10)</sup> Crowley, N., *Making Europe More Equal: A legal duty?*, Equinet, 2016.

<sup>(11)</sup> Défenseur des droits: *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 2019, en *Dématérialisation des services publics: trois ans après, où en est-on?*, 2022.

3.2.4. Naast de technische moeilijkheden bij de toegang, en in verband met de instrumenten die voortvloeien uit algoritmen<sup>(12)</sup> en biometrische technologieën<sup>(13)</sup>, stelt het EESC vast dat we te maken hebben met nieuwe uitdagingen op het gebied van de schending van rechten en het ontstaan van discriminatie.

3.2.5. Zoals blijkt uit de werkzaamheden van de Raad van Europa<sup>(14)</sup> en het Bureau voor de grondrechten<sup>(15)</sup>, leiden algoritmische beslissingen tot besluitvormingsinstrumenten met discriminerende subjectiviteit op basis van het streven naar geautomatiseerde resultaten. De meest relevante rechtsinstrumenten om de risico's van AI-discriminatie te beperken zijn de wetgeving inzake non-discriminatie en gegevensbescherming. Worden beide doeltreffend gehandhaafd, dan kunnen zij bijdragen tot de bestrijding van illegale discriminatie.

3.2.6. Het EESC is van mening dat de beheersing van deze effecten een krachtig overheidsbeleid vergt dat van toepassing is op de gehele Europese interne markt, en ook op economische marktdeelnemers van buiten Europa, en dat, in overeenstemming met de wetgeving inzake digitale diensten die momenteel wordt goedgekeurd, de invoering vereist van processen voor toezicht op geautomatiseerde besluitvorming, gegevenscontrole, evaluaties, effectbeoordelingen en correcties bij de ontwikkeling en toepassing van deze technologieën. Ook de goedkeuring van de richtlijn digitale diensten kan bijdragen tot oplossingen.

### 3.3. *Betere bescherming van gelijke behandeling en betere bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt*

3.3.1. Het EESC benadrukt het cruciale belang van werkgelegenheid als middel voor integratie en voor het waarmaken van de belofte van gelijkheid voor iedereen.

3.3.2. Ondanks de historische inzet van de Europese Unie voor de gelijkheid van vrouwen op de arbeidsmarkt herinnert de huidige situatie ons eraan dat vrouwen historisch als eerste te maken krijgen met de gevolgen van crises (op economisch, sociaal, gezondheids- of ander gebied). De gelijkheid van vrouwen en mannen op het werk blijft een van de grootste uitdagingen voor de Europese landen. Tijdens de COVID-19-crisis daalde de arbeidsparticipatie van vrouwen in alle leeftijds- en beroeps categorieën tot 61,8 % in totaal<sup>(16)</sup>.

3.3.3. Deze ongelijkheden tussen mannen en vrouwen komen bovenop andere vormen van ongelijkheid. Uit een Eurostat-enquête van 2019 bleek dat 68 % van de personen met een handicap het risico liep op armoede of sociale uitsluiting, vergeleken met 28,4 % van de algemene bevolking<sup>(17)</sup>. 21 % van de mensen die zichzelf als LHBT beschouwden, voelde zich op het werk gediscrimineerd, en dit gold ook voor 25 % van de mensen van Maghrebijnse, Afrikaanse of Roma-afkomst<sup>(18)</sup>.

3.3.4. Uit de Eurobarometer van 2020 over discriminatie blijkt dat 59 % van de Europeanen etnische afstamming of huidskleur als de voornaamste oorzaak van discriminatie beschouwt, en uit onderzoek komt naar voren dat dit met name significant is op het gebied van werkgelegenheid, waar het een aanzienlijk effect heeft op de gelijke kansen en de sociale integratie. Er moeten methoden worden ingevoerd om dergelijke discriminatie voor de rechter aan te tonen, zoals de door de hoogste Franse rechtbanken erkende methode-Clerc, die het mogelijk maakt de loopbaanontwikkeling te vergelijken van personen die op hetzelfde niveau zijn aangenomen<sup>(19)</sup>.

3.3.5. Het Europees beleid voor de bestrijding van discriminatie op het gebied van werkgelegenheid is momenteel beperkt tot een rechtskader dat het mogelijk maakt discriminatiesituaties voor de rechter te brengen, waarbij het potentiële slachtoffer de zeer zware last wordt opgelegd discriminatie aan te vechten door een of meer rechtsmiddelen tegen zijn of haar werkgever, een dienstverlener of de staat in te stellen.

<sup>(12)</sup> Gerards, J., Xenidis, R., *Algorithmic discrimination in Europe*, Europees netwerk van juridische deskundigen op het gebied van gendergelijkheid en non-discriminatie, Europese Commissie, 2020.

<sup>(13)</sup> Défenseur des droits, *Technologies biométriques: l'impératif respect des droits fondamentaux*, 2021.

<sup>(14)</sup> Raad van Europa, Zuiderveen Borgesius, F., *Discrimination, Artificial Intelligence and algorithmic decision-making*, 2018.

<sup>(15)</sup> Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Op het juiste pad voor de toekomst: artificiële intelligentie en de grondrechten*, 2021.

<sup>(16)</sup> Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE), *Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic*.

<sup>(17)</sup> Eurostat, *Income inequalities*, 2019.

<sup>(18)</sup> Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Gelijkheid in de EU 20 jaar na de eerste uitvoering van de gelijkheidsrichtlijnen*, op. cit.

<sup>(19)</sup> Chappe, V.A., *La preuve par comparaison: méthode des panels et droit de la non-discrimination*, *Sociologies pratiques*, 2011/2 No 23, p. 45 to 55; Décision cadre du Défenseur des droits n° 2022-139 du 31 août 2022; Cour de cassation: Cass.soc.10/07/1998 n°. 90-41231; Cass.soc. 04/07/2000 n° 98-43285; Cass.soc. 28/06/2006, n° 04-46419.



3.3.6. De Commissie heeft reeds lang geleden erkend dat discriminatie het resultaat is van collectieve verschijnselen. Op individuele basis procederen is een zware last voor de slachtoffers. Het afzien van gerechtelijke stappen tegen discriminatie is een gedocumenteerd en zeer wijdverbreid verschijnsel<sup>(20)</sup>. Discriminatie op het gebied van werkgelegenheid wordt zelden voor de rechter gebracht en rechtszaken wegens discriminatie bij de toegang tot goederen en diensten komen bijna niet voor. Niet-gerechtigde mechanismen en procedures ter bevordering van gelijkheid zouden kunnen worden versterkt, evenals steun voor pro-bonowerk door juristen en rechtszaken in het algemeen belang.

3.3.7. Het EESC is er voorstander van dat de Unie met wetgeving procedurele instrumenten vaststelt ter vergemakkelijking van de toegang tot rechten in de lidstaten, bijvoorbeeld door het gebruik van mechanismen voor collectieve actie die de toegang tot en de impact van rechtsmiddelen ter bestrijding van discriminatie en ter verdediging van gelijke behandeling verbeteren, zodat de last van rechtszaken niet langer op de schouders van individuele personen rust, een voldoende krachtig rechtsmiddel wordt gecreëerd dat in verhouding staat tot de aan de kaak gestelde praktijken, en van het rechtskader een doeltreffend afschrikkend effect uitgaat om discriminatie tegen te gaan.

3.3.8. Indien de Europese Unie discriminatie op de werkplek doeltreffend wil bestrijden, mogen gerechtelijke procedures bovendien niet het enige middel zijn om op te treden tegen collectieve en systemische discriminatie.

3.3.9. De Europese Unie moet haar scala aan maatregelen tegen discriminatie uitbreiden tot meer dan alleen de inzet van rechtsmiddelen, door de invoering te eisen van instrumenten waarmee op ongelijkheid kan worden geanticipeerd, bepaalde praktijken kunnen worden gecorrigeerd en discriminatie kan worden voorkomen.

3.3.10. Het EESC is van mening dat er vergelijkbare beleidsmaatregelen moeten worden genomen ten aanzien van discriminatie op basis van alle in artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vermelde gronden. Derhalve verzoekt het de Commissie:

- i) zich ertoe te verbinden in het kader van haar werkgelegenheids- en antidiscriminatiebeleid de bestaande maatregelen doeltreffend te handhaven of nieuwe maatregelen te nemen ter bevordering van de gelijkheid op de arbeidsmarkt en de doeltreffende uitvoering van de bestaande wetgeving te waarborgen;
- ii) ervoor te zorgen dat maatregelen worden genomen om discriminatie op het werk breder te analyseren en de verplichtingen van de werkgevers inzake evaluatie, rapportage en toezicht te bevorderen;
- iii) bedrijven te helpen praktijken te ontwikkelen op het gebied van discriminatiebestrijding en inclusie.

#### 3.4. *Uitbreiding en harmonisatie van het toepassingsgebied van de bescherming tegen discriminatie binnen de EU*

3.4.1. Het EESC dringt er met klem bij de Europese Unie op aan om de bescherming tegen discriminatie bij de toegang tot goederen en diensten verder te ontwikkelen, met name door het voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid goed te keuren.

3.4.2. Het EESC merkt op dat de huidige bescherming tegen discriminatie bij de toegang tot goederen en diensten een hiërarchie van bescherming tot stand brengt naargelang van de discriminatiegronden en derhalve leidt tot een situatie van ongelijke bescherming van personen op wie de discriminatiegronden van toepassing zijn.

3.4.3. Hoewel het non-discriminatiebeginsel een pijler is van de bescherming van de grondrechten in de EU, zal de EU, zolang de goedkeuring van de ontwerprichtlijn is opgeschort, haar missie om ervoor te zorgen dat mensen in de Europese openbare ruimte gelijke rechten kunnen genieten, niet vervullen.

3.4.4. Het EESC roept de Raad, het Parlement en de Commissie op ervoor te zorgen dat de ontwerprichtlijn wordt aangenomen in een versie waarin zijn algemene voorstellen ter verbetering van de toegang tot rechten en rechtsmiddelen zijn verwerkt, waaronder mechanismen om de toegang tot rechten te vergemakkelijken door middel van de vaststelling van procedures voor collectieve actie om de doeltreffendheid daarvan te waarborgen, en de erkenning van de bevoegdheid van nationale antidiscriminatieorganen.

3.4.5. De EU moet haar inspanningen en samenwerking ter plaatse opvoeren om ervoor te zorgen dat de waardigheid en de grondrechten van lgbtqia+-personen zonder uitzondering worden geëerbiedigd, dat deze personen nergens worden vervolgd en dat hun deelname aan het openbare leven wordt versterkt.

---

<sup>(20)</sup> Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Gelijkheid in de EU 20 jaar na de eerste uitvoering van de gelijkheidsrichtlijnen*, op. cit.

3.5. Het EESC vindt dat de EU de erkenning van een algemeen beginsel en positieve verplichtingen inzake gelijke kansen actief moet bevorderen. De EU-instellingen moeten ook de nationale organisaties voor gelijkheid en mensenrechten ondersteunen door bindende normen vast te stellen, zodat zij hun potentieel ten volle kunnen benutten en de daadwerkelijke uitvoering van de bestaande wetgeving kunnen waarborgen.

### 3.6. *Vernieuwing van de bescherming tegen politieke, vakbonds- en civiele discriminatie*

3.6.1. Het EESC stelt vast dat politieke, vakbonds- of werknemersactivisten en burgeractivisten in heel Europa de laatste jaren moeilijkheden kunnen ondervinden bij de uitoefening van hun vrijheid van meningsuiting en van handelen, bijvoorbeeld bij de uitoefening van het recht om te betogen om hun eisen kenbaar te maken of om te onderhandelen.

3.6.2. Het EESC is van mening dat de Unie en de lidstaten, uitgaande van hun waarden op het gebied van democratie, rechtsstaat en non-discriminatie op grond van politieke overtuiging, en overeenkomstig hun wetgeving en geldende internationale instrumenten, er daadwerkelijk voor moeten zorgen dat de autoriteiten van de lidstaten politieke actoren, sociale partners en verenigingen veiligheid, gelijke behandeling en bescherming bieden.

3.6.3. Alle lidstaten hebben IAO-verdrag C087 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht en IAO-verdrag C098 betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen geratificeerd. De vrijheid van vereniging en het vakverenigingsrecht moeten ook worden gerespecteerd en bevorderd. Het is van belang dat op nationaal en EU-niveau wordt bekeken hoe alle werkenden toegang kunnen krijgen tot vakbondsvertegenwoordiging en hoe ze hun recht kunnen uitoefenen om zich in een vakvereniging te organiseren en collectieve actie te ondernemen<sup>(21)</sup>. In overeenstemming met de internationaal erkende normen van de Internationale Arbeidsorganisatie dringt het EESC er bij de lidstaten en de Commissie met klem op aan dat zij, in overeenstemming met hun wetgeving, hun stelsels van arbeidsverhoudingen en de toepasselijke internationale instrumenten, de vakbondsvrijheid daadwerkelijk beschermen, alsook het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen.

### 3.7. *Doeltreffende nationale instellingen om gelijkheid te bevorderen, grondrechten te beschermen en discriminatie te bestrijden*

3.7.1. De toepassing van de Europese en nationale regelgeving op dit gebied wordt al te vaak beperkt door de verschillende juridische, institutionele, organisatorische en financiële aspecten van elke lidstaat.

3.7.2. Volgens het Comité moeten er concrete plannen, met inbegrip van financiële steun, worden ontwikkeld om de capaciteit van de nationale instellingen te verbeteren.

3.7.3. Het Comité moedigt de Commissie aan een steunprogramma op te zetten voor nationale instellingen met verantwoordelijkheden op het gebied van de mensenrechten, teneinde hun capaciteiten te verbeteren, te versterken en te stroomlijnen (opstelling, goedkeuring en naleving van internationale normen), met aandacht voor bewustmaking, kennis en het in aanmerking nemen van de specifieke behoeften van alle groepen.

3.7.4. Ook moet het vermogen van alle sociale en maatschappelijke actoren, met name diegenen die betrokken zijn bij de bescherming van de mensenrechten, om met de bestaande rechtsinstrumenten te werken en met overheidsinstellingen samen te werken, worden verbeterd. Betere steun voor sociale actoren en maatschappelijke organisaties die slachtoffers van discriminatie toegang tot het recht verschaffen, is noodzakelijk. Die kan de vorm aannemen van opleidingen, bewustmaking, overdracht van kennis en goede praktijken, financiële en organisatorische steun, en bescherming tegen aanvallen en lastercampagnes.

3.7.5. Zoals het al eerder heeft voorgesteld, herhaalt het Comité dat er een doeltreffend en toegankelijk mechanisme moet komen voor het vaststellen en rapporteren van fysieke en verbale aanvallen, intimidatie en pesterijen, waaronder onrechtmatigerechtszaken en haatzaaiende uitlatingen tegen maatschappelijke organisaties, met inbegrip van organisaties die de mensenrechten beschermen<sup>(22)</sup>. Wanneer dergelijke aanvallen in de digitale sfeer plaatsvinden, moeten zij snel worden opgespoord en moeten de desbetreffende publicaties worden verwijderd.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

<sup>(21)</sup> Zie ook het advies over fatsoenlijke minimumlonen in heel Europa (SOC/632), paragrafen 4.5.3 en 4.5.6 (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 159).

<sup>(22)</sup> Advies over de strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de grondrechten in de EU (SOC/671) (PB C 341 van 24.8.2021, blz. 50).

## BIJLAGE

De volgende wijzigingsvoorstellen, die minstens een kwart van de uitgebrachte stemmen kregen, werden tijdens de beraadslagingen verworpen (artikel 59, lid 3, van het reglement van orde):

## WIJZIGINGSVOORSTEL 1

## SOC/724 — Zorgen voor meer gelijkheid in de EU

## Paragraaf 3.3.7

## Als volgt wijzigen:

Afdelingsadvies	Wijzigingsvoorstel
<p>Het EESC <b>is er voorstander van dat de Unie met</b> wetgeving procedurele instrumenten vaststelt ter vergemakkelijking van de toegang tot rechten in de <b>lidstaten</b>, bijvoorbeeld door het gebruik van mechanismen voor collectieve actie die de toegang tot en de impact van rechtsmiddelen ter bestrijding van discriminatie en ter verdediging van gelijke behandeling verbeteren, zodat de last van rechtszaken niet langer op de schouders van individuele personen rust, een voldoende krachtig rechtsmiddel wordt gecreëerd dat in verhouding staat tot de aan de kaak gestelde praktijken, en van het rechtskader een doeltreffend afschrikkend effect uitgaat om discriminatie tegen te gaan.</p>	<p>Het EESC <b>moedigt de lidstaten aan passende maatregelen te overwegen en zo nodig te nemen om de toegang tot de rechter te waarborgen en te ondersteunen</b>, zodat de last van rechtszaken niet langer op de schouders van individuele personen rust, een voldoende krachtig rechtsmiddel wordt gecreëerd dat in verhouding staat tot de aan de kaak gestelde praktijken, en van het rechtskader een doeltreffend afschrikkend effect uitgaat om discriminatie tegen te gaan. <b>Dit kan</b> wetgeving <b>omvatten die</b> procedurele instrumenten vaststelt ter vergemakkelijking van de toegang tot rechten in de <b>betrokken lidstaat</b>, bijvoorbeeld door het gebruik van mechanismen voor collectieve actie die de toegang tot en de impact van rechtsmiddelen ter bestrijding van discriminatie en ter verdediging van gelijke behandeling <b>kunnen</b> verbeteren.</p>

## Motivering

In de studiegroep en in de afdeling SOC konden de drie groepen het hierover niet met elkaar eens worden. Het procesrecht behoort traditioneel tot de bevoegdheid van de lidstaten. Het is dus aan de lidstaten om te beslissen of zij op nationaal niveau collectieve vorderingen/collectief verhaal willen invoeren als instrument om het gelijkheidsbeginsel te handhaven. Dit maakt het ook mogelijk om nationale systemen aan te passen aan nationale omstandigheden. Bovendien mag niet over het hoofd worden gezien dat van collectief verhaal ook misbruik zou kunnen worden gemaakt.

## Stemuitslag

Vóór: 59

Tegen: 104

Onthoudingen: 13

## WIJZIGINGSVOORSTEL 2

## SOC/724 — Zorgen voor meer gelijkheid in de EU

## Paragraaf 3.3.10

## Als volgt wijzigen:

Afdelingsadvies	Wijzigingsvoorstel
<p>Het EESC is van mening dat er vergelijkbare beleidsmaatregelen moeten worden genomen ten aanzien van discriminatie op basis van alle in artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vermelde gronden. Derhalve verzoekt het de Commissie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— zich ertoe te verbinden in het kader van haar werkgelegenheids- en antidiscriminatiebeleid de bestaande maatregelen doeltreffend te handhaven of nieuwe maatregelen te nemen ter bevordering van de gelijkheid op de arbeidsmarkt en de doeltreffende uitvoering van de bestaande wetgeving te waarborgen;</li> <li>— ervoor te zorgen dat maatregelen worden genomen <b>om</b> discriminatie op het werk <b>breder te analyseren</b> en de verplichtingen <b>van de werkgevers</b> inzake evaluatie, rapportage en toezicht <b>te bevorderen</b>;</li> <li>— bedrijven te helpen praktijken te ontwikkelen op het gebied van discriminatiebestrijding en inclusie.</li> </ul>	<p>Het EESC is van mening dat er vergelijkbare beleidsmaatregelen moeten worden genomen ten aanzien van discriminatie op basis van alle in artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vermelde gronden. Derhalve verzoekt het de Commissie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— zich ertoe te verbinden in het kader van haar werkgelegenheids- en antidiscriminatiebeleid de bestaande maatregelen doeltreffend te handhaven of nieuwe maatregelen te nemen ter bevordering van de gelijkheid op de arbeidsmarkt en de doeltreffende uitvoering van de bestaande wetgeving te waarborgen;</li> <li>— ervoor te zorgen dat maatregelen worden genomen <b>die bijdragen tot een efficiënt gebruik van de definitie van discriminatie op het werk, zoals vastgelegd in het EU-recht en die werkgevers richtsnoeren bieden voor hun verplichtingen</b> inzake evaluatie, rapportage en toezicht.</li> <li>— bedrijven te helpen praktijken te ontwikkelen op het gebied van discriminatiebestrijding en inclusie.</li> </ul>

## Motivering

Dit punt betreft de uitvoering van beleid op basis van de criteria vermeld in artikel 19 VWEU. In de paragrafen 3.4.1 (en 1.3) van dit advies staat al: “Het EESC dringt er met klem bij de Europese Unie op aan om de bescherming tegen discriminatie bij de toegang tot goederen en diensten verder te ontwikkelen, met name door het voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid goed te keuren.” Het wijzigingsvoorstel wil verduidelijken welke maatregelen nodig zijn om de uitvoering en toepassing van de antidiscriminatievoorschriften van de EU doeltreffend te maken.

## Stemuitslag

Vóór: 67

Tegen: 109

Onthoudingen: 11

## WIJZIGINGSVOORSTEL 3

## SOC/724 — Zorgen voor meer gelijkheid in de EU

## Paragraaf 3.4.4

## Als volgt wijzigen:

Afdelingsadvies	Wijzigingsvoorstel
Het EESC roept de Raad, het Parlement en de Commissie op ervoor te zorgen dat de ontwerprichtlijn wordt aangenomen in een versie waarin zijn algemene voorstellen ter verbetering van de toegang tot rechten en rechtsmiddelen zijn verwerkt, <b>waaronder</b> mechanismen om de toegang tot rechten te vergemakkelijken door middel van de vaststelling van procedures voor collectieve actie om de doeltreffendheid daarvan te waarborgen, en de erkenning van de bevoegdheid van nationale antidiscriminatieorganen.	Het EESC roept de Raad, het Parlement en de Commissie op ervoor te zorgen dat de ontwerprichtlijn wordt aangenomen in een versie waarin zijn algemene voorstellen ter verbetering van de toegang tot rechten en rechtsmiddelen zijn verwerkt, <b>terwijl het aan de lidstaten wordt overgelaten om te beslissen over eventuele</b> mechanismen om de toegang tot rechten te vergemakkelijken door middel van de vaststelling van procedures voor collectieve actie om de doeltreffendheid daarvan te waarborgen, en de erkenning van de bevoegdheid van nationale antidiscriminatieorganen.

## Motivering

In de studiegroep en in de afdeling SOC konden de drie groepen het hierover niet met elkaar eens worden. Het procesrecht behoort traditioneel tot de bevoegdheid van de lidstaten. Het is dus aan de lidstaten om te beslissen of zij op nationaal niveau collectieve vorderingen/collectief verhaal willen invoeren als instrument om het gelijkheidsbeginsel te handhaven. Dit maakt het ook mogelijk om nationale systemen aan te passen aan nationale omstandigheden. Bovendien mag niet over het hoofd worden gezien dat van collectief verhaal ook misbruik zou kunnen worden gemaakt.

## Stemuitslag

Vóór: 60

Tegen: 114

Onthoudingen: 11

## WIJZIGINGSVOORSTEL 4

## SOC/724 — Zorgen voor meer gelijkheid in de EU

## Paragraaf 1.10

## Als volgt wijzigen:

Afdelingsadvies	Wijzigingsvoorstel
Het EESC <b>vindt dat de EU met</b> wetgeving normen moet vaststellen die collectieve actie in de <b>lidstaten</b> vergemakkelijken en de toegang tot en de impact van rechtsmiddelen tegen discriminatie en voor de bescherming van gelijke behandeling verbeteren, zodat de last van rechtszaken niet langer op de schouders van individuele personen rust, een voldoende krachtig rechtsmiddel wordt gecreëerd dat in verhouding staat tot de aan de kaak gestelde praktijken, en van <b>het</b> rechtskader een doeltreffend afschrikkend effect uitgaat om discriminatie tegen te gaan.	Het EESC <b>moedigt de lidstaten aan passende maatregelen te overwegen en zo nodig te nemen om de toegang tot de rechter te waarborgen en te ondersteunen</b> , zodat de last van rechtszaken niet langer op de schouders van individuele personen rust <b>of wordt verlicht</b> , een voldoende krachtig rechtsmiddel wordt gecreëerd dat in verhouding staat tot de aan de kaak gestelde praktijken, en van <b>hun</b> rechtskader een doeltreffend afschrikkend effect uitgaat om discriminatie tegen te gaan <b>Dit kan</b> wetgeving <b>omvatten die</b> procedurele instrumenten vaststelt ter vergemakkelijking van de toegang tot rechten in de <b>betrokken lidstaat</b> die de toegang tot en de impact van rechtsmiddelen tegen discriminatie en voor de bescherming van gelijke behandeling verbeteren. <b>Om de uitwisseling van goede praktijken te vergemakkelijken, wordt de Europese Commissie verzocht informatie te verstrekken over de verschillende nationale wetgevingskaders ter zake.</b>

**Motivering**

In de studiegroep en in de afdeling SOC konden de drie groepen het hierover niet met elkaar eens worden. Het procesrecht behoort traditioneel tot de bevoegdheid van de lidstaten. Het is dus aan de lidstaten om te beslissen of zij op nationaal niveau collectieve vorderingen/collectief verhaal willen invoeren als instrument om het gelijkheidsbeginsel te handhaven. Dit maakt het ook mogelijk om nationale systemen aan te passen aan nationale omstandigheden. Bovendien mag niet over het hoofd worden gezien dat van collectief verhaal ook misbruik zou kunnen worden gemaakt.

**Stemuitslag**

Vóór: 65

Tegen: 113

Onthoudingen: 8

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de waarborging van een sterke Europese solidariteit voor patiënten met een zeldzame ziekte**

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/10)

Rapporteur: **Alain COHEUR**

Besluit van de voltallige vergadering	24.2.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	29.9.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	171/1/1

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft in 2009 advies SOC/330 goedgekeurd over het "Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende Europees optreden op het gebied van zeldzame ziekten" <sup>(1)</sup>, waarin het zijn steun en bezorgdheid uitsprak en suggesties deed om de uiteenlopende behoeften van mensen met een zeldzame ziekte meer onder de aandacht te brengen. Het EESC betreurt ten eerste dat het meer dan tien jaar na de goedkeuring van zijn advies opnieuw moet aandringen op een alomvattende Europese aanpak waarbij rekening wordt gehouden met alle behoeften van mensen met een zeldzame ziekte, en pleit voor Europese oplossingen om de gevolgen van zeldzame ziekten voor het dagelijks, gezins- en beroepsleven te beperken.

1.2. Het EESC bevestigt met klem zijn steun voor en solidariteit met patiënten met een zeldzame ziekte, hun gezinnen en de bredere gemeenschap van mensen met zeldzame ziekten. De Europese Unie (EU) zou zich kunnen opwerpen als voorvechter van het recht op gezondheidszorg voor iedereen en overall in de Europese Unie en mensen erop kunnen wijzen dat het hebben van een zeldzame ziekte niet betekent dat je de enige bent. Ondersteuning van fundamenteel onderzoek en een Europese ruimte voor gezondheidsgegevens (European Health Data Space — EHDS) op basis van het FAIR-beginsel (findable, accessible, interoperable and re-usable: vindbaar, toegankelijk, interoperabel en herbruikbaar) is noodzakelijk voor een snellere diagnose en behandeling van zeldzame ziekten. Het EESC raadt aan de expertise van Orphanet te erkennen en ten volle te promoten om het Europese ecosysteem voor gezondheidsgegevens te versterken ten behoeve van patiënten met een zeldzame ziekte. De website van Orphanet beschikbaar maken in alle EU-talen zou een grote meerwaarde bieden aan patiënten met een zeldzame ziekte en gezondheidswerkers.

1.3. Het EESC bevestigt de bevindingen inzake de prevalentie van zeldzame ziekten in de EU, het feit dat er ondanks de heterogeniteit en het grote aantal zeldzame ziekten overeenkomsten zijn in de trajecten van patiënten met een zeldzame ziekte en de uitdagingen op het gebied van sociale bescherming, en de versnippering van patiënten en expertise.

1.4. Het EESC is ingenomen met het beginsel van het recht op toegang tot gezondheidszorg zoals voorgesteld in de Europese pijler van sociale rechten, de resolutie van de Verenigde Naties en de aandacht die in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa (CoFoE) en het Franse voorzitterschap van de Raad van de EU van 2022 is besteed aan zeldzame ziekten, om te voorkomen dat de situatie van patiënten met een zeldzame ziekte wordt verergerd door ongelijkheid op gezondheidsgebied. Het EESC wijst op het belang van een ambitieuze Europese zorgstrategie voor mantelzorgers van patiënten met een zeldzame ziekte.

---

<sup>(1)</sup> PB C 218, 11.9.2009, blz. 91.

1.5. Het EESC beveelt aan om het politieke momentum aan te grijpen en voort te bouwen op de aanbevelingen van de instellingen en het maatschappelijk middenveld, teneinde een alomvattend Europees actieplan inzake zeldzame ziekten op te stellen met SMART-doelstellingen die tegen 2030 moeten kunnen worden gehaald en zo alle patiënten met een zeldzame ziekte in de EU gelijke kansen te bieden op het stuk van diagnose, behandeling en een holistische benadering van geïntegreerde zorg. Het doel moet zijn dat patiënten binnen een jaar een diagnose van hun zeldzame ziekte krijgen.

1.6. Het EESC stelt voor om het mandaat van de Autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied (Health Emergency Preparedness and Response Authority — HERA) uit te breiden of als model te gebruiken voor de oprichting van een nieuwe Europese autoriteit voor niet-overdraagbare ziekten die de coördinatie en solidariteit op het gebied van zeldzame ziekten zou bevorderen, teneinde de uitvoering van een Europees actieplan inzake zeldzame ziekten te coördineren en te zorgen voor een Europese aanpak van niet-overdraagbare zeldzame ziekten. Door samen te werken met Orphanet, dat dankzij structurele EU-steun zijn werk in alle officiële talen van de EU zou kunnen publiceren, zouden zowel patiënten als beroepsbeoefenaars toegang krijgen tot de informatie die zij nodig hebben.

1.7. Het EESC geeft het maatschappelijk middenveld van de lidstaten een stem om de politieke dialoog met de burgers te versterken en steunt de Europese instellingen door middel van structurele en permanente samenwerking om beleid te ontwikkelen dat volledig wordt gesteund. Het EESC beveelt aan dat het volgende voorzitterschapstrio (2023-2024) bestaande uit Spanje, België en Hongarije, het beleid inzake zeldzame ziekten de nodige aandacht blijft schenken, gelet op de evaluatie van de Europese referentienetwerken (ERN's) in 2022 en de toezegging van de Commissie om haar strategie voor zeldzame ziekten begin 2023 te herzien door zeldzame ziekten tijdens toekomstige ambtstermijnen van de Commissie op te nemen in het volksgezondheidsbeleid. Betrokkenheid van belanghebbenden en sociale partners is van cruciaal belang voor de ontwikkeling van een ambitieuze strategie.

1.8. Het EESC zou graag zien dat er initiatieven komen zoals een resolutie om patiënten met een zeldzame ziekte mondiger te maken en hun deelname aan de totstandkoming van beleid en aanbevelingen inzake zeldzame ziekten te stimuleren, overeenkomstig artikel 4 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD). Patiëntenverenigingen, waarin ervaringsdeskundigen bijeen komen, kunnen een cruciale rol spelen door namens de patiënten te spreken; hun verschijning in de media en hun deelname aan de totstandkoming van beleidsaanbevelingen moet worden gewaarborgd en ondersteund<sup>(2)</sup>.

1.9. Het EESC dringt aan op erkenning van het belang van de diagnose van een zeldzame ziekte bij perinatale of neonatale screenings, of zo snel mogelijk na het begin van gezondheids- of ontwikkelingsproblemen, de voordelen van een multidisciplinaire gezondheidszorg, en de waarde van een holistisch perspectief met betrekking tot de behoeften en trajecten van patiënten, die baat zouden kunnen hebben bij geïntegreerde medische en sociale zorg, een gecentraliseerde coördinatie en met name een optimale betaalbaarheid van de zorg.

1.10. Het EESC wijst erop dat gezondheidszorg van goede kwaliteit nooit het voorrecht mag zijn van degenen die om welke reden dan ook een betere toegang tot de nationale gezondheidszorg hebben, de hoogste verzekeringspremies of eigen bijdragen kunnen betalen of de meest lucratieve geldinzamelingsacties weten te organiseren. Het belang van solidaire ziekteverzekeringssystemen die patiënten met zeldzame ziekten beschermen, mag niet worden onderschat. Het EESC zou graag zien dat er een debat wordt gehouden over de voordelen en uitdagingen voor Europese solidaire ziekenfondsen die innovatieve behandelingen voor patiënten met een zeldzame ziekte dekken.

1.11. Het EESC erkent hoe belangrijk het is dat Europese patiënten met een zeldzame ziekte naar een ander land kunnen gaan voor diagnose en zorg. De mogelijkheid om voor een behandeling naar een ander land te reizen en tegelijkertijd onnodig reizen via telegeneeskunde te voorkomen, kan de toegang tot zorg voor patiënten met een zeldzame ziekte verbeteren, met name voor patiënten met zeer zeldzame ziekten. Het EESC dringt erop aan dat de werking van de Europese referentienetwerken (ERN's) wordt geoptimaliseerd en dat deze in de hele EU en de gezondheidszorgstelsels van de lidstaten worden geïntegreerd. Het EESC stelt voor te onderzoeken of het mogelijk is om in het kader van de ERN's zorgverdragen op te stellen.

1.12. Gezien de ongelijke economische situaties van de lidstaten beveelt het EESC aan en verwacht het dat wordt nagedacht over de mogelijkheid om een speciaal financieel fonds van de EU in het leven te roepen, waaraan de lidstaten bijdragen en waarvan zij gebruik kunnen maken op basis van hun financiële draagkracht, om te waarborgen dat alle

---

<sup>(2)</sup> Het VN-Bureau voor de rechten van de mens (2006), Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.



Europese patiënten met een zeldzame ziekte — met name patiënten met onvervulde medische behoeften — toegang hebben tot behandeling, en om voor echte solidariteit in de EU te zorgen. Het EESC is voorstander van modellen van gezamenlijke aankopen en bijdragen, zoals de Europese calculator voor billijke geneesmiddelenprijzen, om de toegankelijkheid van farmaceutische behandelingen voor lidstaten en patiënten met een zeldzame ziekte te verbeteren, en dringt erop aan hiermee rekening te houden bij de herziening van de EU-wetgeving inzake weesgeneesmiddelen en pediatrische geneesmiddelen (geneesmiddelen voor mensen met zeldzame ziekten en voor kinderen).

1.13. Het EESC adviseert om onderzoek te doen naar een solidariteitsfonds voor zeldzame ziekten, met name die welke niet zijn opgenomen in de ERN's. Een dergelijke fonds kan een nuttige aanvulling zijn wanneer de verplichte ziektekostenverzekering de kosten van complexe of zeldzame ziekten of grensoverschrijdende zorg niet dekt, en het EESC denkt dat een onderlinge risicowaarborging (mutualisatie) op Europees niveau noodzakelijk is. Een Europees solidariteitsfonds voor patiënten met een zeldzame ziekte zou:

- moeten helpen voorkomen dat patiënten met een zeldzame ziekte buitensporig hoge kosten moeten dragen voor medisch noodzakelijke en gerechtvaardigde gezondheidszorg die in de EU beschikbaar is, en dat zij als gevolg van de zeldzaamheid van hun ziekte nog meer gezondheidsongelijkheid ondervinden;
- uiting moeten geven aan de Europese solidariteit om de toegang tot in de hele EU beschikbare gezondheidszorg voor alle patiënten met een zeldzame ziekte te verbeteren, de rechten van patiënten op grensoverschrijdende gezondheidszorg beter te handhaven en het gebruik van ERN's te optimaliseren en te vergemakkelijken;
- de nationale socialezekerheids- en ziekteverzekeringsbepalingen moeten aanvullen door een fonds te ontwikkelen om de daarmee gepaard gaande en onvermijdelijke kosten van grensoverschrijdende zorg binnen de EU te dekken, en de Europese samenwerking moeten vergemakkelijken bij het aanpakken van uitdagingen op het gebied van de volksgezondheid die baat zouden hebben bij een structurele en ondersteunende grensoverschrijdende aanpak.

## 2. Algemene opmerkingen over zeldzame ziekten

2.1. Zeldzame ziekten zijn zeldzaam, maar er zijn veel patiënten met een zeldzame ziekte — een ziekte wordt ingedeeld als zeldzaam op basis van de prevalentie ervan. In de EU wordt een zeldzame ziekte gedefinieerd als een aandoening die vaak chronisch is, soms invaliderend of levensbedreigend, en die niet meer dan 1 op de 2 000 personen treft <sup>(3)</sup>. In 2019 telde Orphanet — het portaal voor zeldzame ziekten en weesgeneesmiddelen — 6 172 unieke zeldzame ziekten <sup>(4)</sup>. 71,9 % van deze zeldzame ziekten heeft een genetische oorsprong en 69,9 % manifesteert zich in de vroege kinderjaren. Naar schatting 3,5 % à 5,9 % van de bevolking heeft een zeldzame ziekte, wat neerkomt op ongeveer 36 miljoen patiënten in de EU.

2.2. De complexiteit en de chronische aard van veel zeldzame ziekten hebben vaak niet alleen gevolgen voor de patiënten zelf maar treffen nog vele anderen, zoals de gezinnen van patiënten maar ook de gezondheids- en sociale zorgstelsels. Gezinnen van patiënten kunnen het risico lopen geïsoleerd te raken en kwetsbaarder te worden en, gezien de genderdimensie van mantelzorg <sup>(5)</sup>, kan een zeldzame ziekte met name aanzienlijke gevolgen hebben voor het leven van moeders en vrouwen. Daarom moet bijzondere aandacht uitgaan naar de toegang van mantelzorgers tot sociale bescherming.

2.3. Hoewel er al meer dan 6 172 ziekten in kaart zijn gebracht waarmee een patiënt kan worden gediagnosticeerd, ontbreken voor sommige aandoeningen nog definities, beschrijvingen of diagnostische tests. Dit zijn de zogenaamde syndromen zonder naam (syndromes without a name — SWAN). De gezondheidskloof is nog geprononceerder voor patiënten zonder diagnose. Hun onvervulde behoeften zijn nog groter en de ongelijkheid des te schrijnender omdat een diagnose noodzakelijk is om passende medische zorg of aanvullende sociale en ziektekostenverzekeringen te krijgen.

2.4. Aanhoudende ongelijkheden in de toegang tot gezondheidszorg vereisen proactieve en gerichte gemeenschapsmodellen, zodat ook de meest kwetsbare groepen, zoals mensen met een fysieke, psychosociale of zintuiglijke handicap, diagnoses en zorg kunnen krijgen. In eerdere adviezen van het EESC werd aandacht besteed aan gezondheidszorg voor migranten en EU-burgers met een migratieachtergrond; op de deskundigheid en aanbevelingen van deze adviezen moet worden voortgebouwd om een gemeenschappelijke aanpak van zeldzame ziekten uit te werken <sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> Europese Commissie (2019), Rare Diseases.

<sup>(4)</sup> Orphanet (2021), Orphanet in numbers: 6 172 diseases, <https://www.orpha.net/consor/cgi-bin/index.php>, Nguengang Wakap, S., Lambert, D.M., Olry, A., Rodwell, C., Gueydan, C., Lanneau, V., Murphy, D., Le Cam, Y., Rath, A., Estimating cumulative point prevalence of rare diseases: analysis of the Orphanet database, *Eur J Hum Genet*, 2020 Feb; 28(2):165-173, doi:10.1038/s41431-019-0508-0, epub 2019 Sep 16, PMID: 31527858, PMCID: PMC6974615.

<sup>(5)</sup> Eurocarers (December 2021), The gender dimension of informal care.

<sup>(6)</sup> PB C 256 van 27.10.2007, blz. 123.

2.5. Het diagnosticeren van een zeldzame ziekte — als deze niet tijdens een perinatale screening wordt vastgesteld — duurt gemiddeld ongeveer 4,5 jaar nadat de eerste gezondheids- of ontwikkelingsproblemen zich voordoen. Uit onderzoek is gebleken dat de perioden van diagnostische onzekerheid — die vaak gepaard gaan met een onjuiste diagnose en/of verkeerde behandeling, met alle schadelijke gevolgen van dien — schommelen tussen de 5 à 7 jaar <sup>(7)</sup>. De weg naar een definitieve en juiste diagnose is vaak een moeizame tocht waarbij verschillende zorgverleners worden geraadpleegd: uit onderzoek is gebleken dat 22 % van de patiënten bij wie een zeldzame ziekte is vastgesteld, meer dan vijf zorgverleners raadpleegde en 7 % zelfs meer dan tien <sup>(8)</sup>.

2.6. Om het bewustzijn onder professionele zorgverleners te vergroten zodat zij potentiële zeldzame ziekten beter kunnen opsporen en patiënten kunnen doorverwijzen om het diagnoseproces te versnellen, is het noodzakelijk informatie uit te wisselen, de werknemers in de sector adequaat en permanent op te leiden en een goede personeelsplanning te waarborgen, met de betrokkenheid van de sociale partners.

2.7. Door prioriteiten vast te stellen en structurele investeringen te doen in fundamenteel medisch onderzoek naar de oorzaken van zeldzame ziekten, met inbegrip van genetische oorzaken, moet het mogelijk worden behandelingen doeltreffender te maken en patiënten met een zeldzame ziekte misschien zelfs uitzicht te bieden op genezing. Europese financieringsinstrumenten zoals het EU4Health-programma 2021-2027 — een visie op een gezondere EU — en regelgeving zoals het voorstel inzake de Europese ruimte voor gezondheidsgegevens (EHDS) moeten dergelijk onderzoek ondersteunen.

2.8. De kennis en deskundigheid die nodig zijn om de diagnose te stellen en de gespecialiseerde therapeutische zorg te verlenen die voor sommige zeldzame ziekten nodig is, zijn in sommige lidstaten niet beschikbaar en geografisch verspreid over de EU. Behandelingen moeten beter beschikbaar, toegankelijker en betaalbaarder zijn. Nu zijn er patiënten die melden dat de behandeling die zij nodig hebben niet beschikbaar is in de plaats waar zij wonen (22 %), dat wachtlijsten de toegang tot behandeling belemmeren (14 %), dat de behandeling financieel onbetaalbaar is (12 %) en dat er geen financiële steun beschikbaar is om voor de behandeling naar een ander land te reizen (12 %) <sup>(9)</sup>.

2.9. Kwaliteitsvolle zorg vereist vlot werkende, billijke, geïntegreerde en efficiënte gezondheidsdiensten <sup>(10)</sup>. Perinatale en neonatale screening zijn van essentieel belang voor vroegtijdige diagnose. De aanbeveling over grensoverschrijdende genetische tests van zeldzame ziekten in de Europese Unie van de deskundigengroep van de Commissie inzake zeldzame ziekten en de werkzaamheden van Eurordis op het gebied van screening in de EU vormen de basis voor een Europese aanbeveling.

2.10. De weg naar een diagnose, het krijgen van een diagnose en leven met een zeldzame ziekte kan mentaal lastig zijn voor patiënten en/of hun gezinnen. De onzichtbaarheid van een ziekte, de fysieke last ervan en het gebrek aan kennis van of begrip voor de aandoeningen bij anderen kunnen leiden tot psychologische en sociale kwetsbaarheid. Het dagelijks leven kan worden bemoeilijkt door een slechte coördinatie van de zorg, maar ook door praktische, administratieve, educatieve, professionele of financiële problemen <sup>(11)</sup>. Een holistische benadering van de zorg bestrijkt het volledige spectrum van gezondheid (preventie en continue, curatieve, rehabilitatieve en palliatieve gezondheidszorg), sociale en dagelijkse behoeften en vereist geïntegreerde multidisciplinaire medische en sociale zorg van hoge kwaliteit.

2.11. De Rare Disease Day (Dag van de zeldzame ziekte) vergroot het bewustzijn en de erkenning in de samenleving in het algemeen en vergroot het begrip en de sociale inclusie van patiënten en hun gezinnen. Om patiënten met zeldzame ziekten te informeren en het welzijn van patiënten en hun gezinnen te waarborgen, is een ecosysteem van professionele zorgverleners, ziekenfondsen, (digitale) contactgroepen en patiëntenverenigingen nodig.

<sup>(7)</sup> Eurordis, Rare disease impact report: insights from patients and the medical community 2013 detailing diagnostic uncertainty of low prevalence diseases in the United States and the United Kingdom.

<sup>(8)</sup> Koning Boudewijnstichting (2014), Zoom: nieuwe perspectieven op gelijke kansen — Zeldzame ziekten.

<sup>(9)</sup> Kole, A., Hedley, V., et al. (2021), Recommendations from the Rare 2030 Foresight Study: The future of rare diseases starts today: Available, accessible and affordable treatments — what do people living with a rare disease think?, blz. 119.

<sup>(10)</sup> Wereldgezondheidsorganisatie (2022), Quality of care.

<sup>(11)</sup> Loridan, J., Noirhomme, C. (2020), Field analysis of existing rd patient pathways in the EMR.

### 3. Algemene opmerkingen over het Europees beleid inzake zeldzame ziekten

3.1. De EU heeft zeldzame ziekten meer dan twintig jaar geleden aangemerkt als een prioriteit op volksgezondheidsgebied en maatregelen genomen die hebben geresulteerd in meer onderzoek en ontwikkeling, de goedkeuring door de lidstaten van nationale actieplannen inzake zeldzame ziekten, de coördinatie van grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de ERN's en het recht van patiënten op toegang tot grensoverschrijdende zorg<sup>(12)</sup>. De Commissie ging akkoord met aanbeveling 3 “Verbeter de ondersteuning om de toegang van patiënten met een zeldzame ziekte tot gezondheidszorg te vergemakkelijken” en kondigde aan dat zij haar strategie voor zeldzame ziekten begin 2023 zo nodig zou herzien<sup>(13)</sup>. Het Europees Parlement keurde een resolutie over de EU-strategie voor volksgezondheid na COVID-19 goed, waarin wordt opgeroepen tot een EU-actieplan voor zeldzame ziekten<sup>(14)</sup>. Ook heeft de EU heeft “tijdige toegang tot betaalbare, preventieve en curatieve gezondheidszorg van goede kwaliteit” opgenomen in de Europese pijler van sociale rechten<sup>(15)</sup>.

3.2. De aangekondigde mededeling over een Europese zorgstrategie zal naar verwachting ook steun omvatten voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en een passende erkenning van mantelzorgers. Gezinnen van patiënten met een zeldzame ziekte zouden baat hebben bij een strategie die verzorgers en hun rechten in de hele EU beter erkent, die meer flexibiliteit biedt bij de uitoefening van de rechten van mantelzorgers in grensoverschrijdende situaties en die geestelijke gezondheid (van zowel formele als informele zorgverleners) als een belangrijk punt van aandacht beschouwt<sup>(16)</sup>.

3.3. De EU-lidstaten waren mede-indiener van de resolutie van de Verenigde Naties van 2021 over de aanpak van de uitdagingen voor personen met een zeldzame ziekte en hun gezinnen<sup>(17)</sup>, waarin onder meer wordt opgeroepen de gezondheidsstelsels te versterken om personen met een zeldzame ziekte in staat te stellen in hun fysieke en mentale gezondheidsbehoeften te voorzien, hun mensenrechten te verwezenlijken, met inbegrip van hun recht op het hoogst haalbare niveau van lichamelijke en geestelijke gezondheid, billijkheid en gelijkheid op gezondheidsgebied te bevorderen, een einde te maken aan discriminatie en stigmatisering, lacunes in de verzekeringsdekking weg te werken en een meer inclusieve samenleving tot stand te brengen.

3.4. De Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (Volksgezondheid) heeft de Europese respons op zeldzame ziekten besproken en gekeken of het nuttig zou zijn de samenwerking en coördinatie op het gebied van zeldzame ziekten tussen de lidstaten en op EU-niveau te versterken. Het voorzitterschap van de Raad heeft erop gewezen dat de versterking van het EU-optreden op dit gebied concreet laat zien hoe de EU kan bijdragen aan de volksgezondheid voor Europese burgers. De Europese ruimte voor gezondheidsgegevens (EHDS) is een instrument dat moet helpen om de EU-maatregelen doeltreffender te maken door een rol te spelen bij de bestrijding van zeldzame ziekten en de toegang tot hoogwaardige gezondheidsgegevens binnen een veilig kader te waarborgen. De EHDS moet ook helpen om nieuwe, veiligere en gepersonaliseerde behandelingen sneller toegankelijk te maken<sup>(18)</sup>.

3.5. Het verslag over de resultaten van de Conferentie over de toekomst van de Europa bevat een voorstel over gelijke toegang tot gezondheidszorg voor iedereen, met als doel een “recht op gezondheid” in te voeren dat alle Europeanen gelijke en universele toegang geeft tot betaalbare, preventieve, curatieve en kwaliteitsvolle gezondheidszorg. De plenaire vergadering van de Conferentie erkende en verwees specifiek naar de gemeenschap van patiënten met zeldzame ziekten, en sprak haar steun uit voor: snellere en sterkere besluitvorming over belangrijke onderwerpen en verbetering van de doeltreffendheid van de Europese governance bij de ontwikkeling van de Europese gezondheidsunie; de noodzaak ervoor te zorgen dat iedereen toegang heeft tot bestaande behandelingen, daar waar deze het eerst beschikbaar zijn in de EU; het vergemakkelijken van de grensoverschrijdende samenwerking, met name in het geval van zeldzame ziekten; versterking van de veerkracht en kwaliteit van onze gezondheidszorgstelsels, met name door de verdere ontwikkeling, coördinatie en financiering van de Europese referentienetwerken, die de basis vormen voor de ontwikkeling van netwerken voor medische zorg voor zeer gespecialiseerde en complexe behandelingen<sup>(19)</sup>.

<sup>(12)</sup> Verordening (EG) nr. 141/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1999 inzake weesgeneesmiddelen (PB L 18 van 22.1.2000, blz. 1); aanbeveling van de Raad van 8 juni 2009 betreffende een optreden op het gebied van zeldzame ziekten (PB C 151 van 3.7.2009, blz. 7); Richtlijn 2011/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg (PB L 88 van 4.4.2011, blz. 45).

<sup>(13)</sup> Europese Rekenkamer (2019), EU-maatregelen voor grensoverschrijdende gezondheidszorg: hoge ambities, maar beter beheer nodig.

<sup>(14)</sup> Europees Parlement (10 juli 2020), EU-strategie voor volksgezondheid voor de periode na COVID-19, resolutie van het Europees Parlement van 10 juli 2020 over de EU-strategie voor volksgezondheid na COVID-19 (2020/2691(RSP)) (PB C 371 van 15.9.2021, blz. 102).

<sup>(15)</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, (COM(2021) 102 final).

<sup>(16)</sup> Internationale vereniging van ziekenfondsen (AIM) (2022), AIM's Views on the EU Care Strategy.

<sup>(17)</sup> Verenigde Naties (5 januari 2022), A/RES/76/132: Resolutie van de Algemene Vergadering van 16 december 2021 “Addressing the challenges of persons living with a rare disease and their families”.

<sup>(18)</sup> Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (Volksgezondheid), (29 maart 2022), Voornaamste resultaten — De Europese respons op zeldzame ziekten.

<sup>(19)</sup> Conferentie over de toekomst van Europa, Eindverslag, mei 2022.

3.6. Het “Europees kankerbestrijdingsplan: een nieuwe EU-aanpak van preventie, behandeling en zorg” (2021), de lijst van tegen 2030 te verwezenlijken maatregelen en de betrokkenheid van belanghebbenden zijn erop gericht de gezondheidsongelijkheid binnen de EU aan te pakken<sup>(20)</sup>. Het plan bouwt ook voort op de Europese referentienetwerken, die voorop lopen bij de uitwisseling van expertise op het gebied van de diagnose en behandeling van zeldzame ziekten.

#### 4. Specifieke opmerkingen over zeldzame ziekten en het beleid inzake zeldzame ziekten

4.1. In het licht van de follow-up van het EESC-advies over het “Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende Europees optreden op het gebied van zeldzame ziekten”<sup>(21)</sup>, is het EESC van mening dat, hoewel de aanbevelingen nog steeds met wisselende mate van succes worden nagevolgd — bijvoorbeeld met de ontwikkeling van ERN's vanaf 2017, de invoering van een communicatie- en rapportagesysteem, handleidingen of richtsnoeren om de dialoog tussen de diverse specialismen binnen de EU en de EHDS mogelijk te maken, met inbegrip van de verplichting voor patiënten om toegang te krijgen tot hun gegevens — het EU-beleid inzake zeldzame ziekten dringend moet worden aangepakt, met een grote inhaalslag.

4.2. De Europese referentienetwerken (ERN's) zijn een toonbeeld van concrete Europese samenwerking tussen gezondheidszorgstelsels. Zij vergemakkelijken de uitvoering van klinische proeven en de uitwisseling van deskundigheid op het gebied van diagnoses en behandelingen voor Europese patiënten met zeldzame ziekten. Het potentieel van de ERN's is nog niet volledig onderzocht en wordt nog niet benut. Een evaluatie staat nog voor dit jaar (2022) gepland<sup>(22)</sup>. De 24 ERN's, die in 2017 werden opgericht, omvatten 1 466 ERN-leden uit alle Europese lidstaten, waaronder meer dan 900 gespecialiseerde zorgeenheden van meer dan 313 ziekenhuizen. 1,7 miljoen patiënten worden behandeld door ERN-leden, maar slechts 2 100 patiënten met complexe en zeer zeldzame ziekten zijn opgenomen in het systeem voor het beheer van klinische gegevens van patiënten (Clinical Patient Management System, CPMS).

4.3. Om het potentieel van ERN's te optimaliseren, moet worden gewerkt aan: het gebrek aan vergoeding voor zorgaanbieders die deelnemen aan de ERN's, het feit dat er geen specifieke vergoeding is voor virtueel overleg via het CPMS, en problemen met de administratieve of technische interoperabiliteit. Een ander aandachtspunt is de integratie van ERN's in de nationale gezondheidszorgstelsels via de aangesloten referentiecentra voor zeldzame ziekten, waardoor het bestaan en de toegankelijkheid ervan worden bevorderd.

4.4. Het centraliseren van de zorg voor patiënten met zeldzame ziekten en het behoud van een voldoende aantal expertisecentra zou de kwaliteit van de zorg ten goede komen. Ook moeten de criteria worden vastgesteld waaraan een expertisecentrum moet voldoen. Expertisecentra hebben specifieke en adequate financiering nodig. Aangezien de middelen ten behoeve van de gezondheidszorg door de samenleving en de sociale partners bijeen worden gebracht, is het niet meer dan logisch dat deze ook bij de verdeling ervan een strategische rol krijgen toebedeeld. Lokale, regionale en nationale zorgnetwerken moeten worden gewezen op het bestaan van de expertisecentra en moeten worden aangemoedigd deel te nemen aan ERN's om de toegang tot zorg te vergemakkelijken en de kwaliteit van de zorg te verbeteren.

4.5. Grensoverschrijdende partnerschappen en consortia met meerdere belanghebbenden die met EU-financiering worden ondersteund, waarin het maatschappelijk middenveld en deskundigen op het gebied van zeldzame ziekten en gezondheids- of sociaal beleid, de academische wereld, medische partners, kenniscentra, patiëntenverenigingen, non-profit ziekenfondsen en deskundige patiënten met elkaar samenwerken, zijn waardevolle ecosystemen gebleken voor Europees onderzoek en Europese samenwerking. Zij hebben bijgedragen tot het formuleren van patiëntgerichte beleidsaanbevelingen, proefprojecten en studies om de toegang van Europese patiënten met zeldzame ziekten tot hoogwaardige holistische en geïntegreerde gezondheids- en sociale zorg te verbeteren<sup>(23)</sup>. Het is tijd om deze aanbevelingen en beste praktijken te consolideren in een samenhangend beleid van nationale, grensoverschrijdende en Europese initiatieven, zodat geen enkele patiënt met een zeldzame ziekte achterblijft.

<sup>(20)</sup> Europees kankerbestrijdingsplan, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad (2021).

<sup>(21)</sup> PB C 218 van 11.9.2009, blz. 91.

<sup>(22)</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de werking van Richtlijn 2011/24/EU betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg (SWD(2022) 200 final), Europese referentienetwerken, blz. 29-36.

<sup>(23)</sup> INNOVCARE (2018), Bridging the gaps between health, social and local services to improve care of people living with rare and complex conditions; EMRaDi (2020), Rare diseases do not stop at borders; RARE 2030 (2021), Foresight in Rare Disease Policy.

4.6. De participatieve Rare 2030 Study on Foresight in Rare Disease Policy heeft acht cruciale aanbevelingen geformuleerd over behandeling, zorg, onderzoek, gegevens en Europese en nationale infrastructuur, met een routekaart en SMART-doelstellingen die de toon zetten voor het beleid inzake zeldzame ziekten tijdens het komende decennium: 1) geïntegreerde Europese en nationale langetermijnplannen en -strategieën; 2) vroegere, snellere en nauwkeurigere diagnose; 3) toegang tot hoogwaardige gezondheidszorg; 4) geïntegreerde en persoonsgerichte zorg; 5) partnerschappen met patiënten; 6) innovatief en op behoeften gebaseerd onderzoek en ontwikkeling; 7) optimalisering van de gegevens ten behoeve van de patiënt en de samenleving; 8) beschikbare, toegankelijke en betaalbare behandelingen <sup>(24)</sup>.

4.7. Erkenning voor de expertise van patiënten met zeldzame ziekten, familieleden en gezondheidswerkers vormde de kern van het EMRaDi-project, waarin onder meer onderzoek werd gedaan naar vraag en aanbod op het gebied van zeldzame ziekten in de Euregio Maas-Rijn. Het project analyseerde ook de dagelijkse realiteit en patiëntentrajecten op basis van 104 diepgaande interviews over acht zeldzame ziekten <sup>(25)</sup>. Dit bevestigde de vermoedens over diagnostische problemen, de moeilijkheden bij het coördineren van de zorg (en het feit dat patiënten in hun zorgtraject tussen de 6 en 25 gezondheidswerkers zien), de behoefte aan en de voorkeur voor multidisciplinaire zorg in gespecialiseerde centra en, in het verlengde daarvan, de behoefte aan een breder holistisch perspectief in het volledige spectrum van informatiebehoeften, psychologische ondersteuning, sociale inclusie en ontwikkelingskansen, praktische en administratieve zaken maar ook grensoverschrijdende behoeften aan gezondheidszorg. Het project formuleerde aanbevelingen inzake holistische zorg, telegeneeskunde en Europese solidariteit <sup>(26)</sup>.

4.8. De COVID-19-pandemie heeft de digitalisering van de gezondheidszorg, het gebruik van nieuwe technologieën en de uitrol van telegeneeskunde versneld. De regulering, capaciteitsopbouw en vergoeding van telegeneeskunde, waaronder telefonische raadplegingen, tele-expertise, telemonitoring en mobiele gezondheidszorg, moeten het resultaat zijn van overleg met de sociale partners en belanghebbenden uit de medische sector en moeten in de eerste plaats de veiligheid van de patiënt en de kwaliteit en continuïteit van de zorg en behandeling waarborgen. Een optimaal gebruik van telegeneeskunde voorkomt dat patiënten, waaronder patiënten met zeldzame ziekten, buitensporig veel moeten reizen, hetzij binnen hun eigen land, hetzij door Europa.

4.9. De bevordering van academisch onderzoek, de gezondheidseconomie en de kwaliteit van de zorg voor zeldzame ziekten vereisen patiëntenregisters op basis van het FAIR-beginsel (findable, accessible, interoperable and re-usable: vindbaar, toegankelijk, interoperabel en herbruikbaar). Initiatieven zoals het European Registry Data Warehouse, het European Rare Disease Registry Infrastructure metadata repository (ERDRI.mdr) en de Europese ruimte voor gezondheidsgegevens moeten een debat op gang brengen over beknopte, gestandaardiseerde registratie en het doel van de registers.

4.10. Het in kaart brengen van vraag en aanbod op het gebied van zeldzame ziekten vereist kwantitatieve analyses van de prevalentie, de zorgconsumptie en de zorgkosten van patiënten met zeldzame ziekten, waarbij de privacy van de patiënten zo veel mogelijk moet worden gerespecteerd. Dankzij een innovatieve methode van de Belgische ziekenfondsen kon een eerste analyse worden gemaakt van de prevalentie, de zorgkosten en de zorgconsumptie van patiënten met een zeldzame ziekte in vergelijking met de gemiddelde zorgkosten en zorgconsumptie van de aangesloten leden <sup>(27)</sup>.

4.11. De analyse bevestigde een bovengemiddelde zorgconsumptie (frequenter ziekenhuisbezoeken en -opname, frequentere zorg door huisartsen en specialisten), wat kan worden verklaard door de complexere zorgbehoeften. De kosten in het stelsel van de verplichte ziektekostenverzekering waren tien keer zo hoog als die van de gemiddelde aangesloten persoon, en de jaarlijkse eigen bijdrage was drie keer zo hoog. Het grootste deel van de uitgaven (gemiddeld de helft) ging op aan geneesmiddelen. De reële kosten zullen naar verwachting veel hoger liggen omdat in de studie geen rekening is gehouden met de sociaaleconomische omstandigheden van het gezin of andere niet-terugbetaalde kosten zoals psychologische of paramedische zorg, aanvullende verzekering of kosten die volledig uit eigen zak worden betaald. Uit de analyse blijkt wel het belang van sterke, solidaire zorgverzekeringssystemen die ingericht zijn om patiënten met zeldzame ziekten te beschermen. Wanneer patiënten met zeldzame ziekten om financiële redenen zorg weigeren of niet opvolgen, zal dit uiteindelijk gevolgen hebben voor hun gezondheid en levenskwaliteit, en op lange termijn kunnen de kosten hierdoor zelfs hoger uitvallen.

<sup>(24)</sup> Kole, A., Hedley, V., et al. (2021), *Recommendations from the Rare 2030 Foresight Study: The future of rare diseases starts today*.

<sup>(25)</sup> EMRaDi (2020), Final report of the EMRaDi project.

<sup>(26)</sup> EMRaDi project (2019), Factsheet EMRaDi — How to get EU actions on rare diseases (RD) closer to RD patients and their relatives? From local and cross-border developments to European solutions.

<sup>(27)</sup> Noirhomme, C., (december 2020), MC informations 282, Analyse de la consommation et des dépenses de soins des personnes atteintes de maladies rares, blz. 20-29.

4.12. De herziening van de EU-wetgeving inzake weesgeneesmiddelen en pediatrie geneesmiddelen (geneesmiddelen voor mensen met zeldzame ziekten en voor kinderen) vereist een ambitieuze aanpak om ervoor te zorgen dat weesgeneesmiddelen en behandelingen betaalbaar zijn voor de gezondheidszorgstelsels van de lidstaten en voor de patiënten. Momenteel vormt de betaalbaarheid een belemmering voor veel patiënten met een zeldzame ziekte. Verschillende vormen van Europese samenwerking en modellen voor de gezamenlijke aankoop van geneesmiddelen tussen landen — zoals Beneluxa<sup>(28)</sup> of voor de aankoop van vaccins tijdens de COVID-19-pandemie — hebben de toegang tot behandelingen verbeterd dankzij een gemeenschappelijke, transparante, duurzame en ondersteunende EU-aanpak. Het debat over eerlijke prijsstelling en transparantie van de O & O-kosten van geneesmiddelen krijgt een nieuwe impuls door het voorstel voor een calculator voor billijke geneesmiddelenprijzen en het model van de Internationale vereniging van ziekenfondsen (AIM) voor de berekening van een eerlijke prijs voor nieuwe of bestaande geneesmiddelen (zonder concurrentie van generieke geneesmiddelen), waarbij deze wordt vergeleken met de betaalde of onderhandelde prijs<sup>(29)</sup>.

4.13. Voor gevallen waarin er geen gewone vergoeding mogelijk is, hebben verschillende lidstaten regelingen ingevoerd voor de toegang tot weesgeneesmiddelen voor patiënten met een zeldzame ziekte, zoals programma's voor gebruik in schrijnende gevallen, bepalingen inzake off-labelgebruik van geneesmiddelen (voor andere dan de op het etiket vermelde doeleinden) alsook maatregelen in het kader van het speciale Solidariteitsfonds<sup>(30)</sup>. Solidariteitsfondsen kunnen een nuttige aanvulling zijn wanneer de kosten voor de behandeling van complexe of zeldzame ziekten of grensoverschrijdende zorg niet worden gedekt door de verplichte ziektekostenverzekering, zeker wanneer er in de EU geen erkende referentiecentra bestaan. Ondanks de budgettaire gevolgen van de behandeling van zeldzame ziekten zijn er in het kader van de ERN's nog geen Europese zorgverdragen gesloten die patiënten met een zeldzame ziekte toegang verlenen tot zorg in een referentiecentrum in een andere lidstaat.

4.14. De autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied (HERA) is ontstaan als reactie op de COVID-19-pandemie en als een belangrijke pijler van de Europese gezondheidsunie. Zij heeft tot doel noodsituaties op gezondheidsgebied te voorkomen, op te sporen en snel aan te pakken en te anticiperen op bedreigingen en potentiële gezondheidscrises, door inlichtingen te verzamelen en de nodige responscapaciteiten op te bouwen. Haar missie kan worden uitgebreid tot andere dan overdraagbare ziekten evenals andere bedreigingen voor de gezondheid. De huidige governancestructuur van de Europese gezondheidsunie omvat nog geen geïnstitutionaliseerde steun voor paraatheid en respons op het gebied van zeldzame ziekten waarmee de lidstaten mogelijk worden geconfronteerd. HERA zou als voorbeeld kunnen dienen voor een nieuwe autoriteit voor niet-overdraagbare ziekten, die de coördinatie en solidariteit op het gebied van zeldzame ziekten zou bevorderen.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

<sup>(28)</sup> Beneluxa-initiatief inzake farmaceutisch beleid.

<sup>(29)</sup> AIM — European fair price calculator for medicines; AIM offers a tool to calculate fair and transparent European prices for accessible pharmaceutical innovations.

<sup>(30)</sup> Universiteit Maastricht (2020), Report on the analysis of legal, financial and reimbursement mechanisms of rare diseases for treatment costs of EMR rare diseases patients, 3.2 “Orphan medical products”, blz. 43-45.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de verlening van mantelzorg aan gehandicapte en oudere familieleden: de enorme toename van dit verschijnsel tijdens de pandemie****(initiatiefadvies)**

(2023/C 75/11)

Rapporteur: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Besluit van de voltallige vergadering	24.2.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	29.9.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	170/0/0

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) maakt zich zorgen over de levensomstandigheden van burgers die langdurige zorg verlenen aan familieleden met een handicap en chronische en degeneratieve aandoeningen, met inbegrip van cognitieve stoornissen en kanker.

1.2. Het EESC merkt op dat dergelijke situaties tijdens de COVID-19-pandemie nog schrijnender zijn geworden, waardoor structurele maatregelen op het gebied van sociaal beleid en sociale voorzieningen onmisbaar zijn geworden.

1.3. Om het sociaal beleid te optimaliseren en de nodige steunmaatregelen beter op elkaar af te stemmen, moet er een gemeenschappelijke definitie komen van de rol en de status van personen die langdurige zorg verlenen aan familieleden met een handicap, chronische en degeneratieve aandoeningen, met inbegrip van cognitieve stoornissen en kanker, waarbij onder meer hun specifieke kenmerken worden omschreven en hun zorgtaken worden gerangschikt. Voorts moet de rol van de betrokkenen worden opgewaarderd, ook in het kader van de dienstverlening aan de gemeenschap.

1.4. Het EESC stelt vast dat het probleem nader moet worden onderzocht aan de hand van sociologische en statistische studies en onderzoeksrapporten waarin aandacht wordt besteed aan de impact van de langdurige zorgactiviteiten op de familieleden, ongeacht of zij tegelijkertijd nog ander werk hebben.

1.5. Het EESC is van mening dat het beheer van het verschijnsel mantelzorg gebaseerd moet zijn op gezamenlijke maatregelen van de overheid en werkgevers — via de sociale dialoog — en van de zorgverleners zelf en hun vertegenwoordigende organisaties, die moeten worden betrokken bij het ontwerp van de beleidsmaatregelen en de uitvoering ervan.

1.6. Het EESC benadrukt hoe belangrijk het is dat wordt gezorgd voor gezondheidsbeschermingsdiensten, met inbegrip van preventieve gezondheidszorg en periodieke gespecialiseerde medische onderzoeken, en dat mantelzorgers die langdurig de zorg voor familieleden op zich nemen een adequate opleiding krijgen over hoe zij hun eigen gezondheid kunnen beschermen.

1.7. Het EESC dringt erop aan dat specifiek onderzoek wordt verricht in de nationale pensioenstelsels, gericht op het verzamelen van gegevens die nuttig zijn om het recht op alternatieve vormen van beloning voor burgers die noodgedwongen hun baan opzeggen om gedurende een lange periode te zorgen voor een familielid dat een chronische of degeneratieve aandoening of een handicap heeft, in kaart te brengen en te specificeren.

1.8. Het EESC stelt vast dat er in dit verband nog steeds sprake is van genderongelijkheid en dringt er net als in het advies over de "Strategie voor gendergelijkheid" <sup>(1)</sup> op aan actie te ondernemen om deze ongelijkheid te bestrijden, onder meer door de uitvoering van de reeds in Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(2)</sup> geformuleerde richtsnoeren te versterken.

1.9. Het EESC wijst erop dat er nog steeds weinig aandacht is voor de levensomstandigheden van de betrokkenen en pleit voor de instelling van een Europese Dag van personen die langdurig de zorg voor familieleden op zich nemen, teneinde de bewustwording van dit verschijnsel te vergroten en passende beleidsacties en ondersteunende maatregelen aan te moedigen.

1.10. Het EESC benadrukt het belang van dienstverlening en ondersteuning op het gebied van huisvesting en thuiszorg met bijzondere aandacht voor gezondheids- en zorgbehoeften, en van psychologische ondersteuning voor verzorgers en gezinnen van personen met een handicap.

1.11. Ook benadrukt het EESC het belang van nooddiensten in geval van onvoorziene gebeurtenissen die het (tijdelijk) onmogelijk maken om langer zorg te verlenen, evenals ondersteunende diensten om de gevolgen van buitensporige en langdurige overbelasting te beperken. Daarnaast moet worden voorzien in faciliterende en vereenvoudigde procedures die de bureaucratische rompslomp voor mantelzorgers verminderen.

1.12. Van essentieel belang zijn voorzieningen en steunmaatregelen om personen met een handicap in staat te stellen ook buiten de eigen familie persoonlijke autonomie te verwerven, onder meer door het aanleren van zelfredzaamheid, alternatieve huisvestingsoplossingen en mogelijkheden voor zelfstandig wonen, wat onvermijdelijk ook een positief effect heeft op de zorglast van familieleden die anders verplicht zouden zijn langdurige zorg te verlenen.

1.13. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten nadenken over maatregelen, mede in de vorm van financiële steun, om het risico van verarming tegen te gaan voor mensen die — ondanks specifieke beleidsmaatregelen, diensten en steun ter bestrijding daarvan — gedwongen zijn om een betaalde baan geheel of gedeeltelijk op te geven om langdurig de zorg voor familieleden op zich te nemen.

1.14. Het EESC pleit voor een voldoende ruim aanbod van hoogwaardige diensten voor langdurige bijstand in het beleid van de lidstaten.

1.15. Het EESC dringt erop aan dat werkgevers worden aangemoedigd en gesteund om flexibele werkregelingen en secundaire arbeidsvoorwaarden te bevorderen die verder gaan dan de reeds in de nationale wetgeving voorziene voordelen voor werknemers die permanente zorg verlenen aan familieleden.

## 2. Beschrijving van het verschijnsel

2.1. Uit de in 2018 gepubliceerde statistieken van Eurostat over het combineren van werk en gezin <sup>(3)</sup> bleek dat meer dan 300 miljoen inwoners van de EU tot de leeftijdsgroep 18-64 jaar behoorden en dat ongeveer een derde van hen zorgtaken had. Dit betekent dat ongeveer 100 miljoen mensen de zorg hadden voor kinderen jonger dan 15 jaar en/of afhankelijke familieleden (zieken, ouderen en/of gehandicapten) van 15 jaar of ouder. Daar staat tegenover dat circa 200 miljoen mensen in de EU geen enkele zorgtaak hadden. De meeste verzorgers (74 %) waren verantwoordelijk voor thuiswonende kinderen jonger dan 15 jaar. Van de overige 26 % zorgde 3 % voor kinderen die buiten het huishouden woonden, 7 % voor meerdere kinderen zowel binnen als buiten het huishouden, 4 % voor hulpbehoevende kinderen en gezinsleden en de resterende 12 % alleen voor hulpbehoevende gezinsleden.

<sup>(1)</sup> PB C 364 van 28.10.2020, blz. 77.

<sup>(2)</sup> Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad (PB L 188 van 12.7.2019, blz. 79).

<sup>(3)</sup> "Reconciliation of work and family life", Eurostat 2018.



2.2. In 2018 had een op de drie inwoners van de EU in de leeftijd van 18-64 jaar zorgtaken (34,4 %), terwijl de rest (65,6 %) helemaal geen zorgtaken had. Binnen de groep mensen met zorgtaken was de verdeling als volgt: 28,9 % zorgde alleen voor kinderen onder de 15 jaar, 4,1 % zorgde voor afhankelijke familieleden van 15 jaar en ouder, en minder dan 2 % zorgde zowel voor jonge kinderen als voor afhankelijke familieleden.

2.3. De verzorgers van afhankelijke familieleden waren meestal vrouwen: 63 % tegenover 37 % mannen. Binnen de betrokken leeftijdsgroep (18-64 jaar) behoorden deze verzorgers voornamelijk tot de oudere leeftijdsgroepen: 48,5 % was tussen 55 en 64 jaar oud en 35 % tussen 45 en 54 jaar oud. Slechts 5,5 % viel in de leeftijdscategorie 18-44 jaar.

2.4. In de huidige 27 EU-lidstaten plus het VK (de EU-28) was er een verschil van 3,3 procentpunten tussen het aantal mannen (2,5 %) en vrouwen (5,9 %) die bevestigden dat zij minder waren gaan werken of langer dan een maand hun huidige of vroegere baan hadden stopgezet om zieke, oudere en/of gehandicapte familieleden te verzorgen. De grootste kloof werd opgetekend in Bulgarije (6,8 procentpunten) en de laagste in Cyprus (1,1 procentpunt), maar overal gold dat vrouwen hun beroepsleven vaker hadden veranderd dan mannen (Eurostat, 2018).

2.5. In 2018 verklaarde 29,4 % van de werknemers in de EU-28 dat zij over het algemeen flexibele (aangepaste) werkuren hadden en hele dagen zorgverlof konden opnemen. Wel waren er verschillen tussen de EU-lidstaten. Slovenië had het hoogste percentage werknemers met de mogelijkheid van zowel flexibele werktijden als zorgverlof (60,4 %), gevolgd door Finland (57,1 %) en Denemarken (55,1 %). De laagste percentages werden opgetekend in Hongarije (7,5 %), Polen (7,3 %) en Cyprus (3,8 %). Anderzijds verklaarde één op de vier werknemers (25,2 %) niet de mogelijkheid te hebben om flexibele uren te werken of om hele dagen zorgverlof op te nemen. Ook voor degenen die deze mogelijkheid wel hadden, waren er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten, variërend van 6,9 % in Letland en van 7,7 % in Slovenië tot 58,6 % in Polen en 58,7 % in Cyprus (Eurostat, 2018).

2.6. Gevolgen voor de gezondheid: Elizabeth Blackburn, Carol Greider en Jack Szostak ontvingen in 2009 de Nobelprijs voor de geneeskunde voor hun ontdekking over de biologische gevolgen van de stress die typisch is voor langdurige zorgverleners. Moeders die langdurig voor een chronisch ziek kind zorgen hebben 9 tot 17 jaar kortere telomeren dan andere moeders. De gevolgen van deze langdurige stress worden grotendeels bevestigd door de internationale wetenschappelijke literatuur.

2.7. Tijdens de hoorzitting van 4 juli 2022 heeft de Europese Commissie verklaard dat er jaarlijks 33 à 39 miljard uur aan mantelzorg wordt besteed, wat in waarde overeenkomt met 2,4 % à 2,7 % van het bbp van de EU. Het MFK, oftewel het bedrag aan EU-investeringen in innovatieve projecten voor de toekomst, bedraagt minder dan de helft van dit bedrag, namelijk ongeveer 1,02 % van het bbp.

2.8. Uit persoonlijke verhalen van mantelzorgers die zijn verzameld door niet-gouvernementele organisaties van personen met een handicap, blijkt dat hun mogelijkheden voor sociale interactie en het onderhouden van culturele en sportieve interesses ernstig worden beperkt door het vaak onvoorspelbare karakter van de zorgtaken en het gebrek aan alternatieven voor de zorg die zij verlenen, vaak nog verergerd door het gebrek aan tijd voor zichzelf en ruimte voor ontspanning.

2.9. Zoals blijkt uit de statistieken en de persoonlijke verhalen van ervaringsdeskundigen is de langdurige zorg voor familieleden met een handicap, chronische of degeneratieve aandoeningen ongelijk verdeeld over mannen en vrouwen, waardoor vooral vrouwen extra werk moeten verzetten. De belangrijkste gevolgen zijn dat zij hun betaalde baan moeten opgeven, dat zij worden beperkt in hun loopbaanontwikkeling, dat zij worden gedwongen tot deeltijdwerk en, meer in het algemeen, dat zij worden getroffen door materiële en immateriële verarming.

2.10. In de EU geeft 25 % van de vrouwen aan niet te kunnen werken — of onvrijwillig deeltijds te werken — vanwege de zorg die zij moeten verlenen aan familieleden, jongeren, ouderen en zieken, tegenover 3 % van de mannen <sup>(4)</sup>.

2.11. Mensen die stoppen met werken, betalen vaak geen sociale bijdragen om later in aanmerking te komen voor een ouderdomspensioen en zijn dus gedoemd om in het bijstands- of armoedecircuit terecht te komen.

2.12. De inkrimping van persoonlijke en gezinsdiensten, hoewel niet in alle lidstaten even sterk, leidt tot een nog grotere overbelasting van burgers die langdurige zorg verlenen aan familieleden met een handicap of chronische en degeneratieve aandoeningen, waaronder kanker.

2.13. Aangezien mantelzorgers geen werk verrichten in het kader van een arbeidsverhouding, profiteren zij niet van de gezondheidsbeschermings- en ziektepreventiemaatregelen die in de loop der jaren voor werknemers zijn vastgesteld en geconsolideerd.

2.14. Uit de verhalen van mantelzorgers blijkt dat permanente en langdurige zorg vaak een verplichte of gedwongen keuze is als gevolg van ontoereikende zorgvoorzieningen en de wens om het familielid niet in een instelling te laten opnemen. Ook wanneer de voorzieningen van een goed niveau zijn blijft er nog steeds een min of meer aanzienlijke zorglast over.

2.15. De afhankelijkheid van het eigen gezin wegens het gebrek aan alternatieven, hulp en ondersteuning betekent vaak dat mensen met een handicap niet in staat zijn een zelfstandig en onafhankelijk leven te leiden.

2.16. Het Eurofound-verslag “Living, working and COVID-19” <sup>(5)</sup> laat zien dat de betrokkenheid bij zowel formele als informele thuiszorg tijdens de pandemie aanzienlijk is toegenomen en dat het gebruik van residentiële zorg is afgenomen.

2.17. Wat de uitgaven voor sociale bescherming van de EU-lidstaten betreft, zijn de uitgaven voor geïnstitutionaliseerde zorg in potentieel gesegregeerde residentiële voorzieningen doorgaans veel groter dan de uitgaven voor beleid ter ondersteuning van autonoom en zelfstandig wonen, ondanks de beginselen en richtsnoeren van de EU-strategie voor de rechten van personen met een handicap 2021-2030, waarin de Europese Commissie de lidstaten oproept goede praktijken inzake de-institutionalisering toe te passen op het gebied van geestelijke gezondheid en met betrekking tot alle personen met een handicap, met inbegrip van kinderen, teneinde de overgang van institutionele zorg naar ondersteunende diensten binnen de gemeenschap te bevorderen.

2.18. Het verschijnsel van zorgoverbelasting treft een breed scala van mensen wier individuele omstandigheden bepalend zijn voor de intensiteit, de duur en het type van de verleende zorg, naast de mogelijke progressie van die zorg, en bijgevolg de overbelasting: mensen met een verstandelijke handicap of een ernstige cognitieve beperking, mensen met ouderdomsdementie en mensen die lijden aan chronische of degeneratieve ziekten, waaronder kanker. Vaak wordt zelfs de strikt gezondheidsgerelateerde zorg overgelaten aan het verzorgende gezinslid.

2.19. Ondanks de grote verschillen zijn er nog steeds tal van hardnekkige stereotypen met betrekking tot de zorg die door familieleden wordt verleend: zo worden dergelijke situaties soms toegeschreven aan een onvermijdelijke noodlottigheid, of juist aan een louter emotionele en bewuste keuze van de mantelzorgers zelf. Het feit dat de persoonlijke verzorging van mensen met een handicap noodgedwongen wordt toevertrouwd aan familieleden leidt er in bepaalde specifieke situaties toe dat de toegang van mensen met een handicap tot persoonlijke autonomie of zelfstandig wonen wordt bemoeilijkt, waardoor hun keuzes en mogelijkheden om hun eigen levenspad te volgen worden ondermijnd of ingeperkt.

2.20. Hoewel er grote verschillen zijn als gevolg van de wisselende kwaliteit van de ondersteunende diensten, is het beheer van noodsituaties (ziekte van de verzorger, bijzondere acute gevallen, noodsituaties op huisvestingsgebied, conflicten en overbelasting door stress enz.) een bijzonder belangrijke factor tijdens uitzonderlijke omstandigheden en de daarmee gepaard gaande gevoelens van stress en bezorgdheid.

<sup>(4)</sup> PB C 194 van 12.5.2022, blz. 19, punt 3.8.

<sup>(5)</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19>

2.21. In situaties van grote druk en bij gebrek aan alternatieve oplossingen voor de rechtstreekse zorg door familieleden, is het vooruitzicht dat het verzorgende familielid zou kunnen wegvallen (wegens verlies van persoonlijke autonomie, degeneratieve ziekten, leeftijd, overlijden) een grote bron van bezorgdheid; deze bezorgdheid wordt nog versterkt wanneer er totaal geen zicht is op betaalbare alternatieve zorgverlening. De zorglast volledig toevertrouwen aan een lid van het gezin kan, met name in het geval van intensieve verzorging, ertoe leiden dat het hele gezin geïsoleerd raakt, met voorspelbare en soms zelfs pathologische gevolgen.

2.22. Er is in het EU-recht geen uniforme erkenning van de rol van personen die zorgen voor een familielid dat een chronische of degeneratieve aandoening of een handicap heeft. Niet alleen de waarde van hun diensten, maar ook de risico's en behoeften in verband met hun zorgactiviteiten worden onvoldoende onderkend.

2.23. Er lijkt een correlatie te zijn tussen situaties van toegenomen uitsluiting, risico en achterstand enerzijds en de kwaliteit en kwantiteit van gezinsdiensten, persoonlijke diensten, diensten voor personen met een handicap en diensten om zelfstandig te kunnen wonen, alsmede thuisdiensten (met name gezondheids- en revalidatiediensten) anderzijds. Geen enkel onderzoek heeft echter alle aspecten van dit mogelijke verband in kaart kunnen brengen en goed kunnen beschrijven, noch mogelijke goede praktijken kunnen aanreiken.

2.24. Richtlijn (EU) 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers bevat een reeks maatregelen om de genderongelijkheid als het gaat om zorgtaken binnen het gezin te compenseren, evenals maatregelen voor een beter evenwicht tussen zorg en arbeidstijd. Afgezien van de analyse van het reële effect in de lidstaten, heeft de richtlijn geen betrekking op gezinsleden die geen andere baan hebben, gestopt zijn met werken of gepensioneerd zijn.

2.25. Vaak wordt de steun voor burgers die de langdurige zorg voor familieleden met een handicap of met een chronische of degeneratieve aandoening op zich hebben genomen, verleend door non-profitorganisaties van de familieleden zelf, zoals blijkt uit de hoorzitting van de thematische studiegroep Rechten van personen met een handicap op 16 september 2021.

2.26. In de EU-27 werken ongeveer 6,3 miljoen mensen in de sector langdurige zorg, wat neerkomt op 3,2 % van de totale beroepsbevolking in de EU (op basis van gegevens uit de arbeidskrachtenenquête 2019). Er zijn grote verschillen tussen de lidstaten, en het zeer lage percentage in sommige landen (Bulgarije, Cyprus, Estland, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Litouwen, Polen en Roemenië) — waar het percentage 1,8 % of minder bedraagt) hangt waarschijnlijk samen met de afhankelijkheid van mantelzorg (door familieleden) in deze landen (en zorg verleend door huispersoneel dat bij de gezinnen in dienst is en buiten deze statistieken valt).

2.27. In een onderzoek van Eurofound (2020) werd aangetoond dat de lonen in de sector langdurige zorg en andere sociale diensten 21 % onder het gemiddelde lagen, en werd gepleit voor collectieve onderhandelingen in de sector om dit probleem aan te pakken<sup>(6)</sup>.

### 3. Ontwikkeling van een beleid ten behoeve van verzorgers

3.1. Er is behoefte aan een gemeenschappelijke definitie van de rol en de situatie van personen die langdurige zorg verlenen aan familieleden met een handicap, chronische en degeneratieve aandoeningen, met inbegrip van cognitieve stoornissen en kanker, waarbij onder meer hun specifieke kenmerken worden omschreven en hun zorgtaken worden gerangschikt. Een dergelijke definitie is nuttig voor de erkenning van de status van deze verzorgers, het beleid en de ondersteunende diensten in de EU-landen.

3.2. Uit een alomvattende evaluatie van het welzijnsbeleid blijkt dat het noodzakelijk en mogelijk is om burgers (zowel verzorgers als hulpbehoevenden) te betrekken bij de gezamenlijke programmering van de diensten die hen aangaan en, vooral, bij de strategische beleidsvorming.

3.3. Om dit verschijnsel in kaart te brengen, wordt het onontbeerlijk geacht een studie te verrichten naar de situatie en levensomstandigheden van burgers die langdurige zorg verlenen aan familieleden met een handicap, chronische en degeneratieve aandoeningen, met inbegrip van cognitieve stoornissen en kanker.

---

<sup>(6)</sup> Eurofound (2020), *Long-term care workforce: Employment and working conditions*.

3.4. Om de beleidsvorming te kunnen baseren op correcte informatie zou Eurostat de enquête "Reconciliation of work and family life (2018)" moeten bijwerken en nader moeten ingaan op de gevolgen van de langdurige zorg voor de familieleden, of zij nu wel of niet een betaalde baan ernaast hebben.

3.5. Burgers die langdurige zorg aan hun familieleden verlenen, moeten kunnen rekenen op gezondheidsbescherming, met inbegrip van maatregelen ter preventie van ongevallen tijdens de uitoefening van hun zorgtaken, en van ziekten en gezondheidsproblemen als gevolg van hun zorgtaken. Deze maatregelen moeten een passende bescherming bieden die zo veel mogelijk vergelijkbaar is met die welke voor werknemers en zelfstandigen wordt gewaarborgd.

3.6. Er zouden economische, juridische en impactanalyses moeten worden uitgevoerd die moeten leiden tot de vaststelling van gemeenschappelijke, billijke en duurzame criteria voor de erkenning van de zware arbeidsomstandigheden van burgers die langdurige zorg verlenen aan hun familieleden en tegelijkertijd een reguliere baan hebben.

3.7. Ook zouden er economische, juridische en impactanalyses moeten worden uitgevoerd met het oog op de vaststelling van economische steunmaatregelen voor burgers die hun baan opzeggen om te zorgen voor een familielid dat bejaard is of een chronische of degeneratieve aandoening of een handicap heeft.

3.8. In overeenstemming met het advies over de Strategie voor gendergelijkheid<sup>(7)</sup> is het noodzakelijk maatregelen te nemen om de genderongelijkheid in de langdurige zorg voor familieleden aan te pakken, onder meer door de uitvoering van de reeds in Richtlijn (EU) 2019/1158 geformuleerde richtsnoeren te versterken.

3.9. Het succes en de doeltreffendheid van het beleid en de diensten voor familieleden die langdurige zorg verlenen, hangen nauw samen met het beleid en de ondersteuning van individuele personen met een handicap die een zelfstandig leven willen of kunnen leiden buiten hun eigen gezin, wanneer zij vanwege hun zorgbehoefte afhankelijk zijn van die familie.

3.10. De kennis en het bewustzijn van het verschijnsel lijken nog steeds versnipperd, onvolledig en beperkt tot enkele waarnemers en sociale actoren, en moeten daarom worden verbeterd, bijvoorbeeld met specifieke initiatieven, teneinde een adequaat beleid en ondersteunende maatregelen te versterken en aan te moedigen. Het EESC pleit dan ook voor de instelling van een Europese Dag van mensen die langdurige zorg verlenen aan familieleden.

3.11. Het EESC dringt er bij de Europese Unie op aan nauw samen te werken met de lidstaten om de levensomstandigheden van zowel langdurige verzorgers als hun gezinnen te verbeteren en te voorkomen dat zij worden gedwongen deze zorg op zich te nemen. Specifieke maatregelen om dit te bereiken dienen het volgende te omvatten:

- erkenning en waardering van de rol van de betrokkenen, ook binnen het kader van de dienstverlening aan de gemeenschap;
- diensten en ondersteuning op het gebied van huisvesting om isolement, marginalisering en psychologische en fysieke overbelasting te voorkomen;
- versterking van de thuiszorg, met bijzondere aandacht voor de behoeften op het gebied van gezondheid en verpleging;
- psychologische ondersteuning aan het verzorgende familielid en het gezin;
- vereenvoudigde procedures voor administratieve formaliteiten;
- nooddiensten voor onverwachte gebeurtenissen of wanneer het onmogelijk is om zorg te verlenen;
- ondersteunende diensten om de gevolgen van buitensporige en langdurige lichamelijke en geestelijke overbelasting van familieleden te beperken;
- maatregelen, mede in de vorm van financiële steun, om het risico van verarming tegen te gaan voor mensen die een betaalde baan opgeven of minder gaan werken, en voor het gezin als geheel;
- bevordering van een voldoende ruim aanbod van hoogwaardige diensten voor langdurige bijstand in het beleid van de lidstaten;

---

(7) PB C 364 van 28.10.2020, blz. 77.

- 
- bevordering van maatregelen die mensen met een handicap in staat stellen persoonlijke autonomie te verwerven door het aanleren van zelfredzaamheid, alternatieve huisvestingsoplossingen en mogelijkheden voor zelfstandig wonen;
  - ondersteuning van mantelzorgers via gezamenlijke maatregelen van de overheid (erkenning en versterking van de rol van mantelzorgers, beschikbaarheid en betrouwbaarheid van diensten, gezondheid van mantelzorgers, bevordering van hun weerbaarheid, sociale bescherming en compensatieregelingen voor mantelzorgers enz.) en werkgevers — via de sociale dialoog — en van de mantelzorgers zelf en de hun vertegenwoordigende organisaties, die moeten worden betrokken bij het ontwerp van de beleidsmaatregelen en de uitvoering ervan.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over digitale-innovatiehubs en kmo's**  
**(initiatiefadvies)**  
(2023/C 75/12)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Corapporteur: **Nicos EPISTITHIOU**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI)
Goedkeuring door de afdeling	13.9.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	136/0/0

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is er stellig van overtuigd dat de Europese economie kan profiteren van de digitale en de groene transitie en concurrerender, duurzamer, veerkrachtiger en autonomer kan worden.

1.2. Om deze doelstellingen te bereiken, moet de EU haar O&O- en innovatiecapaciteit verbeteren en de verspreiding van technologieën onder burgers, overheidsdiensten en ondernemingen vergroten.

1.3. Het Comité is van mening dat de EU-investeringen in O&O zo snel mogelijk moeten worden opgevoerd tot 3 % van het bbp. De EU moet een reeks specifieke vaardigheden ontwikkelen op het gebied van digitale technologieën van de nieuwe generatie en ervoor zorgen dat deze deel gaan uitmaken van de bedrijfsmodellen in de EU.

1.4. De dubbele transitie biedt veel kansen om het concurrentievermogen van kmo's te vergroten, maar kan ook een bedreiging vormen. Om dergelijke risico's te vermijden, moeten Europese kmo's tijdens de transities worden begeleid met een reeks beleidsmaatregelen en instrumenten.

1.5. Hoewel ze buitengewoon innovatief kunnen zijn, ondervinden traditionele kmo's moeilijkheden bij het beheren van de dubbele transitie vanwege financiële en organisatorische beperkingen, alsmede vanwege een gebrek aan competenties.

1.6. De toegang tot financiering voor innovatie voor kmo's moet in elke lidstaat radicaal worden verbeterd, ook door gebruik te maken van aandelenfinanciering en door fiscale stimulansen in verband met digitale technologieën en vaardigheden.

1.7. Digitale-innovatiehubs (DIH's) fungeren als onestopshops die analyses en oplossingen bieden aan ondernemingen om de dubbele transitie aan te pakken. Het EESC is van mening dat meer EU-ondernemingen, zelfs ondernemingen in de sociale economie, aan de activiteiten van de DIH's moeten deelnemen en dat met name de kmo's beter op de hoogte moeten worden gebracht van de resultaten.

1.8. DIH's kunnen dienen als platforms voor het testen van technologische oplossingen voorafgaand aan het investeren ("test before invest"), voor het uitwisselen van beste praktijken en het ontwikkelen van digitale vaardigheden. Zij kunnen ook een belangrijke rol spelen bij het gebruiken van het potentieel van digitale technologieën voor duurzaamheid.

1.9. Het Comité is van mening dat er een gebrek is aan een duidelijke visie op de toekomstige ontwikkeling van de DIH's, vooral in het licht van de pas opgerichte Europese digitale-innovatiehubs (EDIH's). Er zijn kernprestatie-indicatoren nodig om de prestaties van DIH's te meten, met als doel de DIH's om te vormen tot de belangrijkste Europese centra voor inclusieve innovatie van kmo's.

1.10. Het EESC is van mening dat de DIH's moeten fungeren als "middenlaag", die is ontworpen om te luisteren naar de wensen van kmo's en om te bekijken welke instrumenten en oplossingen hen kunnen begeleiden. Bewustmaking van de belangrijke rol die de DIH's kunnen spelen, is van het grootste belang.

1.11. Het Comité stelt vast dat verschillende beleidsmaatregelen met betrekking tot kmo's niet op nationaal niveau worden uitgevoerd en dat kmo's veel te weinig op de hoogte zijn van deze faciliteiten. De EU en de lidstaten moeten zich gezamenlijk inzetten voor bewustmaking van bestaande Europese en nationale initiatieven voor kmo's, met inbegrip van de voordelen van aansluiting bij het DIH-netwerk.

1.12. Het EESC is van mening dat er gezorgd moet worden voor adequate financiering van de activiteiten van de DIH's, van bedrijfsontwikkeling en ondersteuningsprogramma's voor O&I tot gesubsidieerde financiering voor bedrijven en deelname aan aanbestedingen.

1.13. Het EESC is van mening dat DIH's hun aandacht moeten richten op het ondersteunen van regionale economieën en lokale kmo-systemen, en beveelt aan om bestaande hubs regionaal in kaart te brengen en een actieplan op te stellen dat gericht is op regionale ontwikkeling en meer inclusie en participatie. Samenwerking tussen grote ondernemingen en kmo's kan de digitale innovatie naar een nieuw niveau tillen en gebruikmaken van het thans ongebruikte potentieel van op de toeleveringsketen gebaseerde innovatie.

1.14. Het EESC merkt op dat er tussen de Europese regio's verschillen zijn in de verdeling van DIH's, en dat Oost- en Zuidoost-Europa achterblijven. Het verkleinen van de verschillen tussen de lidstaten en regio's is van cruciaal belang voor de vooruitgang van Europa.

1.15. DIH's moeten kmo's ondersteunen bij het bij- en omscholen van hun arbeidskrachten, met inbegrip van de ondernemers, ook om toekomstige inzetbaarheid in een snel veranderende context te waarborgen. Er moeten onderwijsstelsels worden ontwikkeld met een sterke focus op STEM, te beginnen bij de basisscholen. Bovendien zijn secundair en tertiair technisch en beroepsonderwijs en lokale universiteiten belangrijke actoren. Digitale vaardigheden zijn cruciaal om volledige digitalisering te bereiken en ook in traditionele sectoren jong talent aan te trekken.

1.16. Vakbonden, maatschappelijke organisaties, werkgeversorganisaties en overheidsinstanties moeten samenwerken, zowel bij het beheren van de missies en de strategieën van de DIH's als bij het ontwikkelen van programma's voor een leven lang leren en voor beroepsopleidingen die blijvende inzetbaarheid met fatsoenlijke werkplekken en salarissen garanderen, zodat de sociale rechten van werknemers en hun actieve betrokkenheid worden gewaarborgd. De maatschappelijke dialoog is daarbij van essentieel belang en gendergelijkheid moet worden gewaarborgd.

## 2. Context van het voorstel en algemene overwegingen

2.1. De digitale transformatie heeft buitengewone effecten op de economie, het milieu en de samenleving als geheel. Ze leidt tot verhoging van de productiviteit van economische systemen, tot verbetering van de openbare diensten en de levenskwaliteit van mensen, en tot nieuwe ontwikkelingen. Bedrijven en organisaties (publieke en private, marktgerichte en maatschappelijke) die het pad van de digitale transformatie zijn ingeslagen, hebben hun diensten, producten en processen ontwikkeld en zijn concurrerender geworden.

2.2. Ook de angst voor de negatieve effecten op de werkgelegenheid als gevolg van digitalisering is duidelijker in context geplaatst: sterk gestandaardiseerde activiteiten in sectoren die sterker onderhevig zijn aan concurrentie brengen verplaatsingsrisico's met zich mee, maar deze risico's zijn veel kleiner in sectoren met een grotere toegevoegde waarde en in de maakindustrie. Over het geheel genomen kan de Europese economie profiteren van de digitale en groene transitie en concurrerender, duurzamer, veerkrachtiger en autonomer worden.

2.3. De veranderingen die de digitale transformatie teweegbrengt, zijn fundamenteel en snel en vereisen dat alle organisaties het razendsnelle tempo van de veranderingen voortdurend bijbenen, onder meer door zichzelf opnieuw uit te vinden. Kmo's, de ruggengraat van de Europese economie, behoren tot de organisaties die het meest te lijden hebben gehad van de digitale transformatie.

2.4. Traditionele kmo's hebben de neiging om middelen die schaars zijn in termen van financiering, menselijk kapitaal en organisatiestructuur, te concentreren in geconsolideerde activiteiten en praktijken. Zelfs als ze zeer innovatief zijn, hebben kmo's de neiging om geleidelijk groeiende innovatie (mid-tech) te verkiezen boven de radicale innovatie (high-tech) die typisch is voor het digitale domein. Kmo's vertrouwen ook op traditionele bankleningen als financiering, en worden daarin soms belemmerd door een gebrek aan onderpand of door hun kredietgeschiedenis. Er kunnen betere financieringsmogelijkheden worden ontwikkeld, met name met betrekking tot aandelenfinanciering, die in de EU nog steeds minder ontwikkeld is in vergelijking met bijvoorbeeld de VS, waar veel financiering beschikbaar is in stadia waarin schulden niet kunnen worden terugbetaald.

2.5. De COVID-19-pandemie heeft de digitale transformatieprocessen versneld: belangrijke facetten van de economie en de samenleving, zoals werk, handel, onderwijs, communicatie en ontspanning, werden plotseling virtueel gemaakt. Om te overleven, hebben ook de kmo's een digitale aanwezigheid moeten ontwikkelen.

2.6. De COVID-19-pandemie heeft ook de handelsstromen beperkt en mondiale waardeketens verstoord, hetgeen aantoont dat Europa dringend een veel hoger niveau van technologische onafhankelijkheid moet bereiken. Dit is de richting die de EU-strategieën voor het ontwikkelen van autonome en zeer concurrerende oplossingen voor sleuteltechnologieën voor de toekomst op gaan. Dit brengt beleidskeuzen met zich mee die moeten worden toegejuicht en aangemoedigd. Hoewel er vooruitgang is geboekt, is er nog steeds veel ruimte voor verbetering als het gaat om de digitale transformatie van bedrijven, overheidsdiensten en andere organisaties.

2.7. Het EESC is van mening dat het vermogen om zowel innovatie te produceren als om deze te verspreiden in de samenleving en de economie, de belangrijkste factor is die het concurrentievermogen van de EU tussen nu en 2050 zal bepalen. Daartoe, zoals de Europese Commissie ook stelt in het programma Digitaal Europa <sup>(1)</sup>, moet de EU een duidelijke reeks vaardigheden ontwikkelen op het gebied van digitale technologieën van de nieuwe generatie, zoals het internet der dingen, big data, artificiële intelligentie, robotica, cloudcomputing en blockchain, en ervoor zorgen dat deze ontsluitende technologieën een permanent onderdeel worden van de bedrijfsmodellen van Europese bedrijven, onder meer via activiteiten van de digitale-innovatiehub. In dit advies noemen we zowel DIH's als EDIH's voor de duidelijkheid DIH's.

2.8. Wat is gezegd over de digitale transitie geldt ook voor de groene transitie. De twee fasen van de systeemtransitie hebben veel gemeen en creëren een dubbele last voor de kmo's (en uiteraard verschillende kansen die zorgvuldig moeten worden beoordeeld).

2.9. De digitalisering van de Europese industrie zal een direct effect hebben op het behalen van de klimaatdoelstellingen van de Green Deal en op de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de Agenda 2030. Geavanceerde digitale projecten verbruiken echter ook aanzienlijke hoeveelheden energie, en het EESC is van mening dat EDIH's een belangrijke rol kunnen spelen bij het onderzoeken van de gevolgen voor de groene transitie. Duurzame productie en circulaire bedrijfsmodellen kunnen in Europa alleen worden bereikt door middel van grote investeringen in nieuwe opkomende technologieën.

2.10. Deze uitdagingen vereisen een snelle en krachtige ontwikkeling van de technologische capaciteit van de EU. Het EESC merkt op dat de EU nog steeds achterloopt op het gebied van O&O-investeringen in verhouding tot het bbp (2,32 % in 2020, vergeleken met 3,08 % in de VS en 3,2 % in Japan) <sup>(2)</sup>. Investeringen in O&O moeten zo snel mogelijk worden opgevoerd tot 3 % van het bbp, zodat de EU wereldwijd kan concurreren in de wereld van de digitale transitie.

2.11. Op Europees niveau hebben ondernemingen, en niet alleen kmo's, moeite om nieuwe technologieën toe te passen. Het EESC heeft in verschillende adviezen het feit benadrukt dat de digitale transformatie weliswaar aanzienlijke kansen biedt voor bedrijven in de hele EU, maar dat vele daarvan nog steeds worden geconfronteerd met belemmeringen en rechtsonzekerheid, met name als het gaat om grensoverschrijdende activiteiten. Onzekerheden die voor veel kmo's leiden tot een gebrek aan toegang tot financiering of investeringsmiddelen, alsmede tot een tekort aan vaardigheden.

2.12. Derhalve moeten er instrumenten worden ontwikkeld en versterkt om kmo's te ondersteunen bij het dichten van deze lacunes. Digitale innovatiehubs (DIH's) zijn hiervoor de belangrijkste instrumenten. Het EESC is van mening dat meer ondernemingen in Europa moeten samenwerken met de DIH's en dat de behaalde resultaten beter moeten worden gecommuniceerd, met name naar de kmo's.

<sup>(1)</sup> Verordening (EU) 2021/694 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 tot oprichting van het programma Digitaal Europa en tot intrekking van Besluit (EU) 2015/2240 (PB L 166 van 11.5.2021, blz. 1).

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R%26D\\_expenditure&oldid=551418](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R%26D_expenditure&oldid=551418)



### 3. Digitale-innovatiehubs als infrastructuur om kmo's te ondersteunen

3.1. Digitale-innovatiehubs zijn verschillende entiteiten (organisatorisch, in termen van bestuur en in termen van geleverde diensten), die in heel Europa zijn opgericht om kmo's te helpen bij de digitale transformatie. Digitale-innovatiehubs (DIH's) fungeren als onestopshops die analyses en oplossingen bieden aan ondernemingen om de dubbele transitie aan te pakken.

3.2. DIH's leveren kmo's diensten met toegevoegde waarde, zoals bij- en omscholing, advies over innovatie, technologieën, strategieën, financiën, de groene transitie en de circulaire economie. Ook bieden ze vaak technologische faciliteiten en platforms aan om technologische oplossingen te testen alvorens te investeren ("test before invest").

3.3. Het brede netwerk van DIH's in Europa ondergaat momenteel een ingrijpende herstructurering. De onlangs geselecteerde Europese DIH's (EDIH's) zullen voor 50 % gefinancierd worden door Digitaal Europa-fondsen en voor 50 % door nationale en regionale fondsen, en krijgen als taak het ondersteunen van de digitalisering van kmo's en overheidsdiensten. Na de goedkeuring van het programma Digitaal Europa zullen de eerste EDIH's vanaf september 2022 operationeel zijn. De huidige DIH's zullen actief blijven ter ondersteuning van de digitale transformatie van kmo's en regio's met behulp van middelen van Horizon Europa en het EFRO. Het EESC is van mening dat deze overlapping van namen verwarring kan veroorzaken bij de ontvangers van de diensten.

3.4. Het EESC is van mening dat er een gebrek is aan een duidelijke visie op de toekomstige ontwikkeling van de DIH's. Derhalve pleit het EESC voor een aantal duidelijke kernprestatie-indicatoren om de prestaties van de DIH's in de loop van de tijd te meten, en dringt het erop dat in kaart wordt gebracht hoe de digitaliseringsstrategie van kmo's op Europees niveau vordert. DIH's moeten een gedegen netwerk van onestopshops worden om tegemoet te komen aan de digitale behoeften van kmo's.

3.5. EDIH's worden uniformer qua omvang, bestuur en taken. Zij zullen geografisch gezien vrij wijdverspreid zijn en zullen specifieke capaciteiten op hoog niveau ontwikkelen op het gebied van individuele "sleuteltechnologieën", zoals gedefinieerd in het programma Digitaal Europa. Ze zullen de digitale transformatie van ondernemingen, met name kmo's en midcaps, en overheidsdiensten ondersteunen.

3.6. Hoewel de op sleuteltechnologieën en hightech gerichte benadering die door de Europese Commissie voor de EDIH's wordt gevolgd coherent is met de doelstellingen van het technologische concurrentievermogen van Europa zoals uiteengezet in het programma Digitaal Europa, is niet duidelijk of een en ander aansluit bij de innovatietrajecten van kmo's.

3.7. Het EESC is van mening dat het van essentieel belang is dat in de strategie voor het vergroten van de digitale capaciteit van kmo's meer aandacht wordt besteed aan de aard van de vraag van dit soort bedrijven, alsmede aan de potentiële kritieke problemen die zich in deze processen van radicale verandering kunnen voordoen. Dit zal worden bereikt door de beschikbaarheid van meer capaciteit om te luisteren naar de behoeften van kmo's en door in specifieke innovatieprogramma's samen te werken met verschillende belanghebbenden, waaronder grote ondernemingen.

3.8. Kmo's hebben geen officiële organisatorische rol op het gebied van innovatie en O&O, en hun benadering van innovatie is voornamelijk gericht op mid-tech (integratie van gevestigde technologieën) en incrementele innovatie (stapsgewijs en langzamer dan radicale digitale innovatie), die zich ook ontwikkelt via informele en semiformele manieren om expertise en experimenten uit te wisselen met andere ondernemingen, ook als onderdeel van onderaannemingsrelaties. Sleuteltechnologieën zouden ook in kmo's kunnen worden ingevoerd door strategische en technologische ontwikkelings-trajecten op te zetten waar dergelijke technologieën deel van uitmaken.

3.9. Innovatieprocessen voor kmo's vereisen derhalve een "middenlaag" tussen vraag en aanbod. Die "middenlaag" moet ontworpen zijn om te luisteren naar de (zelfs zwakke) vraag en om de meest geschikte instrumenten en oplossingen aan te wijzen in een al te overvloedig en chaotisch aanbod van technologische antwoorden. DIH's zouden deze "middenlaag" kunnen zijn. Bewustmaking van de belangrijke rol die de EDIH's kunnen spelen, is van het grootste belang.

3.10. De resultaten die DIH's op dit gebied boeken, kunnen nu al als positief worden beschouwd. Volgens de EIB blijkt uit de verzamelde gegevens dat digitale-innovatiehubs een sleutelrol spelen bij het ondersteunen van Europese kmo's bij de digitale transformatie. [...] Meer dan 70 % van de ondervraagde ondernemingen die een digitale-innovatiehub hadden gebruikt, is van mening dat de ondersteuning die ze hebben gekregen hun digitale reis heeft verbeterd.

3.11. Digitale innovatiehubs kunnen ook een zeer belangrijke rol spelen bij het bevorderen van de digitalisering van ondernemingen in de sociale economie, met name voor sociale ondernemingen die actief zijn in de welzijns- en thuiszorgsector, waar digitale technologieën kunnen helpen de dienstverlening te verbeteren door in te spelen op de behoeften van personen met een handicap.

#### 4. Voorstellen voor de verbetering van het Europese beleid inzake digitale innovatie voor kmo's

4.1. Het EESC waardeert de aandacht die aan kmo's wordt besteed en de hoeveelheid beleid en programma's om ze te steunen. Het Comité constateert echter dat de algemene benadering van de Europese Commissie niet voldoende gericht is op de processen en behoeften van de kmo's. Bovendien worden niet al deze beleidsmaatregelen op nationaal niveau uitgevoerd en zijn kmo's veel te weinig op de hoogte van deze faciliteiten. Bewustmaking van Europese en nationale initiatieven moet een prioriteit worden en de verantwoordelijkheid moet worden gedeeld tussen de Europese instellingen en de lidstaten.

4.2. Het EESC is van mening dat er, teneinde de taken van de DIH's uit te voeren, gezorgd moet worden voor adequate financiering door gebruik te maken van verschillende bronnen, van bedrijfsontwikkeling en ondersteuningsprogramma's voor O&I op regionaal, nationaal en Europees niveau tot gesubsidieerde financiering voor bedrijven en deelname aan aanbestedingen. Wat de kmo's betreft, moet er worden voorzien in de mogelijkheid dat zij toegang krijgen tot fiscale stimulansen in verband met investeringen in digitale innovatie en aanverwante vaardigheden.

4.3. Het EESC is van mening dat DIH's een sleutelrol moeten spelen bij de soepele en evenwichtige ontwikkeling van de economie en de werkgelegenheid in de EU en in het bijzonder de dubbele digitale en groene transitie van kmo's moeten begeleiden. Daartoe moeten zij ook het aanbieden van zogenaamde "niet-verhandelbare" diensten ontwikkelen als onderdeel van opleidings- en bewustmakingsactiviteiten, en de kosten van deze activiteiten van openbaar belang moeten worden gedekt door overheidsfinanciering.

4.4. Het EESC is van mening dat DIH's vooral de rol van systeemintegrator moeten spelen door de behoeften van kmo's en technologische oplossingen samen te brengen. Hiertoe is het van cruciaal belang dat DIH's het vermogen ontwikkelen om als lokale innovatieplatforms te opereren, waarbij de vaardigheden en middelen van lokale innovatienetwerken (en mogelijk van externe netwerken) en de vraag/kansen die voortvloeien uit lokale productiesystemen worden samengebracht, alvorens specifieke vaardigheden te ontwikkelen in individuele sleuteltechnologieën die specifiek zijn voor andere O&I-entiteiten (onderzoekscentra, universiteiten, grote ondernemingen).

4.5. Gezien de standaardisering van processen en stimulansen voor grensoverschrijdende samenwerking en het delen van kennis, ervaring en praktijken, onder meer via een gedeeld digitaal platform, is het EESC van mening dat DIH's hun aandacht moeten richten op het ondersteunen van regionale economieën en lokale kmo-systemen. Het EESC beveelt derhalve aan om in samenwerking met kmo-werkgeversorganisaties de bestaande hubs regionaal in kaart te brengen en een actieplan op te stellen dat gericht is op regionale ontwikkeling en meer inclusie en participatie.

4.6. Het EESC merkt op dat er nog steeds verschillen zijn in de verdeling van DIH's over de Europese regio's, waarbij dezelfde Oost- en Zuidoost-Europese landen achterblijven die de afgelopen jaren een lage digitaliseringsgraad hebben gekend. In een eerder advies stelde het EESC dat "de digitale kloof [...] met prioriteit [moet] worden verkleind [...]. De pandemie heeft zowel de kansen als de nadelen van digitale communicatie duidelijk aan de oppervlakte gebracht, vooral in plattlandsgebieden". Het verkleinen van de verschillen tussen de lidstaten en regio's is van cruciaal belang voor de vooruitgang van Europa.

4.7. Het EESC is van mening dat twee belangrijke aspecten goed moeten worden gemonitord en aangepakt teneinde de digitale en groene transitie voor kmo's te stimuleren, te weten wijdverbreide digitale vaardigheden en samenwerking tussen ondernemingen, te beginnen met productie- en toeleveringsketens.

4.8. Digitale vaardigheden zijn een kritieke factor, vooral voor kmo's, aangezien zij het belangrijkste obstakel vormen voor volledige digitalisering, zelfs als er sterke financiële stimulansen voor investeringen zijn. Bij de kmo's hebben bij- en omscholing zowel betrekking op de werknemers als op de ondernemers die direct betrokken zijn bij de productieprocessen en bij innovatie- en investeringskeuzen. Als ondernemers geen digitale vaardigheden hebben, verhindert dit hen om de kansen te benutten die digitale technologieën bieden, en vormt het een ernstige belemmering voor het concurrentievermogen van ondernemingen, hetgeen een negatief effect heeft op de werkgelegenheid.

4.9. Kmo's hebben geen officiële organisatorische rol op het gebied van innovatie en O&O, en hun benadering van innovatie is voornamelijk gericht op mid-tech (integratie van gevestigde technologieën) en incrementele innovatie (stapsgewijs en langzamer dan radicale digitale innovatie), die zich ook ontwikkelt via informele en semiformele manieren om expertise en experimenten uit te wisselen met andere ondernemingen, ook als onderdeel van onderaannemingsrelaties. Sleuteltechnologieën zouden ook in kmo's kunnen worden ingevoerd door strategische en technologische ontwikkelings-trajecten op te zetten waar dergelijke technologieën deel van uitmaken.

4.10. Vakbonden, niet-gouvernementele organisaties en maatschappelijke organisaties, werkgeversorganisaties en overheidsinstanties, die sturing moeten geven aan de missie en de strategieën van de DIH's, moeten samenwerken om programma's voor bij- en omscholing, een leven lang leren en beroepsopleiding te ontwikkelen die blijvende inzetbaarheid van werknemers, fatsoenlijke werkplekken en salarissen en sociale rechten garanderen. Werknemers moeten een leidende rol spelen in digitale transformatieprocessen en gendergelijkheid moet worden gewaarborgd. De maatschappelijke dialoog is hiervoor van cruciaal belang en moet worden ondersteund om de behoeften op korte en middellange termijn en de beleidseffecten op lange termijn vast te stellen.

4.11. Samenwerking tussen grote ondernemingen en kmo's, te beginnen bij productie- en toeleveringsketens, zou digitale innovatie naar een nieuw niveau kunnen tillen en veel belemmeringen op het gebied van kennis, standaardisatie en kosten kunnen wegnemen.

4.12. De toekomstige strategische rol van EDIH's hangt af van twee factoren, namelijk hun vermogen om beleidsmakers inzicht te verschaffen in de behoeften, beperkingen en mogelijkheden van kmo's in verband met O&O&I, zodat het gemakkelijker wordt beleid te ontwerpen dat de relevantie en kwaliteit van kmo's promoot, alsook hun vermogen om ons maatschappelijk en ondernemersecosysteem te versterken zodat het veerkrachtiger en toekomstgerichter wordt.

Brussel, 27 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité “Naar een duurzame strategie voor  
plantaardige eiwitten en plantaardige olie voor de EU”**

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/13)

Rapporteur: **Lutz RIBBE**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	158/2/3

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De veehouderij (productie van vlees, zuivel, eieren) is in de EU een economisch belangrijke agrarische bedrijfstak, die in de laatste jaren echter steeds vaker onderwerp van maatschappelijke discussie is, o.a. wegens de zowel regionale als wereldwijde milieueffecten van de intensieve veehouderij, maar ook omdat deze bedrijfstak sterk afhankelijk is van de import van diervoeder. Dit laatste geeft aanleiding tot bezorgdheid over de diervoeder- en voedselzekerheid in de EU. Er is vooral een grote afhankelijkheid van de invoer van planten met een hoog eiwitgehalte (ongeveer 75 %).

1.2. De dierhouderij legt indirect beslag op akkerland buiten de EU, maar eist ook binnen de EU een groot deel van het akkerland op. Ongeveer 50 % van de oogst wordt vervoerd voor de vervaardiging van dierlijke producten; minder dan 20 % wordt door mensen rechtstreeks gebruikt als plantaardig voedsel.

1.3. Al jaren wordt er over een “Europese eiwitstrategie” gesproken, maar los van verklaringen over een grootschaligere teelt van eiwithoudende gewassen in Europa is er niet bijster veel gebeurd. Met dit advies wil het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) uitleggen welke aspecten nog meer in aanmerking zouden moeten worden genomen.

1.4. Er kan alvast van twee zaken worden uitgegaan. Ten eerste is er in de EU een beperkt tekort aan eiwitten in de (plantaardige) levensmiddelensector zelf (“food”), maar een veel belangrijker tekort in de mengvoedersector (“feed”). Er zijn veel goede redenen om de teelt van eiwithoudende gewassen in de EU uit te breiden, en vooral om grasland een grotere rol te laten spelen bij het voederen van dieren. Maar ondanks het bestaande potentieel zal het uit kwantitatief oogpunt niet mogelijk zijn om de massale invoer van eiwithoudende producten volledig te vervangen door in Europa geteelde producten zonder dat dit verstrekkende gevolgen heeft voor andere agrarische productiesectoren.

1.5. Het EESC benadrukt verder dat een uitbreiding van de teelt van oliehoudende gewassen in de EU ook positieve gevolgen kan hebben, zoals zelfvoorziening op het gebied van brandstof voor tractoren, een grotere beschikbaarheid van perskoecken die een uitstekend eiwitvoerpotentieel hebben, en meer vruchtwisseling.

1.6. Hoe dan ook is er een absolute beperkende factor: het beschikbare landbouwareaal. In de conventionele en in de biologische landbouw worden voortdurend innovatieve maatregelen genomen om de productiviteit te verhogen, maar ook deze hebben hun grenzen wat het volume betreft. Het EESC acht het dan ook dringend noodzakelijk dat de EU een studie verricht naar het Europese potentieel aan eiwithoudende en oliehoudende gewassen die binnen de EU kunnen worden verbouwd.

1.7. Een belangrijk onderdeel van een Europese eiwitstrategie moet erin bestaan de veehouderij in haar geheel verenigbaar te maken met de doelstellingen van de EU en de VN inzake Europese en mondiale voedselzekerheid, zelfvoorziening en duurzaamheid. Een verhoging van de eiwitproductie in de EU is slechts één aspect hiervan. Op mondiaal niveau lijkt een ontwikkeling waarbij de gemiddelde consumptie van vlees en zuivelproducten per hoofd van de bevolking het huidige niveau van de ontwikkelde economieën benadert, onverenigbaar met de SDG's.

1.8. Een Europese strategie voor eiwitten en oliën moet ook bijdragen tot de duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden, overeenkomstig de langetermijnvisie van de EU op plattelandsgebieden, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van nieuwe regionale waardeketens die zichzelf kunnen onderhouden.

1.9. In Duitsland heeft een door de federale regering ingestelde toekomstcommissie voor landbouw (Zukunftskommission Landwirtschaft — ZKL), waarin alle maatschappelijk relevante groeperingen vertegenwoordigd waren, een reeks voorstellen uitgewerkt voor een duurzaam landbouw- en voedselsysteem op basis van een totaalaanpak die ook de veeteeltsector omvat. Deze commissie heeft veranderingen in de productiemethoden voorgesteld die met behulp van een reeks instrumenten (beloning via markten en premies) moeten worden doorgevoerd teneinde zo veel mogelijk landbouwers en veehouders in staat te stellen zich aan te passen. Het EESC beveelt de Europese Commissie aan om de opzet van dit proces nader te bestuderen en na te gaan of het niet ook geschikt is voor de ontwikkeling van een Europese eiwitstrategie.

1.10. Een eiwitstrategie die ook de doelstellingen inzake strategische zelfvoorziening op voedselgebied zou dienen, moet de volgende elementen omvatten:

- bevordering van onderzoek en innovatie op het gebied van plantaardige eiwitten in de gehele waardeketen en een op de behoeften gericht, geoptimaliseerd gebruik van bronnen van plantaardige eiwitten;
- ontwikkeling en sterkere bevordering van het eiwitpotentieel in de EU;
- versterking van een duurzame EU-productie van plantaardige eiwitten, geproduceerd volgens de strenge Europese normen;
- ontwikkeling en uitbreiding van regionale waardeketens en van de regionale verwerkingscapaciteit;
- permanente samenwerking met instellingen en landbouworganisaties om in de EU de teelt en het gebruik van plantaardige eiwitten in de levensmiddelen- en de diervoederindustrie te bevorderen;
- verdere verhoging van het potentieel van de gewassen door verbetering en verbreding van veredelingsstrategieën;
- uitbreiding van onderwijs- en adviesdiensten en kennisoverdracht;
- maatregelen om de productie van eiwithoudende gewassen in ecologische aandachtsgebieden mogelijk te maken en te faciliteren;
- een sterkere koppeling van de veehouderij met het regionale voederpotentieel;
- consequente naleving van de bestaande grenswaarden voor verontreiniging door emissies (nitraat in oppervlakte- en grondwater, ammoniak enz.); internalisering van externe kosten;
- bevordering van met name diervriendelijke houderijpraktijken door consumentenvoorlichting en etikettering van producten;
- vaststelling van productie- en kwaliteitsnormen met betrekking tot de gezondheids- en milieueffecten van ingevoerde producten die concurreren met in de EU geproduceerde producten;
- een begeleidende voorlichtingscampagne over de gevolgen van verschillende voedingsgewoonten voor milieu en gezondheid.

## 2. Inleiding en achtergrond

2.1. Het landbouwbeleid en de landbouwpraktijken van de EU zijn succesvol geweest op het gebied van voedselvoorziening, maar richten zich — bijvoorbeeld met de “van boer tot bord”-strategie — nu meer op kwesties die verband houden met duurzaamheid en het verwezenlijken van de doelstellingen van de Europese Green Deal en de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's). Met name sinds de COVID-19-pandemie en de oorlog in Oekraïne ligt de focus ook op het streven naar “strategische zelfvoorziening op voedselgebied”.

2.2. De veehouderij (productie van vlees, zuivel, eieren) is in de EU een economisch belangrijke sector, die in de laatste jaren om verschillende redenen echter steeds vaker onderwerp van maatschappelijke discussie is; een van die redenen is de grote afhankelijkheid van de import van diervoeder.

2.3. Het Europees Parlement stelt in zijn resolutie over een Europese strategie voor de bevordering van eiwithoudende gewassen <sup>(1)</sup> dat “de Europese Unie met een groot tekort aan plantaardige eiwitten kampt wegens de behoeften van haar veehouderijsector”, en dat er “jammer genoeg niet veel is veranderd, [...] ondanks het gebruik van nevenproducten van de productie van biobrandstoffen in diervoeder”. De EU gebruikt “slechts 3 % van haar bouwland [...] voor de teelt van eiwithoudende gewassen en [zij voert] meer dan 75 % van haar behoefte aan plantaardige eiwitten [in,] voornamelijk uit Brazilië, Argentinië en de Verenigde Staten” <sup>(2)</sup>, ondanks het feit dat haar eigen productie van eiwitrijk materiaal tussen 1994 en 2014 is gestegen van in totaal 24,2 tot 36,3 miljoen ton (+50 %); de totale consumptie is in dezelfde periode echter gestegen van 39,7 tot 57,1 miljoen ton (+44 %) <sup>(3)</sup>. Politieke besluiten zoals het Blair Houseakkoord hebben deze afhankelijkheden in beslissende mate in de hand gewerkt.

2.4. Sojaschroot speelt een bijzondere, bijna primordiale rol in de diervoederindustrie <sup>(4)</sup> en “is een voorrangsi ingrediënt bij het samenstellen van mengvoeder vanwege het hoge eiwitgehalte (meer dan 40 %), het hoge aminozuurgehalte en het feit dat het gedurende het hele jaar beschikbaar is, waardoor de samenstelling minder vaak hoeft te worden aangepast” <sup>(5)</sup>. De sojaconsumptie is in Europa gestegen van 2,4 miljoen ton in 1960 naar bijna 36 miljoen ton per jaar. Om aan deze immense vraag naar soja te voldoen, is bijna 15 miljoen hectare land nodig, “waarvan 13 miljoen ha in Zuid-Amerika ligt” <sup>(6)</sup>; dat is meer dan het volledige landbouwareaal van Duitsland (11,7 miljoen ha) <sup>(7)</sup>. Het overgrote deel van de ingevoerde soja (ca. 94 %) bestaat uit genetisch gemodificeerde variëteiten.

2.5. De in het Commissiedocument <sup>(8)</sup> genoemde eiwithoudende gewassen met een hoog eiwitgehalte (meer dan 15 %) beslaan “ongeveer een kwart van het totale aanbod van plantaardig ruweiwit in de EU [...]”. Hoewel granen en grasland een **wezenlijk** deel uitmaken van het totale EU-aanbod van plantaardige eiwitten, zijn granen en grasland door de Commissie verrassend genoeg niet opgenomen in haar strategische beschouwingen over plantaardige eiwitten “vanwege een laag eiwitgehalte respectievelijk weinig relevantie voor de markt” <sup>(9)</sup>. In dat argument kan het EESC zich niet vinden.

2.6. De omvangrijke invoer, vooral van soja, is in de eerste plaats te wijten aan het feit dat soja veel goedkoper kan worden geproduceerd in de VS en Zuid-Amerika vanwege de natuurlijke teeltomstandigheden aldaar, maar ook aan het feit dat de milieu- en sociale normen soms veel minder streng zijn, zoals blijkt uit de ontbossing van natuurlijke bossen in Zuid-Amerika en de verdrijving van inheemse volkeren en kleine boeren <sup>(10)</sup>. Het is een goede zaak dat de Commissie het probleem onderkent en zich inzet voor “ontbossingsvrije toeleveringsketens” <sup>(11)</sup>.

<sup>(1)</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 2018 over een Europese strategie ter bevordering van eiwithoudende gewassen (PB C 390 van 18.11.2019, blz. 2).

<sup>(2)</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 2018 (PB C 390 van 18.11.2019, blz. 2), overweging E. Opmerking van het EESC: De afhankelijkheid van 75 % heeft betrekking op eiwithoudende gewassen met een hoog eiwitgehalte; het belang van gras en granen als eiwitbron voor dieren wordt in veel discussies om onverklaarbare redenen over het hoofd gezien.

<sup>(3)</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 2018 (PB C 390 van 18.11.2019), overweging L.

<sup>(4)</sup> Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de ontwikkeling van plantaardige eiwitten in de Europese Unie (COM(2018) 757 final), blz. 2.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 757 final, blz. 3.

<sup>(6)</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 2018 (PB C 390 van 18.11.2019, blz. 2), overweging L.

<sup>(7)</sup> Het totale landbouwareaal in de EU (inclusief weiden en grasland) bedraagt volgens Eurostat ongeveer 174 miljoen ha (gegevens van vóór de brexit).

<sup>(8)</sup> COM(2018) 757 final.

<sup>(9)</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 2018 (PB C 390 van 18.11.2019, blz. 2).

<sup>(10)</sup> EESC-advies “Minimalisering van het risico op ontbossing en bosdegradatie in verband met producten die op de markt van de EU worden aangeboden” (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 88).

<sup>(11)</sup> EESC-advies “Minimalisering van het risico op ontbossing en bosdegradatie in verband met producten die op de markt van de EU worden aangeboden” (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 88).

In de meest recente voorstellen tot hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en in de onderhandelingen met de Mercosur-landen heeft de EU geen initiatieven genomen die zouden volstaan om de afhankelijkheid van invoer daadwerkelijk te verminderen.

2.7. In dit verband is het vermeldenswaard dat vooral de teelt van eiwithoudende gewassen gedijt in het huidige GLB, en wel dankzij de zogenoemde ecologische aandachtsgebieden (EAG's), die bij de hervorming zullen verdwijnen: "Stikstofbindende gewassen zijn het meest aangegeven type gewassen voor EAG's"; 37 % (!) van de EAG's wordt voor deze gewassen gebruikt. Aangezien de ingediende nationale strategische plannen voor de uitvoering van het nieuwe GLB nog moeten worden beoordeeld, is het te vroeg voor een uitspraak over de vraag of deze een verbetering of een verslechtering zullen inhouden. Hoewel de lidstaten beschikken over verschillende mogelijkheden (met name gekoppelde betalingen) om de teelt te bevorderen, doen de eerste analyses vrezen dat a) niet alle lidstaten er gebruik van zullen maken, en b) de steunniveaus niet aantrekkelijk genoeg zijn.

2.8. Het EESC neemt een duidelijk standpunt in: het acht een vergroting van "de autonomie van de EU op het gebied van eiwitten [...] vanuit alle oogpunten wenselijk. De invoer van sojabonen uit derde landen kan leiden tot ontbossing, bosdegradatie en de vernietiging van natuurlijke ecosystemen in bepaalde producerende landen. De ontwikkeling van peulvruchten met een hoog eiwitgehalte in de Unie zou het gebruik van ingevoerde producten beperken en aldus een positief effect hebben op het klimaat en het milieu <sup>(12)</sup>;

2.9. Dit standpunt wordt door geen enkele partij betwist. Integendeel, binnen de EU wordt al geruime tijd gesproken over de noodzaak van een Europese eiwitstrategie, maar tot dusverre is men niet veel verder gekomen dan toezeggingen om de Europese teelt van eiwithoudende gewassen uit te breiden, en de in paragraaf 2.7 genoemde instrumenten schitteren nog altijd door afwezigheid. We zijn dus nog ver verwijderd van een doeltreffende "Europese eiwitstrategie".

2.10. Sinds het begin van de COVID-19-pandemie, en nog meer sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne, is het duidelijk geworden dat de mondiale arbeidsverdeling en handelsbetrekkingen niet alleen positieve gevolgen hebben. Ze kunnen leiden tot problemen waarmee voorheen onvoldoende of geen rekening werd gehouden. Het nieuwe sleutelwoord is "strategische zelfvoorziening". Of het nu gaat om tekorten aan mondkapjes, geneesmiddelen, halfgeleiders of fossiele energiebronnen zoals gas, olie en steenkool, afhankelijkheden kunnen leiden tot extreme economische en sociale ontwrichting.

2.11. De oorlog in Oekraïne en de te verwachten gevolgen ervan op lange termijn zullen een blijvende impact hebben op zowel de Europese als de mondiale landbouwsector en op de Europese levensmiddelenindustrie, en nopen tot veranderingen.

2.12. In zijn resolutie over de oorlog in Oekraïne en de economische, sociale en milieugevolgen daarvan <sup>(13)</sup> merkt het EESC dan ook op dat "het conflict onvermijdelijk ernstige gevolgen zal hebben voor de agrovoedingssector van de EU, die extra steun nodig zal hebben", en het EESC "onderstreept in dit verband dat de EU zich sterker moet inzetten voor **duurzame voedselssystemen** en [dat het] met name van belang [is] dat de EU haar voedselzekerheid vergroot door minder afhankelijk te worden van de invoer van essentiële landbouwproducten en productiemiddelen".

2.13. Tegelijkertijd benadrukt het EESC dat "de gevolgen van oorlog niet ten koste mogen gaan van klimaatmaatregelen en duurzaamheid" en dat de SDG's van de Agenda 2030 van de Verenigde Naties ook vrede, veiligheid en armoedebestrijding bevorderen. De **Europese Green Deal** zou de uitvoering van de Agenda 2030 van de VN en een rechtvaardige transitie dichterbij brengen.

2.14. Ook de staatshoofden en regeringsleiders van de EU hebben zich hierover uitgelaten. In hun Verklaring van Versailles van 11 maart 2022 stellen zij: "Wij zullen onze voedselzekerheid verbeteren door onze afhankelijkheid van de voornaamste ingevoerde landbouwproducten en -productiemiddelen te verminderen, met name door de EU-productie van plantaardige eiwitten te verhogen." <sup>(14)</sup>

<sup>(12)</sup> Verkennend advies van het EESC op verzoek van het Franse voorzitterschap "Voedselzekerheid en duurzame voedselssystemen" (PB C 194 van 12.5.2022, blz. 72), paragraaf 1.3, punt ii.

<sup>(13)</sup> EESC-resolutie van 24 maart 2022 (PB C 290 van 29.7.2022, blz. 1).

<sup>(14)</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/54788/20220311-versailles-declaration-nl.pdf>

### 3. Feiten en trends

3.1. Bij het uitstippelen van een alomvattende Europese eiwitstrategie moeten systeemkwesties veel beter worden besproken en in aanmerking worden genomen. Dit houdt onder meer in dat moet worden verduidelijkt hoe het huidige systeem moet worden beoordeeld vanuit het oogpunt van de strategische Europese zelfvoorziening en vanuit een wereldwijd en regionaal duurzaamheidsperspectief, en welke voor- en nadelen het heeft voor landbouwers, veehouders, milieu en vee. Ook moet worden gekeken naar de huidige trends die van invloed zijn op de eiwitvoorzieningssector.

*Voedsel, brandstof of diervoeder — wat verbouwen we en wat gebeurt er met de geoogste landbouwgewassen?*

3.2. Zonder de invoer van eiwitrijke producten zou de huidige hoge vleesproductie in Europa niet mogelijk zijn, ook al wordt een groot deel van de landbouwopbrengst momenteel al gebruikt als diervoeder. In Duitsland bijvoorbeeld wordt bijna twee derde (!) van de totale oogst voor dit doel gebruikt: bijna al het grasland (dat wij mensen uiteraard ook niet rechtstreeks als voedsel kunnen gebruiken) en 60 % van de maïs en het graan<sup>(15)</sup>. Het op een na belangrijkste gebruik van de oogst in termen van volume is niet plantaardig voedsel, maar de productie van technische energie (maïs voor biogas, koolzaad voor biodiesel, en granen en suikerbieten voor bio-ethanol). Het directe gebruik van gewassen als voedsel komt pas op de derde plaats. De plantaardige voedingsmiddelen die in Duitsland worden geconsumeerd — hoofdzakelijk broodgranen, aardappelen, suiker, koolzaadolie en vollegrondsgroenten — maken slechts 11 % van de totale plantaardige productie uit.

3.3. Bovendien wordt 93 % van de ingevoerde plantaardige eiwitten gebruikt als diervoeder. Juist deze invoer en de omvang en intensiteit van de vleesproductie zijn de afgelopen jaren onderwerp van heel wat maatschappelijke discussies geworden.

3.4. Er kan alvast van twee zaken worden uitgegaan. Ten eerste is er in de EU een beperkt tekort aan eiwitten in de (plantaardige) levensmiddelensector zelf ("food"), maar een veel belangrijker tekort in de mengvoedersector ("feed"). Ten tweede zal het niet mogelijk zijn de massale invoer van eiwithoudende producten volledig te vervangen door in Europa geteelde producten, zonder dat dit verstrekende gevolgen heeft voor andere agrarische productiesectoren.

3.5. Hoe dan ook is er een absolute beperkende factor: het beschikbare landbouwareaal. In de conventionele en in de biologische landbouw worden voortdurend innovatieve maatregelen genomen om de productiviteit te verhogen, maar ook deze hebben hun grenzen wat het volume betreft. Het OVID (Duits verbond van bedrijven die oliehoudende zaden verwerken) komt na een uitvoerige analyse dan ook tot de conclusie dat het noodzakelijk is de aanvoerkanalen voor deze eiwitbronnen in stand te houden, aangezien volledige zelfvoorziening met in eigen land geproduceerde eiwitten niet realistisch is<sup>(16)</sup>.

3.6. Deze fundamentele uitspraken mogen niet verkeerd worden geïnterpreteerd: er zijn tal van goede redenen om de teelt van eiwithoudende en oliehoudende gewassen in de EU actief te bevorderen. Deze gewassen leggen stikstof vast in de bodem, verminderen de behoefte aan minerale stikstof, verbeteren de bodemkwaliteit en -vruchtbaarheid en leveren een positieve bijdrage aan de strijd tegen de klimaatverandering (bijvoorbeeld minder behoefte aan vervoer, minder ontbossing, minder gebruik van productiemiddelen). Meer vruchtwisseling zorgt ervoor dat plagen minder vaak voorkomen en is goed voor de biodiversiteit. Vandaag de dag wordt slechts een zeer klein gedeelte (ca. 3 %) van het landbouwareaal gebruikt voor het verbouwen van eiwithoudende gewassen. De zeer nuttige uitbreiding zal dus onvermijdelijk ten koste gaan van andere soorten teelt, zoals die van andere cultuur- of energiegewassen, of in conflict komen met bijvoorbeeld andere natuurbeschermingsmaatregelen.

#### *Actuele trends*

3.7. Daarom is het raadzaam eerst de trends in kaart te brengen en te analyseren die in de toekomst van invloed kunnen zijn op de veehouderij en de diervoeders en dus op de vraag naar en kwaliteit van eiwitten.

<sup>(15)</sup> In 2017 bedroeg de gebruikte landbouwoppervlakte in de EU- 27 178,7 miljoen hectare; daarvan was 105,5 miljoen ha bouwland, waarvan 63 % (= 66,8 miljoen ha) werd gebruikt voor diervoeder (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1196852/umfrage/landwirtschaftliche-flaechen-in-der-eu-nach-nutzungsart>).

<sup>(16)</sup> OVID, *Eiweißstrategie 2.0*, 2019.



3.7.1. Ten eerste is er al sprake van een verandering in het consumentengedrag en de consumptiepatronen. Steeds meer consumenten beperken hun vleesconsumptie of zien er helemaal van af. De hoge vleesconsumptie in Europa wordt nu ook om voedingsredenen ter discussie gesteld. In sommige lidstaten is reeds een daling van de vleesconsumptie geconstateerd<sup>(17)</sup>. Dit is niet alleen duidelijk te zien in de statistieken, maar ook in de schappen van de supermarkten, waar het aanbod aan vleesvervangers gemaakt van eiwithoudende gewassen zichtbaar is toegenomen.

3.7.2. Een tweede trend kan worden omschreven als “minder maar beter vlees”: kwaliteitsvleesprogramma's die meer op dierenwelzijn en op streekgebonden productie gericht zijn, komen steeds vaker voor, wat gevolgen heeft voor het voederen. Zo letten steeds meer consumenten op de wijze waarop dieren worden gehouden en of ze bijvoorbeeld lokaal geproduceerd voeder en/of ggo-vrij voeder krijgen, de wei in kunnen enz. In de EU zijn er wat dit betreft al grote verschillen waar te nemen.

3.7.3. Deze ontwikkeling werd voorheen als een “nietrend” beschouwd, maar thans zijn er toch cruciale veranderingen waarneembaar: veel grote supermarktketens in verscheidene lidstaten hebben de eisen voor hun verse vleesproducten op het gebied van dierenwelzijn en milieuduurzaamheid al geleidelijk aangescherpt. Bovendien liggen er nog andere radicale veranderingen in het verschiet: vanaf 2030 zullen sommige grote discounters hun volledige assortiment vers vlees alleen nog betrekken van boerderijen die toegang tot de open lucht of optimale houderijomstandigheden bieden. De omschakeling geldt voor alle categorieën vee (rund, varken, kip en kalkoen).

3.7.4. De verwachte, en ook al aan de gang zijnde, groei van de biologische productie in de EU zal ook gevolgen hebben voor het aanbod van diervoeders (en de invoer van soja). Volgens gegevens van de Europese Commissie is de biologische veehouderij tot nu toe met 10 % per jaar toegenomen. De doelstelling van de “van boer tot bord”-strategie om 25 % van de landbouw biologisch te maken, zal dit proces een extra impuls geven als de markten zich dienovereenkomstig ontwikkelen. Het GLB wil hier een bijdrage aan leveren. Aangezien slechts 6 % van alle sojabonen ter wereld als “niet-genetisch gemodificeerde soja” op de markt wordt gebracht, moeten landbouwbedrijven op zoek gaan naar alternatieven en/of zelf meer diervoeders gaan produceren.

3.7.5. Ook in de melksector zijn reeds duidelijke veranderingen merkbaar: in veel lidstaten eisen detailhandelaren in levensmiddelen dat zuivelbedrijven melk en zuivelproducten produceren zonder gebruik te maken van ggo-voeder voor koeien. Dit heeft ertoe geleid dat bijvoorbeeld in Duitsland ongeveer 70 % van de melk afkomstig is van koeien die niet langer met sojaschroot worden gevoederd. De markt begint differentiatie te vertonen, met bijvoorbeeld weidemelk, hooimelk of melk uit de bergen. Niettemin zullen zuivelproducten een cruciale en voor iedereen toegankelijke bron van eiwitten blijven als onderdeel van een evenwichtig voedingspatroon voor mensen uit elke leeftijdsgroep.

3.7.6. In dit verband moet worden herinnerd aan het informatief rapport van het EESC “Voordelen van extensieve veeteelt en organische meststoffen in het kader van de Europese Green Deal”<sup>(18)</sup>, waarin niet alleen het bijzondere belang van de extensieve veehouderij (op blijvend grasland) voor de biodiversiteit en andere milieu- en landbouwdiensten wordt erkend, maar ook wordt gesteld dat de rol ervan “van cruciaal belang [is] voor de productie van duurzaam, gezond, veilig en hoogwaardig voedsel, met name in het licht van de groeiende wereldbevolking”. De noodzaak om meer aandacht te besteden aan de “rol van weiden/klavers als belangrijke eiwitbron van eiwitten voor herkauwers” is ook terug te vinden in een ander advies van het Comité<sup>(19)</sup>.

3.7.7. Een verdere, geheel andere ontwikkeling die rampzalige economische gevolgen kan hebben voor de landbouw, de traditionele veehouderij en het hele agrovoedingssysteem van deze sector, is de ontwikkeling van zogenoemd kweekvlees, dat echter niets te maken heeft met vlees, maar een industrieel product is dat in reactoren wordt vervaardigd. Deze ontwikkeling gaat niet uit van consumenten, landbouwers of veehouders, maar van grote multinationals zoals Cargill, Tyson Foods of Nestlé. Deze bedrijven doen onderzoek naar of ontwikkelen praktijken om kunstmatig vleesweefsel te produceren in industriële reactoren. Hun redenering is: wat veehouders al sinds mensenheugenis doen door middel van traditionele veehouderij (d.w.z. cellen kweken), kunnen zij in een reactor kunnen doen met een veel geringer verbruik van

<sup>(17)</sup> In Duitsland is de consumptie van varkensvlees per inwoner tussen 1995 en 2021 gedaald van 39,8 tot 31 kg.

<sup>(18)</sup> Informatief rapport van het EESC “Voordelen van extensieve veeteelt en organische meststoffen in het kader van de Europese Green Deal”.

<sup>(19)</sup> Verkennend advies van het EESC op verzoek van het Franse voorzitterschap over voedselzekerheid en duurzame voedselsystemen (PB C 194 van 12.5.2022, blz. 72).

land, al neemt dat de twijfels over waterbesparing en andere gebruikte hulpbronnen niet weg en blijft er onzekerheid bestaan over de “kwaliteit” en de daarmee samenhangende productiekosten. Het EESC dringt aan op een breed maatschappelijk debat over de haken en ogen van deze mogelijke ontwikkeling en de negatieve gevolgen ervan voor veehouders en de vleesproductieketen. Die zouden schadelijk kunnen zijn voor de economie en de werkgelegenheid in alle lidstaten en voor de Europese Unie als geheel.

#### *Reacties vanuit de politiek*

3.8. Er zijn inmiddels duidelijke beleidsreacties, waarvan sommige inhoudelijk nog verder gaan dan de “van boer tot bord”-strategie en die bovendien in het kader van een heel ander maatschappelijk debat tot stand zijn gekomen. In Duitsland bijvoorbeeld heeft de federale regering in juli 2020 een toekomstcommissie voor landbouw (Zukunftskommission Landwirtschaft — ZKL) in het leven geroepen, die 32 leden telt uit zeer uiteenlopende maatschappelijke geledingen, waaronder traditionele boerenbonden en de academische wereld. Het doel was een visie op de toekomst van het landbouwen voedselsysteem te ontwikkelen die door brede lagen van de samenleving zou worden aanvaard. In juni 2021 werden de aanbevelingen unaniem goedgekeurd en gepubliceerd. Deze gaan allemaal uit van een gemeenschappelijk principe: de meest doeltreffende en duurzame manier om de milieuverantwoordelijkheid en de ethische verantwoordelijkheid (ook op het gebied van dierenwelzijn) van de landbouwsector te verbeteren, bestaat erin manieren te vinden om duurzamere productiemethoden financieel te belonen door de invoering van nieuwe instrumenten en deze zo economisch levensvatbaar te maken.

3.9. Op het gebied van de veehouderij onderschrijft deze toekomstcommissie voor landbouw de aanbevelingen van het door het Duitse federale Ministerie van Landbouw opgerichte deskundigen netwerk voor de veehouderij (Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung). In zijn aanbevelingen, die in februari 2020 <sup>(20)</sup> zijn gepubliceerd, stelt het netwerk een strategie voor om de veehouderijsector om te vormen met het oog op een aanzienlijke verbetering van het dierenwelzijn. Dit omvat financiering door middel van belastingen of rechten in combinatie met hogere marktprijzen en een betaling die gekoppeld is aan een verplicht etiket voor de veehouderij met vaste veehouderijnormen, wat volgens de Commissie van cruciaal belang is om economische kansen te creëren voor de betrokken landbouwers. Deze omschakelingsstrategie is gericht op het voortbestaan van de veehouderijbedrijven, met tegelijkertijd een inkrimping van de veestapel.

3.10. Samenvattend kan worden gesteld dat de huidige vormen van veehouderij in Europa in sommige gevallen fundamenteel van elkaar verschillen, zowel wat de vraag naar invoer (hoofdzakelijk soja) als wat de regionale impact op het milieu betreft. Terwijl meer traditionele, ofwel extensief ecologische en grondgebonden vormen van veehouderij over het algemeen afhankelijk zijn van regionale grondstoffen en diervoeders en een beheersbare impact op het milieu hebben, en soms zelfs onmisbaar zijn voor het behoud van cultuurlandschappen, zet de intensieve veehouderij met haar huidige en nog toenemende omvang het regionale milieu onder druk en is zij, hoewel zij al een groot deel van het bouwland van de EU in beslag neemt, grotendeels gebaseerd op de invoer van veevoeder, waarvan de teelt aanzienlijke gevolgen heeft in de landen van oorsprong (onder meer doordat deze bijdraagt aan de wereldwijde ontbossing, de klimaatverandering en sociale misstanden).

3.11. Een belangrijk onderdeel van een Europese eiwitstrategie moet erin bestaan de veehouderij in haar geheel verenigbaar te maken met de doelstellingen van de EU en de VN inzake Europese en mondiale voedselzekerheid, zelfvoorziening en duurzaamheid. Een toename van de eiwitproductie in de EU is één aspect daarvan, maar op mondiaal niveau lijkt een ontwikkeling waarbij de gemiddelde consumptie van vlees en zuivelproducten per hoofd van de bevolking het huidige niveau van de ontwikkelde economieën benadert, onverenigbaar met de SDG's. Een inkrimping van de veestapel is dan ook onvermijdelijk.

3.12. In principe heeft de ZKL al een dergelijke beoordeling van het huidige landbouw- en voedselsysteem uitgevoerd, als onderdeel van een maatschappelijke discussie die door andere lidstaten van de Unie en door de Europese Commissie zelf nader bestudeerd zou moeten worden. De toekomstcommissie onderstreept enerzijds de onbetwistbare voordelen van de landbouw voor de samenleving, maar bekritiseert anderzijds de basis van de ontwikkeling van de productie in de afgelopen jaren en de gevolgen daarvan. Zo stelt zij dat de keerzijde van deze vooruitgang landbouwpraktijken zijn die een buitensporige druk leggen op de natuur en het milieu, of het nu gaat om dieren en biologische cycli of om een gevaarlijke

<sup>(20)</sup> [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.html](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.html)

aantasting van het klimaat. De landbouw maakt volgens de ZKL desondanks ook een economische crisis door. Zo hebben verschillende factoren, niet in het minst politieke, geleid tot economische praktijken die noch ecologisch, noch economisch en sociaal duurzaam zijn. [...] En gezien de externe kosten die de heersende productievormen met zich meebrengen, is een ongewijzigde voortzetting van het huidige landbouw- en voedselsysteem zowel om ecologische en dierethische als om economische redenen uitgesloten<sup>(21)</sup>.

#### 4. Oproep tot een duurzame eiwitvoorziening en een grotere rol voor oliehoudende gewassen

4.1. In een Europa waar zelfvoorziening op voedselgebied steeds meer als een strategisch doel wordt erkend, zijn vergelijkingen met het energiebeleid zeker op hun plaats: de afhankelijkheid van invoer moet zo veel mogelijk worden verminderd en de nadruk moet liggen op het duurzaam voldoen aan de vraag met behulp van onze eigen hulpbronnen.

4.2. In tegenstelling tot de energiesector, waar het tekort aan fossiele brandstoffen kan worden opgevangen met nieuwe technologieën (wind, zon, biomassa, waterstof enz.), is het in de voedingssector van essentieel belang dat de wereldwijde productie en consumptie worden afgestemd op de mogelijkheden die het eindige natuurlijke kapitaal biedt (d.w.z. vooral de grond, maar ook de biodiversiteit). Dit moet gepaard gaan met de vaststelling van prioriteiten in het gebruik van agrarische producten. De voedselvoorziening aan mensen, en vooral de voorziening met plantaardige producten (granen, fruit, groenten enz.), moet voorrang krijgen boven al het andere. Gelukkig is er geen reden om te vrezen dat de EU niet in staat zal zijn om op dit gebied in de behoeften van haar eigen bevolking te voorzien. Gezien de groeiende bezorgdheid over de honger in de wereld, mag echter niet uit het oog worden verloren dat de honger in de wereld niet kan worden opgelost met vleesproductie. Integendeel: diervoeder (en biomassa voor energiedoeleinden) concurreert met voedsel.

4.3. Dit conflict over landgebruik wordt nog verergerd door het feit dat de landbouw in bijna alle EU-regio's te kampen heeft met een felle concurrentie om grond: volgens EU-ramingen zou het verlies van landbouwgrond aan verstedelijking/bebouwing, infrastructuur en andere vormen van grondgebruik kunnen leiden tot een afname van het bouwland met bijna 1 miljoen ha tegen 2030.

4.4. Toch bevinden wij ons in de EU in een comfortabele situatie vergeleken met de rest van de wereld: de EU-landbouw, die zich richt naar de beginselen van het Europese landbouwmodel<sup>(22)</sup>, is zonder meer in staat om alle burgers van voldoende plantaardige producten van hoge kwaliteit te voorzien; bovendien kan zij vrij grote hoeveelheden veevoeder leveren, maar niet genoeg om aan de huidige vraag te voldoen. Bovendien moet, gezien de te verwachten onderbreking van de graanleveranties uit Oekraïne en Rusland aan regio's waar honger heerst, worden overwogen of wij in de EU niet minder graan voor diervoeder (of brandstof) zouden moeten gebruiken om het groeiende hongerprobleem in de wereld te helpen oplossen en de eiwitvoorziening te vergroten.

4.5. Bij het uitstippelen van een Europese eiwitstrategie moet worden meegenomen dat herkauwers (net als bepaalde andere dieren) iets kunnen wat mensen niet kunnen: zij kunnen grasverteren. Grasland zou zelfs deel kunnen uitmaken van het voederrantsoen voor monogastrische soorten (varkens en pluimvee). Grasland zou dan ook een essentieel onderdeel van een duurzame eiwitvoorziening moeten vormen; hieraan wordt momenteel in de beleidsdiscussies veel te weinig aandacht besteed. Het besluit dat de EU vorig jaar heeft genomen om dier- en insectenmeel opnieuw toe te staan in diervoeder, kan ook bijdragen tot een vermindering van het aandeel plantaardige eiwitten in diervoeder.

4.6. Recente studies van gespecialiseerde organen van de Duitse Unie ter bevordering van olie- en eiwithoudende gewassen (Union zur Förderung von Öl- und Proteinpflanzen — UFOP) over het potentieel van koolzaad en peulvruchten in de teelt en in diervoeder geven reden tot optimisme dat er qua teelttechnieken mogelijkheden zijn om veel meer koolzaad en peulvruchten te verbouwen, terwijl tegelijkertijd de vruchtwisseling aanzienlijk wordt uitgebreid. Het aandeel van koolzaad en peulvruchten in het landbouwwareaal zou elk ongeveer 10 % kunnen bedragen, wat bijvoorbeeld overeenkomt met meer dan een verdubbeling van het huidige niveau voor peulvruchten (vooral voedererwten, veldbonen, sojabonen, bitterstofarme lupinen). Meer oliehoudende gewassen staat een duurzaam landgebruik dus niet in de weg, integendeel. Dit kan echter alleen ingang vinden ten koste van andere soorten teelt.

4.7. Uit deze studie blijkt echter ook dat niet op autonome wijze in de behoeften van de huidige veestapel kan worden voorzien en dat de veestapel moet worden ingekrompen om het doel van strategische zelfvoorziening op voedselgebied te kunnen bereiken.

<sup>(21)</sup> Eindverslag van de ZKL.

<sup>(22)</sup> Initiatiefadvies van het EESC over de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2013 (PB C 354 van 28.12.2010, blz. 35).

4.8. Het EESC acht het dan ook dringend noodzakelijk dat de EU een studie verricht naar het Europese potentieel aan eiwithoudende en oliehoudende gewassen die binnen de grenzen van de EU kunnen worden verbouwd. In die studie moet rekening worden gehouden met de duurzaamheid van het landgebruik (vruchtwisseling en bodemvruchtbaarheid, met inbegrip van biodiversiteit). De resultaten van deze studie moeten vervolgens worden gebruikt om te bepalen hoeveel landbouwgrond nodig is om de Europese burgers te voorzien van gezond, op plantaardige eiwitten gebaseerd voedsel. Op basis daarvan zal kunnen worden bepaald welk areaal nog beschikbaar is voor diervoeder (of energiedoeleinden) en hoeveel er nog moet worden ingevoerd voor een veehouderij die in overeenstemming is met de Europese en mondiale ecologische grenzen voor een op duurzaamheid en dierenwelzijn gerichte dierhouderij. Ook dient te worden nagegaan welke consequenties een Europese eiwitstrategie voor bestaande handelsovereenkomsten (zoals Mercosur) moet hebben en hoe duurzaam werkende landbouwers in de EU kunnen worden beschermd tegen invoer van niet duurzaam tot stand gekomen producten.

4.9. Het EESC acht het van belang erop te wijzen dat de olie die geproduceerd wordt door de teelt van oliehoudende gewassen op 10 % van het EU-landbouwareaal zou kunnen leiden tot zelfvoorziening op energiegebied wat de brandstofvoorziening van landbouwtrekkers betreft, mits de olie alleen hiervoor wordt gebruikt. Het EESC heeft er in eerdere adviezen<sup>(23)</sup> al op gewezen dat het verstandig is een apart programma op te zetten voor het gebruik van niet-veresterde (d.w.z. zuivere) plantaardige oliën in landbouwmachines, in plaats van te vertrouwen op bijmenging met diesel. Het gebruik van brandstoffen van het type B100 (100 % veresterde plantaardige olie) moet echter ook worden overwogen. De aldus verkregen perskoek<sup>(24)</sup> is een uitstekend eiwitvoeder (hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor afval van de alcoholproductie).

4.10. Sommige lidstaten zijn — om zeer uiteenlopende redenen — reeds bezig met het terugdringen van de veestapel (bijv. Nederland). Dit kan officieel worden opgelegd of via marktconforme instrumenten worden gereguleerd. Naast duidelijke normen op het gebied van milieu en dierenwelzijn is het EESC vooral voorstander van marktgerichte oplossingen die de voorwaarden scheppen voor de opbouw van nieuwe regionale waardeketens die zichzelf in stand kunnen houden en niet permanent afhankelijk zijn van subsidies. Tevens moeten deze oplossingen perspectieven openen voor zo veel mogelijk veehouderijbedrijven. Ze moeten ook zo veel mogelijk landbouwers en veehouders in de EU in staat stellen duurzaam te produceren en een gegarandeerd inkomen te verwerven. Dit betekent dat zij moeten worden beschermd tegen oneerlijke concurrentie en oneerlijke handelspraktijken, en dat daartoe hun marktmacht moet worden versterkt in het transformatieproces naar een wereldwijd duurzaam voedselsysteem.

4.11. Uit dit alles blijkt opnieuw dat voor een duurzame EU-strategie voor plantaardige eiwitten en oliën het hele landbouw- en voedingssysteem in beschouwing moet worden genomen; een geïsoleerde teeltstrategie brengt ons niet verder.

4.12. De marktmechanismen moeten worden afgestemd op de reële sociale, maatschappelijke en milieukosten. Marktfalen kan worden gecorrigeerd met behulp van empirisch en wetenschappelijk onderbouwde overheidsinterventies die erop gericht zijn de afweging tussen kosten en baten voor de samenleving te optimaliseren, rekening houdend met alle belangen.

Brussel, 27 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

<sup>(23)</sup> EESC-advies over het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB C 77 van 31.3.2009, blz. 43).

<sup>(24)</sup> Wanneer koolzaad wordt geperst, wordt ongeveer 1/3 olie en de andere 2/3 perskoek.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité “Naar een etiketteringsregeling voor duurzaam voedsel om consumenten in staat te stellen duurzame voedingskeuzes te maken”**

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/14)

Rapporteur: **Andreas THURNER**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	147/5/1

## 1. Conclusies en aanbevelingen

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC)

1.1. is ingenomen met het initiatief van de Europese Commissie om een wettelijk kader voor duurzame voedselsystemen te creëren, met onder meer regels voor een duurzaamheidsetikettering van voeding. Er is een duidelijke behoefte aan regelgeving en een zekere mate van standaardisering en harmonisering om geloofwaardigheid en een gelijk speelveld te waarborgen.

1.2. Duurzaamheid is een multidimensionaal concept, waarbij de economische, de ecologische en de sociale dimensie altijd evenveel aandacht moeten krijgen.

1.3. Iedereen heeft zijn eigen eetgewoonten, en die zijn afhankelijk van verschillende factoren en bovendien erg hardnekkig. De verwachtingen van een duurzaamheidsetiketteringssysteem moeten dus van meet af aan realistisch zijn, al is er wel een algemene belangstelling om over te schakelen op duurzamere consumptiepatronen.

1.4. Het EESC beveelt daarom aan om een zo eenvoudig en pragmatisch mogelijk kader voor de duurzaamheidsetikettering van voeding vast te leggen dat transparant en wetenschappelijk onderbouwd is en waarmee marktdeelnemers het duurzaamheidsgehalte van producten kunnen beoordelen en verbeteren en consumenten nuttige tips kunnen krijgen om bewustere keuzes te maken.

1.5. Met het oog op een eenvoudige en pragmatische aanpak zou de etikettering ook beperkt kunnen worden tot deelaspecten van een volledig gedefinieerde en geëvalueerde duurzaamheid, zoals dierenwelzijn en sociale of ecologische criteria. In dat geval mag de term “duurzaam” echter niet gebruikt worden; dat kan enkel in geval van een totale beoordeling.

1.6. De etikettering zou in eerste instantie vrijwillig moeten zijn, maar het gebruik ervan moet wel gekoppeld zijn aan bindende voorwaarden. Duurzaamheidslabels en -claims die niet gebaseerd zijn op deze voorwaarden, moeten bijgevolg worden verboden.

1.7. Etiketten met een beoordelingsschaal (bijv. in de vorm van een stoplichtsysteem) kunnen consumenten helpen om weloverwogen beslissingen te nemen. Tegelijkertijd kan een dergelijk beoordelingssysteem bedrijven ertoe aanzetten om naar meer duurzaamheid te streven en daartoe de processen in de voedselketen te verbeteren.

1.8. Bij schaalmodellen zijn de beoordelingscriteria echter van doorslaggevend belang. Die moeten wetenschappelijk onderbouwd en voldoende transparant zijn voor de consument.

1.9. De bestaande EU-kwaliteitsregelingen, zoals biologische landbouw of geografische aanduidingen, bevatten reeds elementen die het voedselsysteem duurzamer kunnen maken. Dat moet dienovereenkomstig worden erkend. Het EESC beveelt ook aan om de bestaande regelingen aan een duurzaamheidstoetsing te onderwerpen en hen indien nodig met passende duurzaamheidsbepalingen aan te vullen.

1.10. Het EESC benadrukt dat onderwijs essentieel is om basisinzicht in de duurzaamheid van voedsel te verschaffen. Ook bewustmakingscampagnes en passende maatregelen om duurzame voeding betaalbaar te houden, kunnen de transitie naar duurzamere voedselsystemen bevorderen.

## 2. Achtergrond van het advies

2.1. De “van boer tot bord”-strategie <sup>(1)</sup> staat centraal in de Europese Green Deal. Het doel ervan is om voedselsystemen eerlijk, gezond en milieuvriendelijk te maken. Het desbetreffende actieplan voorziet onder meer in maatregelen om duurzame voedselconsumptie te bevorderen en de transitie naar gezonde, duurzame voedingspatronen te vergemakkelijken. Ondertussen is de Europese Commissie al begonnen met de voorbereiding van horizontale kaderwetgeving om de transitie naar duurzaamheid te versnellen en te faciliteren. Er wordt ook mee beoogd dat de voeding die in de EU in de handel wordt gebracht, steeds duurzamer wordt.

2.2. Het EESC heeft met zijn ontwerp voor een strategische visie ter bevordering van een breed voedselbeleid al een solide actiekader ontwikkeld. Deze visie is gebaseerd op adviezen over thema's zoals een alomvattend voedselbeleid <sup>(2)</sup>, gezonde en duurzame voeding <sup>(3)</sup>, korte voedselvoorzieningsketens/agro-ecologie <sup>(4)</sup>, duurzame consumptie <sup>(5)</sup> en de afstemming van strategieën en praktijken in de levensmiddelensector op de duurzameontwikkelingsdoelstellingen voor een duurzaam herstel na COVID-19 <sup>(6)</sup>.

2.3. Bedrijven hebben een belangrijke verantwoordelijkheid om consumenten enerzijds naar gezonde en milieuvriendelijkere keuzes te begeleiden, en anderzijds om voedselsystemen te verduurzamen door middel van duurzame landbouw-, verwerkings- en verpakkingsmethoden. Op die manier moeten ondernemingen hun steentje bijdragen aan de etiketteringsregeling voor duurzame voeding.

2.4. Niet alleen bedrijven en actoren in de voedselproductie, maar ook consumenten spelen een cruciale rol bij de transitie naar duurzamere voedselsystemen. Elke aankoopbeslissing zorgt in principe ook weer voor een nieuwe productieopdracht. Een grotere vraag naar duurzame voedingsmiddelen zal daarom ook de aanbodzijde ertoe bewegen een duurzamere richting in te slaan.

2.5. In dit initiatiefadvies moeten bijgevolg opties voor een duurzaamheidsetikettering van voeding onderzocht worden en conclusies en aanbevelingen worden aangereikt om de Commissie al in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van die regeling te ondersteunen.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. Duurzaamheid is een multidimensionaal concept, waarbij de economische, de ecologische en de sociale dimensie altijd evenveel aandacht moeten krijgen. Volgens de definitie van de FAO is een duurzaam voedselsysteem een systeem dat voedselzekerheid en voeding voor iedereen garandeert zonder de economische, sociale en ecologische grondslagen die

---

<sup>(1)</sup> [https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy\\_nl](https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_nl)

<sup>(2)</sup> Initiatiefadvies van het EESC 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).

<sup>(3)</sup> Initiatiefadvies van het EESC over de bevordering van gezonde en duurzame voeding in de EU (PB C 190 van 5.6.2019, blz. 9).

<sup>(4)</sup> Initiatiefadvies van het EESC over de bevordering van korte en alternatieve voedselvoorzieningsketens in de EU: de rol van agro-ecologie (PB C 353 van 18.10.2019, blz. 65).

<sup>(5)</sup> Initiatiefadvies van het EESC “Naar een EU-strategie voor duurzame consumptie” (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 51).

<sup>(6)</sup> Initiatiefadvies van het EESC over de afstemming van de levensmiddelensector op de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (PB C 152 van 6.4.2022, blz. 63).

nodig zijn voor de voedselzekerheid en voeding van de toekomstige generaties in gevaar te brengen <sup>(7)</sup>. Kortom: eenzijdige aandacht voor de ecologische betekenis van de term “duurzaamheid”, zoals nu vaak het geval is, of eenzijdige aandacht voor de sociaal-economische pijlers van duurzaamheid, is per definitie niet duurzaam. Het moet de bedoeling zijn om alle drie de duurzaamheidsgebieden in de hele waardeketen te bestrijken.

3.2. Een etiketteringsregeling mag niet bedoeld zijn om voeding in duurzaam en niet-duurzaam onder te verdelen, maar wel om het voedselsysteem duurzamer te maken. Met de regeling moeten marktdeelnemers het duurzaamheidsgehalte van producten kunnen beoordelen en verbeteren (methoden om verbeteringen te stimuleren, bijv. een benchmarking- of referentiesysteem) en moeten consumenten nuttige tips krijgen. De etiketteringsregeling moet op een open en transparante wijze worden ontwikkeld, samen met de relevante belanghebbenden, en de gebruikte methode moet gebaseerd zijn op duidelijke wetenschappelijke gegevens. Daartoe moeten bedrijven toegang krijgen tot indicatoren, methoden en de resultaten die dankzij de etiketteringsregeling behaald werden. Het systeem vooral eenvoudig zijn.

3.3. Er is behoefte aan duidelijke regels om de huidige verwarring op de markt wegens het buitensporig gebruik van de term “duurzaam” (een vorm van greenwashing) te doen verdwijnen. Duurzaamheidslabels en -claims die niet gebaseerd zijn op een algemeen erkend certificatiestelsel, moeten worden verboden.

3.4. De duurzaamheidsetikettering van voeding moet uitgaan van het hele productieproces en voorlopig vrijwillig zijn. Iedere etiketteringsregeling voor duurzame voeding moet echter steeds van meet af aan gegrond zijn op een duidelijke definitie of methode die gebaseerd is op alle drie de duurzaamheidspijlers (milieu, maatschappij en economie) en betrekking heeft op de hele voedselwaardeketen, van productie tot consumptie. In een later stadium moet dan beoordeeld worden of de duurzaamheidsetikettering verplicht zou moeten worden. De EU-regeling moet voldoende speelruimte bieden voor nationale en regionale systemen, maar de definities en evaluatiecriteria moeten wel in de hele EU geharmoniseerd zijn.

3.5. De rol van etikettering mag echter ook niet overschat worden. De mogelijkheden en beperkingen van een duurzaamheidsetikettering moeten realistisch en pragmatisch worden benaderd. Als we willen dat consumenten dankzij de etikettering weloverwogen keuzes voor (gezondere) voeding kunnen maken, dan moeten ze volgens de Wereldgezondheidsorganisatie de etikettering kennen en herkennen, de betekenis ervan begrijpen en haar correct kunnen en willen gebruiken <sup>(8)</sup>. Het is belangrijk om de mensen te informeren over de duurzaamheids- en kwaliteitsetiketteringen van de EU. In combinatie met maatregelen op het gebied van overheidsopdrachten en onderwijs kan daardoor de vraag naar duurzame voeding toenemen. Beleidsmakers moeten tevens passende maatregelen overwegen om duurzame voeding betaalbaar en toegankelijk te houden.

3.6. Duurzaamheidsetikettering is vooral belangrijk als de producent de nodige informatie niet rechtstreeks kan verstrekken. Als dat wel mogelijk is (bijv. in een plaatselijke veilinghal of een boerderijwinkel), dan is een etiketteringsregeling niet nodig. Dat is ook belangrijk om bureaucratische lasten voor kleine producenten te voorkomen.

3.7. Onderwijs is essentieel om basisinzicht in de duurzaamheid van voedsel te verschaffen. Er moet in onderwijs over duurzame voeding geïnvesteerd worden zodat jongeren al van kindsbeen af voeding op waarde leren schatten. Daarnaast valt te verwachten dat kinderen hun ouders op het gebied van duurzaamheid zullen “heropvoeden”, wat bijvoorbeeld ook het geval was bij afvalsortering en recycling. In het EU-programma voor fruit, groenten en melk op school moet bijvoorbeeld meer aandacht naar duurzaamheid gaan.

3.8. Het EESC herhaalt zijn aanbeveling om nieuwe richtsnoeren voor duurzame voeding te ontwikkelen die rekening houden met culturele en geografische verschillen tussen en binnen de lidstaten. Dergelijke richtsnoeren zouden landbouwers, verwerkers, kleinhandelaars en cateringdiensten een duidelijkere richting kunnen bieden. Het agrov voedings-systeem zou baat hebben bij een nieuw “kader” voor het produceren, verwerken, distribueren en verkopen van gezonder en duurzamer voedsel voor een eerlijkere prijs <sup>(9)</sup>.

<sup>(7)</sup> <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/produccion-agricola/contexto-general/en/>

<sup>(8)</sup> <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/336988/WHO-EURO-2020-1569-41320-56234-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>(9)</sup> Initiatiefadvies van het EESC over de bevordering van gezonde en duurzame voeding in de EU (PB C 190 van 5.6.2019, blz. 9).

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1. Iedereen heeft zo zijn eetgewoonten, en die hangen sterk af van de persoonlijke en culturele omgeving. Bovendien zijn eetgewoonten erg hardnekkig: wanneer mensen hun voedingspatronen moeten veranderen, gaat dat maar in kleine stapjes en gespreid over een langere periode. Ook de levensstijl en de sociale omgeving van mensen bepalen mee of duurzaamheid een rol speelt in hun consumptiegedrag. Toch is er ook een grote en groeiende groep consumenten die bereid is om, met het oog op duurzaamheid, anders te consumeren. Er is belangstelling voor duurzaamheidsinformatie om weloverwogen keuzes te kunnen maken.

4.2. In het algemeen spreekt een duurzaamheidsetikettering vooral mensen aan die sowieso al in het onderwerp geïnteresseerd zijn. Met een duurzaamheidsetikettering zou deze kerngroep het makkelijker moeten hebben om duurzame consumptiebeslissingen te nemen.

4.3. De vraag is dus of en hoe ook mensen die niet in duurzaamheid geïnteresseerd zijn, bereikt kunnen worden. Door de voorbeeldfunctie van kerndoelgroepen zouden anderen dat duurzame gedrag misschien kunnen nabootsen. Als doelgroepen die niet zo geïnteresseerd zijn in het onderwerp toch af en toe of op bepaalde vlakken voor duurzame voeding kiezen, dan is dat ook een stap vooruit. Dit zijn slechts enkele aspecten, bedoeld om reeds vanaf het begin realistische verwachtingen te scheppen over een duurzaamheidsetikettering van voeding.

4.4. De belangrijkste voorwaarden om van die etikettering een succes te maken, zijn de perceptie en aanvaarding ervan bij consumenten en een begrijpelijke boodschap. De etikettering zelf moet begrijpelijk, eenvoudig en betrouwbaar zijn. Tegelijkertijd moeten er aan consumentenzijde begeleidende maatregelen genomen worden om voorlichting en informatie over duurzame voeding te bevorderen, het vertrouwen in en de aanvaarding van een etiketteringsstelsel te versterken en om consumenten tot duurzamere consumptie aan te zetten.

4.5. Duurzaamheidsclaims moeten op de volgende beginselen gebaseerd zijn: betrouwbaarheid, transparantie, relevantie, toegankelijkheid en duidelijkheid (vgl. de richtsnoeren van de Verenigde Naties voor het verstrekken van informatie over de duurzaamheid van producten<sup>(10)</sup>). Bij het certificatiestelsel moet er voldoende rekening worden gehouden met de structurele achtergrond om kleine structuren zoals landbouwers, kleine en middelgrote ondernemingen, verkoop op de boerderij, wekelijkse markten enz. niet te benadelen.

4.6. Etiketten met een beoordelingsschaal (bijv. in de vorm van een stoplichtsysteem) kunnen consumenten helpen om weloverwogen beslissingen te nemen. Tegelijkertijd kan een dergelijk beoordelingssysteem bedrijven ertoe aanzetten om naar meer duurzaamheid te streven en daartoe de processen in de voedselketen te verbeteren. Om verwarring te voorkomen moeten de verschillende etiketteringsregelingen wel enigszins consistent zijn.

4.7. Bij de ontwikkeling van een geschikte duurzaamheidsetikettering moet zo veel mogelijk een holistische benadering worden gevolgd, zodat niet alleen het voedsel zelf, maar ook de productie en de consumptie ervan duurzaam zijn. Het gedrag van consumenten is essentieel voor een duurzaam voedselsysteem. Ook verpakkingen en vervoer (oorsprong van het product) zijn van belang. Tegelijkertijd moet een zeker pragmatisme de boventoon voeren wanneer de relevante duurzaamheidsindicatoren worden vastgelegd (bijv. welke informatie/gegevens zijn betrouwbaar en beschikbaar). Hoe dan ook moeten er zo snel mogelijk geharmoniseerde regels voor duurzaamheidsetikettering komen. De wildgroei aan duurzaamheidslabels op nationaal en bedrijfsniveau leidt enkel tot verwarring en knaagt aan het vertrouwen.

4.8. De Europese levensmiddelendetailhandel doet intussen al ervaring op met proefprojecten op het gebied van duurzaamheidsetikettering van voeding. Uit de voorlopige resultaten blijkt onder meer het volgende: de perceptie van geëtiketteerde producten is doorgaans positiever dan die van niet-geëtiketteerde producten, al is er maar weinig invloed op de aankoopbeslissing; positieve reacties komen voornamelijk van jongere doelgroepen; soms leidt een scoresysteem tot verwarring met de Nutri-Score (een stoplichtsysteem dat de voedingswaarde aangeeft), en de mensen zouden graag ook informatie op de verpakking krijgen (i.p.v. enkel op het prijskaartje). Belangrijk blijken onder meer de geloofwaardigheid van het beoordelingssysteem (onafhankelijk, wetenschappelijk onderbouwd), de duidelijkheid van de informatie (begrijpelijkheid), geharmoniseerde aanpak voor de gehele sector (voor zover mogelijk) en transparantie ("uitleggen" i.p.v. "vereenvoudigen", bijvoorbeeld via een streepjescode met relevante informatie).

---

<sup>(10)</sup> <https://www.oneplanetnetwork.org/knowledge-centre/resources/guidelines-providing-product-sustainability-information>



4.9. Het is van essentieel belang om rekening te houden met sociale en sociaal-economische aspecten, al zijn de indicatoren daarvoor nog niet per se vanzelfsprekend. Vooral op sociaal gebied zijn er in de lidstaten verschillende wettelijke bepalingen van kracht (arbeidsvoorwaarden, minimumloon), waardoor een geharmoniseerde aanpak in de hele EU waarschijnlijk lastiger wordt. Desondanks is het belangrijk dat het sociaal-economische aspect deel uitmaakt van de duurzaamheidsetikettering.

4.10. In het kader van een pragmatische aanpak lijkt het logisch om bestaande EU-certificatiestelsels zoals biologische landbouw, beschermde geografische aanduiding (BGA), beschermde oorsprongsbenaming (BOB) of gegarandeerd traditionele specialiteit (GTS) ook te gebruiken om het voedselsysteem te verduurzamen. Hoewel deze regelingen mogelijk niet op alle duurzaamheidsaspecten betrekking hebben, bevatten ze toch elementen die het voedselsysteem duurzamer kunnen maken. De bestaande regelingen moeten een duurzaamheidstoetsing ondergaan en eventueel aangevuld worden met gepaste duurzaamheidsbepalingen.

4.11. Regionale/lokale producten en korte toeleveringsketens kunnen helpen om voedselsystemen te verduurzamen. Regionale producenten produceren vaak in de onmiddellijke nabijheid van de lokale bevolking en zijn zo onderworpen aan enige sociale controle, wat een stimulans kan zijn om duurzame productiemethoden in te voeren.

4.12. Ook seizoensgebondenheid heeft met name bij fruit en groenten invloed op het duurzaamheidsgehalte. Door middel van informatie en voorlichting kunnen mensen worden aangespoord om deze snel bedervende en waterintensieve levensmiddelen niet te verspillen.

4.13. De nieuwste GLB-hervorming en de uitvoering van de Europese Green Deal (biodiversiteitsstrategie, “van boer tot bord”-strategie) in de Europese landbouw zijn bedoeld om de landbouwproductie in Europa nog duurzamer te maken. Zo kan de oorsprong van de landbouwgrondstoffen op een etiket ook een aanwijzing zijn voor de duurzaamheid ervan.

Brussel, 27 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een strategische visie op de energietransitie om strategische autonomie van de EU mogelijk te maken**

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/15)

Rapporteurs: **Thomas KATTNIG**

**Lutz RIBBE**

**Tomasz Andrzej WRÓBLEWSKI**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	197/9/12

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Eind 2021 besloot het EESC een integrale visie op de energietransitie te ontwikkelen. Op 18 januari 2022 besloot het EESC alle afdelingen en de CCMI initiatiefadviezen over verschillende aspecten van de energietransitie te laten opstellen en deze onder te brengen in een overkoepelend advies met de titel “Een strategische visie op de energietransitie om duurzame ontwikkeling mogelijk te maken”.

Door de huidige situatie in Oekraïne na de militaire invasie door de Russische Federatie, met alle ongekende gevolgen voor de energievoorziening en de energieprijzen in de EU van dien, gaat alle aandacht nu echter uit naar de energietransitie.

In het licht van de huidige crisis en rekening houdend met de doelstelling om de EU uiterlijk in 2030 niet meer afhankelijk te laten zijn van Russisch gas, presenteert het EESC in dit advies een integrale visie op de energietransitie om de strategische autonomie van de EU op energiegebied op en uit te bouwen.

Met het oog op de ontwikkeling van een strategische langetermijnvisie bevat dit overkoepelende advies een samenvatting van:

- conclusies en aanbevelingen uit de sectorale initiatiefadviezen <sup>(1)</sup>;
- conclusies van de adviezen over REPowerEU en het REPowerEU-plan en de komende wetgevingsvoorstellen;
- conclusies en aanbevelingen uit eerdere adviezen van het EESC.

1.2. Het EESC waarschuwt dat het democratische bestel als gevolg van de gecombineerde economische en sociale gevolgen van de huidige energiecrisis onder druk kan komen te staan als er geen adequate oplossingen worden gevonden. Het EESC is er dan ook voorstander van dat er onverwijld maatregelen worden genomen om de dringendste kwesties aan te pakken, met name ter waarborging van voorzieningszekerheid tegen “zo betaalbaar mogelijke” kosten voor zowel de consument als het bedrijfsleven, die door de huidige dramatische prijsstijgingen worden getroffen.

<sup>(1)</sup> PB C 486 van 21.12.2022, blz. 67; PB C 486 van 21.12.2022, blz. 88; PB C 486 van 21.12.2022, blz. 53; PB C 486 van 21.12.2022, blz. 1; PB C 486 van 21.12.2022, blz. 59; PB C 486 van 21.12.2022, blz. 23; PB C 486 van 21.12.2022, blz. 198.

1.3. De klimaatverandering is steeds meer bittere realiteit aan het worden in Europa. Bovendien toont de huidige energiecrisis, die is verergerd door de agressieve invasie van Oekraïne door Rusland, duidelijk aan dat de in het kader van de “Europese energie-unie” en de Green Deal voorgestelde doelstellingen en maatregelen in wezen juist, maar niet ambitieus genoeg zijn. Ze volstaan nog niet om Europa een veilige, duurzame en concurrerende “strategische autonomie op energiegebied” te laten bereiken. Bovenal worden ze nog steeds veel te terughoudend opgepakt. Wat dit betreft is een paradigmaverschuiving dan ook geboden.

1.4. De mogelijkheden in Europa op het gebied van hernieuwbare energie moeten zo accuraat mogelijk worden bepaald en breed worden gecommuniceerd zodat voor iedereen duidelijk is in hoeverre de EU onafhankelijk kan worden van de invoer van energie. Met name moet gekeken worden naar elektrificatie van de sectoren verwarming en vervoer en de behoefte aan in de EU geproduceerde groene waterstof.

1.5. Die mogelijkheden moeten beslist zo spoedig mogelijk worden benut, maar daarnaast moeten we vol inzetten op energiebesparing, omdat dat in de huidige situatie het snelst resultaten oplevert.

1.6. Tegelijkertijd zullen maatregelen op korte en eventueel ook op middellange termijn nodig zijn om het verlies aan energie uit Rusland op te vangen. Een van die maatregelen is de invoer van lng. Belangrijk is wel dat de EU daarmee niet op een nieuwe manier voor langere termijn afhankelijk blijft van fossiele brandstoffen. Hiermee moet in de investeringscyclus op voorhand rekening worden gehouden. Het overkoepelende doel is niet het diversifiëren van afhankelijkheden, maar het bereiken van een zo groot mogelijke mate van “strategische autonomie”.

1.7. Deze transformatie houdt niet alleen een grote technische uitdaging in, maar raakt ook aan structurele kwesties. In de toekomst zal de productie van energie veel meer decentraal plaatsvinden. Dat biedt ook kansen voor steden, regio's en andere nieuwe belanghebbenden, zoals micro-, kleine en middelgrote ondernemingen (mkmo's), en individuele personen en gemeenschappen die hun eigen energie produceren. Beleidsmakers zijn echter nog steeds niet gekomen met duidelijke aanwijzingen of maatregelen ten aanzien van de vraag hoe met name partijen die tot nu toe alleen een rol hadden als afnemers van energie nieuwe spelers kunnen worden. Het EESC heeft er in tal van zijn adviezen op gewezen dat maatschappelijk draagvlak een cruciale voorwaarde is voor een snelle transformatie. Participatierechten en -kansen zijn de beste manieren om dit draagvlak te creëren. Het is dus niet alleen de vraag waar energie wordt geproduceerd en uit welke bron, maar ook wie daar geld aan mag verdienen. Het EESC dringt opnieuw aan op brede en gerichte voorlichtings- en bewustmakingsmaatregelen, die op gecoördineerde wijze complementair door de Europese Commissie en de lidstaten, samen met bedrijfsorganisaties, kamers van koophandel, sociale partners en andere relevante belanghebbenden, moeten worden uitgevoerd<sup>(2)</sup>.

1.8. Het EESC herinnert in dat opzicht aan de in eerdere adviezen geformuleerde overtuiging dat niet alleen middelen voor sociale en regionale cohesie en herstelsteun moeten worden ingezet om de klimaatactie en de energietransitie te ondersteunen, maar ook het klimaat- en energiebeleid zodanig moet worden ingericht dat het de sociale en regionale cohesie bevordert.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het EESC waarschuwt dat het democratische bestel als gevolg van de gecombineerde economische en sociale gevolgen van de huidige energiecrisis onder druk kan komen te staan als er geen adequate oplossingen worden gevonden. Het EESC is er dan ook voorstander van dat er onverwijld maatregelen worden genomen om de dringendste kwesties aan te pakken, met name ter waarborging van voorzieningszekerheid tegen “zo betaalbaar mogelijke” kosten voor zowel de consument als het bedrijfsleven, die door de huidige dramatische prijsstijgingen worden getroffen.

2.2. De klimaatcrisis heeft enorme gevolgen voor Europa en de rest van de wereld. Het EESC spreekt opnieuw volmondig zijn steun uit voor de doelstellingen van de Green Deal, de versterking van de strategische autonomie op het gebied van energievoorziening en de transitie naar een duurzame, klimaatneutrale economie. Nu Rusland een “energieoorlog” heeft ontketend, is een grootscheepse versnelling van de transitie die met de Green Deal in gang is gezet noodzakelijker dan ooit. REPowerEU en andere door de Commissie voorgestelde initiatieven zijn bedoeld om de Green Deal dienovereenkomstig aan te passen, maar zijn nog niet ambitieus genoeg.

---

<sup>(2)</sup> PB C 486 van 21.12.2022, blz. 1.

2.3. Bij alle maatregelen die in het kader van de energietransitie worden gepland, moet rekening worden gehouden met de sociale dimensie. Enerzijds is dit nodig om het maatschappelijke draagvlak voor de noodzakelijke wijzigingen niet op het spel te zetten en een rechtvaardige transitie te waarborgen. Anderzijds zal deze transformatie ook positieve ontwikkelingen in de regionale economie mogelijk maken, met inbegrip van nieuwe banen<sup>(3)</sup>, die het draagvlak zullen vergroten. Als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld heeft het EESC vaak aangegeven hoe burgers bij de transitie moeten worden betrokken zodat zij profijt kunnen trekken van de “rechtvaardige transformatie”. Helaas zijn deze adviezen grotendeels in de wind geslagen, en het zou hierdoor wel eens een stuk lastiger kunnen zijn om voldoende draagvlak te creëren.

2.4. Het EESC is van mening dat het concurrentievermogen van de Europese economie, met name dat van de industrie en mkmo's als aanjagers van duurzame innovatie, veiliggesteld moet en kan worden. Intelligente concepten voor energiegebruik — bijvoorbeeld virtuele energiecentrales — bieden aanzienlijke groeimogelijkheden voor kleinere bedrijven. Aangezien mkmo's een essentieel deel uitmaken van de oplossing om te komen tot een concurrerende, klimaatneutrale, circulaire en inclusieve Europese economie, moeten met behulp van gerichte ondersteuning en randvoorwaarden de juiste omstandigheden gecreëerd en in stand gehouden worden. Dit is noodzakelijk willen we economische groei en hoogwaardige banen kunnen scheppen en behouden.

2.5. De EU loopt voorop bij het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Het is echter ook aan anderen om klimaatactie te ondernemen. De EU moet haar diplomatieke inspanningen opvoeren, nieuwe vormen van samenwerking aangaan en gebruikmaken van instrumenten zoals samenwerkings- en handelsovereenkomsten om derde landen ertoe te bewegen meer te doen om deze crisis te bezweren. Tegelijkertijd moet de EU een discussie voeren over de vraag of de industriële toeleveringsketens niet teruggehaald moeten worden naar Europa om de afhankelijkheid van Chinese leveranciers — bijvoorbeeld in de sector fotovoltaïsche modules en batterijen — te verminderen en tegelijkertijd een volledig duurzame toeleveringsketen te waarborgen, ook wat betreft sociaal beleid en eerbiediging van de mensenrechten.

2.6. De huidige energie(prijzen)crisis en het gebrek aan zekerheid, stabiliteit en voorspelbaarheid van de energievoorziening vergen het uiterste van de EU. De crisis zou minder ernstig zijn als men eerder gerichtere maatregelen had genomen en bijvoorbeeld de eigen doelstellingen van de EU (zoals die van de Europese energie-unie) serieuzer had genomen. Het EESC is ingenomen met de in de mededeling over REPowerEU en in het REPowerEU-plan voorgestelde maatregelen om de productie van groene energie op te voeren, de energievoorziening te diversifiëren en de vraag naar Russisch gas te verminderen, aangezien de voorgelegde oplossingen aansluiten bij de doelstellingen van de Green Deal en de Europese energie-unie. Het EESC is van mening dat het doel niet primair zou moeten bestaan in een diversifiëring van de afhankelijkheden, maar zo veel mogelijk in een “strategische onafhankelijkheid en autonomie op energiegebied”. Wat betreft de hulpbronnen die het Russische gas moeten vervangen, waarschuwt het EESC ervoor dat de EU bijzonder zorgvuldig moet kijken naar de gevolgen daarvan voor het milieu en naar het gevaar dat zij opnieuw afhankelijk wordt van derde landen die de Europese waarden niet delen.

2.7. De situatie op de energiemarkten in augustus 2022 heeft duidelijk gemaakt dat geen enkele energiebron te allen tijde 100 % betrouwbaar is. Zo is een aanzienlijk aantal Franse kerncentrales vanwege onderhoud, gevolgen van de klimaatverandering en andere zaken maandenlang niet op het net aangesloten geweest. Opwekking van elektriciteit uit steenkool heeft niet alleen aanzienlijk bijgedragen aan de klimaatcrisis, maar ondervindt ook rechtstreeks de gevolgen daarvan: door de lage waterstanden op de Rijn als gevolg van droogte is de aanvoer van steenkool voor kolengestookte centrales stil komen te liggen. Om soortgelijke redenen is ook waterkracht minder stabiel geworden, zoals bijvoorbeeld in Italië is gebleken. En aardgas, ongeacht of het als gas of in vloeibare vorm wordt getransporteerd, is niet alleen schadelijk voor het klimaat, maar brengt ook enorme geopolitieke risico's met zich mee. Al met al is het dus zo dat binnen de gediversifieerde en zekere energiemix die alle lidstaten momenteel nastreven, wind- en zonne-energie zich onderscheiden als strategische, bestendige bronnen met het oog op het toekomstige energiebeleid van de EU. Het opvangen van de schommelingen bij deze twee energiebronnen vergt in de eerste plaats opslagfaciliteiten en in de tweede plaats groene waterstof, waarin wind- en zonne-energie lange tijd kan worden “opgeslagen”. Beslissend voor de strategische autonomie van Europa is de vraag hoeveel groene waterstof in Europa zelf kan worden geproduceerd en hoeveel er moet worden ingevoerd. In het licht van de huidige transformatie moeten we ook naar de verhoudingsgewijs meest betrouwbare en klimaat efficiënte bron kijken.

2.8. Door de ontwikkelingen van de afgelopen decennia en zeker ook de gebeurtenissen in het recente verleden is duidelijk geworden dat kritieke infrastructuur, zoals het energienet of energiecentrales, blootgesteld staat aan het gevaar van cyberaanvallen en sabotage. Uitval of beschadiging van deze infrastructuur kan leiden tot desastreuze voorzieningstekorten

<sup>(3)</sup> PB C 367 van 10.10.2018, blz. 1.

en de openbare veiligheid in gevaar brengen. Kritieke infrastructuurvoorzieningen, zoals gas- en elektriciteitsnetten, internetkabels op de bodem van de zee, offshore-installaties, onshore-windmolenparken en lng-terminals, kolen- en kerncentrales, vervoer en verkeer, gezondheidszorg, financiën en veiligheid, kunnen het doelwit zijn van cyberaanvallen en fysieke aanvallen. Het is in een ieders belang in Europa dat deze kritieke infrastructuur beter wordt beschermd. De EU moet beter voorbereid zijn op dit soort potentiële aanvallen. Het EESC dringt er dan ook op aan dat de tot dusver genomen maatregelen onmiddellijk kritisch tegen het licht worden gehouden en dat er een integrale strategie wordt uitgewerkt om de EU tegen bedreigingen zoals natuurrampen, fysieke aanvallen en cyberaanvallen te beschermen. In dit verband beveelt het EESC aan dat alle buitenlandse investeringen in strategische sectoren in de Unie in overeenstemming zijn met het veiligheidsbeleid van de EU.

2.9. Het EESC is weliswaar verheugd over de oprichting van het sociaal klimaatfonds<sup>(4)</sup>, maar is ervan overtuigd dat dit fonds onvoldoende financiële steun zal bieden om de sociaal-economische gevolgen op verantwoorde wijze op te vangen. De enorme uitdaging om een doeltreffend en billijk compensatiemechanisme uit te werken in een heterogene economische ruimte die 27 lidstaten omvat, vergt verdergaande begeleidende maatregelen en middelen op EU- en nationaal niveau.

2.10. De gigantische stijging van de energieprijzen heeft duidelijk gemaakt dat de huidige energiemarkt slechts ten dele duurzaam is. Commissievoorzitter Ursula von der Leyen heeft zelf onder verwijzing naar de grensoverschrijdende kostengebaseerde prijsvorming op de Europese elektriciteitsbeurzen verklaard dat dit systeem niet langer functioneert als de hoeveelheid groene elektriciteit blijft stijgen. Er moeten fundamentele vragen over de toekomst van energie worden gesteld, willen we een schone, betaalbare en betrouwbare energievoorziening en het recht op energie kunnen waarborgen. De opzet en regulering van de energiemarkt moeten worden afgestemd op de nieuwe realiteit, nl. dat de toekomst aan hernieuwbare energiebronnen is. Daarbij moeten de nodige voorwaarden worden geschapen voor de industrie, mkmo's en individuele actoren, alsook voor het creëren van nieuwe participatiemogelijkheden voor prosumenten, energiegemeenschappen van burgers enz., terwijl ook de consumentbescherming wordt verbeterd. Bij de herinrichting van de markt dient er in het bijzonder op te worden gelet dat de huidige structurele toetredingsbelemmeringen voor kleine marktdeelnemers worden weggenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de toegang tot balanceringsenergie en eventueel capaciteitsmarkten, die nodig kunnen zijn om de voorzieningszekerheid veilig te stellen.

2.11. Willen we energieprijzen tot stand kunnen brengen die maatschappelijk aanvaardbaar en weer concurrerend zijn, en tegelijkertijd de weg vrijmaken voor het behoud van de koppositie van de EU qua gebruik van hernieuwbare energie, dan moeten de vergunningsprocedures op het gebied van hernieuwbare energie gestroomlijnd en versneld worden; deze procedures worden nu gezien als de belangrijkste belemmering voor een snellere uitrol van hernieuwbare energiebronnen. Tegelijkertijd moeten de randvoorwaarden voor decentralisatiemaatregelen, energiecoöperaties en alle vormen van prosumptie aanzienlijk worden verbeterd.

2.12. Het EESC staat vierkant achter het voorstel van de Commissie inzake gasopslag en de verordening inzake gecoördineerde vraagreductiemaatregelen voor gas. Het roept de instellingen op om:

- dit aan te vullen met een instrument voor kortetermijninvesteringen ter ondersteuning van de ontwikkeling van infrastructuur die geschikt is voor waterstof, zoals interconnectoren en opslagfaciliteiten;
- te overwegen gebruik te maken van installaties voor gasopslag in naburige derde landen;
- plannen voor afzonderlijke lidstaten op te stellen om een onevenwichtige verdeling van de lasten op regionale schaal te voorkomen.

2.13. Het EESC wijst erop dat de parallelle ontwikkeling van gecentraliseerde en decentrale infrastructuren problematisch is en dat verkeerde investeringen dreigen te worden gedaan. Er is bijvoorbeeld sprake van concurrerende potentiële toepassingen voor een landelijk waterstofpijpleidingsnet en de uitrol van lagetemperatuursystemen voor stadsverwarming. Het EESC heeft er dan ook op aangedrongen dat in het belang van de investeringszekerheid passende fundamentele besluiten worden genomen<sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> PB C 152 van 6.4.2022, blz. 158.

<sup>(5)</sup> PB C 429 van 11.12.2020, blz. 85.

### 3. Energietransitie als overkoepelende strategie in de EU en in internationaal verband

3.1. De Russische agressie heeft een wereldwijde geopolitieke crisis veroorzaakt, met exponentieel toenemende gevolgen voor zowel het economische evenwicht als de wereldwijde energievoorzieningszekerheid. Het decennialange beleid op het gebied van energie, defensie en externe betrekkingen is ter discussie komen te staan en de EU ziet zich gedwongen om zowel haar plannen als haar tot nu toe veel te aarzelande optreden op het gebied van de groene en de digitale transformatie tegen het licht te houden en te kijken naar de gevolgen die de Russische invasie en de opgelegde sancties zullen hebben voor het verdere verloop van de energietransitie in de wereld.

3.2. De afhankelijkheid van de invoer van primaire energie uit derde landen is een directe bedreiging geworden voor de veiligheid en de stabiliteit van de EU. Daarom heeft de Europese Commissie met REPowerEU snel voorgesteld een serie maatregelen te nemen om het Europese energiebeleid aan te passen aan de huidige geopolitieke situatie. Zo wordt in de voorgestelde verordening betreffende de veiligstelling van de gasleveringszekerheid en de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten gasopslag nu aangemerkt als kritieke energie-infrastructuur, wordt certificering verplicht voor beheerders van gasopslaginstallaties en worden streefcijfers voor het vullen van de gasopslag vastgesteld om de EU te helpen haar energiemarkt weer onder controle te krijgen. Al deze maatregelen worden door het EESC toegejuicht en zouden de EU inderdaad moeten helpen weer grip te krijgen op haar energiemarkt.

3.3. Tegelijkertijd is het gezien de huidige politieke spanningen wel noodzakelijk om nog actiever samen te werken met een aantal landen die in staat zijn om Europa op korte termijn van energie te voorzien totdat de door de Commissie beoogde grootschalige uitbreiding van hernieuwbare energie een feit is. Tot deze landen behoren o.a. de Verenigde Staten en, in uiteenlopende mate, landen in Zuid-Amerika en Afrika, wier uitvoer van — de voor de korte termijn noodzakelijke — fossiele brandstoffen gekoppeld moet worden aan kennisoverdracht en de ontwikkeling van technologieën voor hernieuwbare energie om ook in die landen de mitigatie van de klimaatverandering op te voeren.

### 4. Het scheppen van een gunstig klimaat voor de energietransitie

#### 4.1. Overheidsinvesteringen

4.1.1. Om te voorzien in de toenemende energiebehoefte en om te voldoen aan de klimaatdoelstellingen is een verdubbeling van de investeringen in het elektriciteitsnet tot 55 miljard EUR per jaar nodig, evenals een verhoging van de middelen voor de opbouw van schone productiecapaciteit tot 75 miljard EUR per jaar<sup>(6)</sup>. Tegen die achtergrond zijn overheidsinvesteringen in slimme en hernieuwbare energiesystemen en in opslaginfrastructuur van groot belang met het oog op het waarborgen van de voorzieningszekerheid, het bestrijden van energiearmoede, het betaalbaar houden van de prijzen en het scheppen van hoogwaardige banen.

4.1.2. Het EESC beveelt aan de “gouden regel” toe te passen bij overheidsinvesteringen, zoals het eerder ook in Advies ECO/569<sup>(7)</sup> heeft bepleit, mits noch de begrotingsstabiliteit op middellange termijn noch de waarde van de euro in gevaar wordt gebracht, teneinde de productiviteit te waarborgen en de sociale en ecologische basis voor het welzijn van toekomstige generaties te beschermen.

4.1.3. Gemengde financiering waarbij ook particuliere investeerders worden betrokken, is alleen een optie wanneer is gegarandeerd dat de financiering transparant is, er geen geheimhoudingsclausules zijn en er geen ongerechtvaardigde kosten zijn voor de overheid, vergeleken met overheidsfinanciering. Over gerechtvaardigde extra kosten moet volledige transparantie bestaan. Het is bij dergelijke gemengde-financieringsmodellen dan ook des te belangrijker dat rechten en plichten helder worden omschreven, aansprakelijkheidskwesties worden verduidelijkt en er een efficiënt en snel systeem voor conflictoplossing wordt opgezet, om extra kosten op lange termijn en lastige kwesties omtrent de aansprakelijkheid te voorkomen.

4.1.4. Met het oog op de toekomstige opzet van energiesystemen en -infrastructuur heeft het EESC herhaaldelijk benadrukt dat alle consumenten — huishoudens, ondernemingen en energiegemeenschappen — actief bij de ontwikkeling van intelligente energiesystemen moeten worden betrokken en dat er moet worden voorzien in stimulansen, zodat het maatschappelijk middenveld kan deelnemen aan de energietransitie. De rol van individuele burgers, landbouwers, steden,

<sup>(6)</sup> Dat is de conclusie van de brancheorganisatie voor de elektriciteitssector, Eurelectric.

<sup>(7)</sup> PB C 275 van 18.7.2022, blz. 50.

mkmo's of energiegemeenschappen van burgers bij de financiering van maatregelen wordt duidelijk volledig onderschat. Zo is in Duitsland meer dan 90 % van de geïnstalleerde capaciteit niet gebouwd door de grote energieleveranciers. Het ontbreekt aan een strategie om deze mogelijkheden en bereidheid, die zo duidelijk aanwezig zijn, te benutten.

4.1.5. In Europese energiewetgeving wordt klimaatbescherming niet aangemerkt als doelstelling van de netregulering. Als gevolg hiervan is het ook voor nationale regelgevende instanties moeilijk om te zorgen voor stimulansen voor de transformatie, uitbreiding en modernisering van distributienetten voor elektriciteit die voldoen aan de vereisten van klimaatneutraliteit. In Europese energiewetgeving dient klimaatneutraliteit dan ook expliciet als doelstelling van de netregulering opgenomen te worden.

4.1.6. De Commissie wijst er terecht op dat overheidsinvesteringen particuliere investeringen kunnen en moeten genereren. In REPowerEU wordt echter niet ingegaan op de herfinanciering van de corresponderende overheidsmiddelen. Afschaffing van subsidies voor fossiele grondstoffen zou een manier zijn om deze herfinanciering te organiseren. Een andere mogelijkheid zou kunnen bestaan in het belasten van "windfall profits", die hun oorsprong vinden in de grote olie- en gascrisis en tot uiting komen in enorme winsten voor met name grote oliemaatschappijen. Het EESC vreest dat de combinatie van extreem hoge winsten van energiebedrijven en toenemende energiearmoede als gevolg van torenhoge energieprijzen tot een gevaarlijke uitbarsting in de samenleving kan leiden. Het stelt voor om deze winsten met behulp van belastingen af te romen en in de vorm van financiële compensatie door te geven aan energieverbruikers, zoals armlastige huishoudens of energie-intensieve bedrijven, en daarnaast ook te gebruiken om de productie van hernieuwbare energie uit te breiden en de noodzakelijke netwerkinfrastructuur te ontwikkelen; in sommige lidstaten worden dergelijke plannen al besproken c.q. uitgevoerd. Teneinde te voorkomen dat energiebedrijven worden ontmoedigd om in koolstofarme oplossingen te investeren, zou bij het overwegen van een dergelijke belasting de grootste omzichtigheid betracht moeten worden. Het EESC vraagt de Commissie om onverwijld met voorstellen voor maatregelen ter zake te komen.

4.1.7. Het beleid inzake energievoorziening moet vergezeld gaan van infrastructuur die een vlotte doorstroming van elektriciteit en gas op de Europese markt mogelijk maakt en de stabiliteit van het net garandeert. Het EESC is ervan overtuigd dat er in het bijzonder op moet worden gelet dat de uitbreiding van de netten wordt omschreven als een kwestie van zwaarwegend openbaar belang, dat klimaatbescherming wordt aangemerkt als doelstelling van de regulering en dat in het algemeen plannen voor hernieuwbare energie en voor het elektriciteitsnet beter op elkaar worden afgestemd. Hiervoor zijn concrete voorschriften in de Europese wetgeving dringend noodzakelijk.

## 4.2. Klimaataanpassingsfonds

4.2.1. Het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (SFEU) is het huidige mechanisme van de EU om op natuurrampen te reageren. De jaarlijkse financiële middelen van het SFEU vallen echter in het niet bij de torenhoge kosten van de door recente natuurrampen veroorzaakte schade<sup>(8)</sup> en moeten drastisch worden verhoogd. De EU-financiering voor de groene energietransitie is omvangrijker, maar is niet berekend op de urgentie van de huidige behoefte van de EU aan autonomie op het gebied van groene energie.

4.2.2. Het EESC vindt dat de EU een nieuw financieringsmechanisme nodig heeft waarmee de lidstaten in dergelijke noodsituaties onmiddellijke en substantiële steun kan worden verleend. Het stelt derhalve voor een nieuw klimaataanpassingsfonds in het leven te roepen. De desbetreffende middelen zouden uit bestaande EU-fondsen — met name het Cohesiefonds en de herstel- en veerkrachtfaciliteit — moeten worden overgeheveld, maar via dit nieuwe fonds efficiënt en coherent moeten worden beheerd.

4.2.3. Bij de modernisering van het financieringskader zou ook het toepassingsgebied van de bestaande programma's kunnen worden uitgebreid, er meer middelen voor kunnen worden uitgetrokken en NextGenerationEU als model voor een nieuw financieringsinstrument kunnen worden beschouwd. Het EESC wijst erop dat er mogelijk nieuwe middelen nodig zijn om de enorme uitdagingen waarvoor we ons gesteld zien het hoofd te bieden. Nieuwe "eigen middelen" moeten echter op een billijke manier worden ontworpen om te voorkomen dat kwetsbare groepen nog meer onder druk komen te staan. Bovendien mogen zij de economische ontwikkeling niet belemmeren.

4.2.4. Het is van essentieel belang dat de werking van het klimaataanpassingsfonds, dat meer gericht is op snelle en dringende reacties, strookt met het overkoepelende klimaat-, milieu- en energiebeleid van de EU, dat op lange termijn de afhankelijkheid van noodmaatregelen zal verminderen en mens en natuur zal beschermen.

---

<sup>(8)</sup> In Duitsland was hiermee in 2021 het astronomische bedrag van 80 miljard EUR gemeoid.

#### 4.3. Bevordering van technologieën

4.3.1. Wil de groene transitie in de maakindustrie slagen, dan moet de basis daarvoor worden gelegd met een toereikende, stabiele en passende hernieuwbare-energiemix voor elektrificatie en de productie van groene waterstof. Er worden opslagtechnologieën ontwikkeld en de kansen die de digitalisering biedt, worden ten volle benut. Daarom bestaat er nog steeds grote behoefte aan onderzoek en ontwikkeling.

4.3.2. Sinds het begin van de liberalisering lopen de investeringsprestaties van elektriciteitsbedrijven terug. Van alle grote economieën investeert de EU het minst in onderzoek naar en ontwikkeling van technologieën om de economie koolstofarm te maken. Dit gaat ten koste van haar concurrentievermogen op het vlak van cruciale toekomstige technologieën. Het EESC verzoekt de Commissie een strategisch plan voor investeringen op te stellen en de lidstaten aan te sporen de middelen optimaal en efficiënt in te zetten voor de ontwikkeling van schone energie. Hetzelfde geldt voor investeringen in het elektriciteitsnet.

4.3.3. Om de decarbonisatie te doen slagen is een ingrijpende transformatie van de industriële activiteiten nodig (in de komende dertig jaar). Hoewel er al veel koolstofarme technologieën bestaan, zijn de niveaus van technologische paraatheid (TRL's<sup>(9)</sup>) laag. Om deze baanbrekende technologieën op te schalen en breed toe te passen, zijn ambitieuze technologie-routeplannen nodig en de EU moet innovatie bevorderen via het Klimaat- en het Innovatiefonds.

4.3.4. Het staat buiten kijf dat groene waterstof in de toekomst een bijdrage zal leveren aan een voorzieningszeker Europees energiesysteem. Het EESC verwijst in dit verband naar zijn adviezen over de waterstofstrategie<sup>(10)</sup> en over de strategie voor een geïntegreerd energiesysteem<sup>(11)</sup>.

#### 4.4. Ondersteuning van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen<sup>(12)</sup>

4.4.1. Micro-, kleine en middelgrote ondernemingen (mkmo's), of het nu gaat om traditionele bedrijven, familiebedrijven, handelsbedrijven, ondernemingen in de sociale economie, ambachtsbedrijven of vrije beroepen, zijn een essentieel deel van de oplossing om te komen tot een concurrerende, klimaatneutrale, circulaire en inclusieve Europese economie, mits de juiste omstandigheden worden gecreëerd en in stand worden gehouden. Mkmo's varen wel bij het verbeteren van hun eigen milieuprestaties en het bieden van expertise en oplossingen aan andere bedrijven, het brede publiek en de publieke sector. Het EESC erkent en benadrukt de diversiteit en de uiteenlopende behoeften van mkmo's en dringt erop aan dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de kleinste en meest kwetsbare onder hen.

4.4.2. Het EESC beklemtoont dat mkmo's dringend moeten worden geholpen om de groene transitie zo goed mogelijk te begrijpen en op te pakken. Het dringt aan op brede en gerichte voorlichtings- en bewustmakingsmaatregelen, die op gecoördineerde wijze complementair door de Europese Commissie en de lidstaten, samen met bedrijfsorganisaties, kamers van koophandel, sociale partners en andere relevante belanghebbenden, moeten worden uitgevoerd. Daarnaast moet de belangrijke rol van mkmo's qua nieuwe technologieën en innovatieve oplossingen met betrekking tot groene veranderingen in de industrie van de EU worden belicht en worden meegenomen in de subsidiabiliteitscriteria van financieringsprogramma's.

4.4.3. Het EESC verzoekt de EU en de lidstaten om groene investeringen in mkmo's te versnellen door te zorgen voor een gunstig en stimulerend regelgevingsklimaat, waaronder vlotte vergunningsprocedures en vermindering van omslachtige administratieve verplichtingen, en door een snelle, gemakkelijke, eenvoudige en traceerbare toegang tot financiering te bieden, die is afgestemd op de uiteenlopende behoeften van alle verschillende groepen mkmo's.

4.4.4. Om een efficiënter hulpbronnengebruik door mkmo's te bevorderen, stelt het EESC voor om in verschillende regio's "circulariteitshubs" (Hubs for Circularity, H4C) op te richten. Dit moet de samenwerking tussen bedrijven in alle sectoren bevorderen en de ontwikkeling van nieuwe praktijken en processen, waaronder het demonstreren van nieuwe technologieën, vergemakkelijken. Bij openbare aanbestedingen in de hele EU moeten klimaat-, sociale en andere kwaliteitsgerichte criteria worden toegepast. Op die manier wordt innovatie in mkmo's bevorderd en wordt hun toegang tot overheidsopdrachten vergemakkelijkt. Organisaties van mkmo's, kamers van koophandel, academische kringen, sociale partners en andere relevante stakeholders moeten onlosmakelijk deel uitmaken van het proces.

<sup>(9)</sup> TRL: Technology Readiness Levels (technologischeparaatheidsniveaus) zijn verschillende punten op een schaal die wordt gebruikt om het voortgangs- of het maturiteitsniveau van een technologie te meten.

<sup>(10)</sup> PB C 123 van 9.4.2021, blz. 30.

<sup>(11)</sup> PB C 123 van 9.4.2021, blz. 22.

<sup>(12)</sup> PB C 486 van 21.12.2022, blz. 1.



4.4.5. Het EESC dringt aan op nauwe samenwerking tussen onderwijsaanbieders en mkmo's bij het vormgeven van opleidingen om te zorgen voor de competenties en vaardigheden die nodig zijn in de groene transitie, onder meer door bij- en omscholing van zowel werknemers als werkgevers. Daarnaast pleit het EESC ervoor dat innovatieactiviteiten voor mkmo's worden ondersteund door samenwerking met andere bedrijven, hun organisaties, kamers van koophandel, universiteiten en onderzoeksorganisaties te stimuleren en te faciliteren.

## 5. Algemene bevordering van een eerlijke en inclusieve transitie

### 5.1. *Rechtvaardige transitie*

5.1.1. Wil er sprake zijn van een "rechtvaardige transitie", dan moet de transitie naar een duurzame, koolstofneutrale economie en productiesysteem geflankeerd worden door maatregelen en sociaal beleid. Het EESC onderstreept dat de "rechtvaardige transitie" niet alleen een kwestie van financiering van de transitie is. Het gaat er daarbij ook om dat de werknemersrechten worden beschermd, er fatsoenlijke banen worden gecreëerd, er wordt gezorgd voor kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid en sociale zekerheid, de democratische participatie wordt versterkt (ook op ondernemingsniveau) en het concurrentievermogen van Europese ondernemingen in stand wordt gehouden en verder wordt vergroot. Dit vereist gerichte maatregelen op alle niveaus, en met name op regionale schaal.

5.1.2. De werkgelegenheid in de sleutelsectoren die bijzonder worden getroffen door de ecologische modernisering en de industriële revolutie op weg naar een klimaatneutraal Europa krijgt te maken met een enorme verschuiving, die omscholing en onderwijsinvesteringen in kwalitatief hoogwaardige groene banen vereist. Tegen deze achtergrond zijn moderne kennisoverdracht en het recht op onderwijs net zo relevant als de voortdurende bevordering van de acceptatie van vrouwen in technische beroepen.

5.1.3. De in het "Fit for 55"-pakket uiteengezette transitie maatregelen en -stappen kunnen tot ingrijpende economische veranderingen en sociale ontwrichting leiden. Daarom verzoekt het EESC de Commissie om er bij de beoordeling van de nationale energie- en klimaatplannen ook meer op te letten of sprake is van doeltreffende strategieën voor een rechtvaardige transitie, met name wat betreft de verwezenlijking van de volgende doelstellingen:

- vergemakkelijken van de arbeidsmobiliteit;
- ondersteunen van werknemers die hun baan verliezen als gevolg van decarbonisatie (elke baan die verloren gaat, moet worden vervangen door minstens één andere, gelijkwaardige baan);
- benutten van het regionaal economisch potentieel van hernieuwbare energie en nieuwe soorten deelname aan de elektriciteitsproductie;
- doeltreffend bestrijden van energiearmoede.

5.1.4. Het EESC dringt aan op nauwe samenwerking tussen opleidingsaanbieders en bedrijven bij het opzetten van opleidingen om te zorgen voor de competenties en vaardigheden die nodig zijn in de groene transitie van de economie, onder meer door bij- en omscholing van zowel werknemers als ondernemers.

5.1.5. Het EESC herinnert in dat opzicht aan de in eerdere adviezen geformuleerde overtuiging<sup>(13)</sup> dat niet alleen de middelen voor sociale en regionale cohesie en de herstelsteun moeten worden ingezet om de klimaatactie en de energietransitie te ondersteunen, maar ook het klimaat- en energiebeleid zodanig moet worden ingericht dat het de sociale en regionale cohesie bevordert. Hiertoe zijn reeds eerste aanzetten gegeven, bijvoorbeeld projecten voor de aanleg van zonnepanelen op de plek van voormalige bruinkoolmijnen in Portugal en Griekenland of de zeer strategisch gerichte steun aan prosumenten in Litouwen. Deze voorbeelden zijn echter alles behalve gangbare praktijk of mainstream.

### 5.2. *Particuliere investeringen mogelijk maken*

5.2.1. Afzonderlijke lidstaten hebben programma's nodig om hernieuwbare energiebronnen van onderaf te ontwikkelen. Hernieuwbare energiebronnen zijn onmisbaar voor de energietransitie en zijn van grote invloed op zowel de kwaliteit als vooral ook de prijzen van geleverde energie. Met de stijging van de prijzen (van stroom die via het nationale net wordt geleverd) is er reeds sprake van een tendens om zelfstandig te voorzien in de energiebehoeften van bedrijven die voor hun

<sup>(13)</sup> PB C 47 van 11.2.2020, blz. 30 en PB C 62 van 15.2.2020, blz. 269.

voortbestaan afhankelijk zijn geworden van groene energie. Veel bedrijven investeren al dynamisch in hun eigen hernieuwbare energie en warmtebronnen. Deze bronnen zijn goedkoper en daardoor ook aantrekkelijk voor lokale bedrijven en gemeenschappen die het overschot aan energie dat aan het elektriciteitsnet wordt geleverd, goed zouden kunnen gebruiken. Helaas moeten de systemen in veel delen van Europa nog verder worden ontwikkeld en kunnen er momenteel niet allerlei nieuwe installaties op worden aangesloten. Feit is ook dat het bij deze particuliere investeringen vaak niet alleen om de behoeften van één enkele onderneming hoeft te gaan; zij zouden de bredere lokale gemeenschap ten goede kunnen komen.

5.2.2. Wat de ontwikkeling van de sector hernieuwbare energie betreft, lijkt het knelpunt te zitten in het feit dat het vermogen binnen een uiterst kort tijdbestek een dynamische stijging kan vertonen. Ondanks de aanzienlijke investeringen in de modernisering van het netwerk en in de verhoging van de transmissiecapaciteit houdt dit een grote uitdaging in voor de binnenlandse elektriciteitssystemen van de lidstaten. Het is nu zaak dat Europa lokale energiegemeenschappen ontwikkelt, met een doorslaggevende rol voor de lokale overheden als investeerders: zogenaamde energiecoöperaties, die met deelname van plaatselijke inwoners zijn opgericht en vaak door lokale investeringsfondsen worden gefinancierd. Dankzij deze manier om de lokale gemeenschap bij de energietransitie te betrekken wordt draagvlak voor deze initiatieven gecreëerd en wordt het risico op maatschappelijke weerstand tegen de aanleg van productie-, distributie- of transmissie-installaties ter plaatse zo veel mogelijk beperkt.

5.2.3. Dergelijke initiatieven moeten zo spoedig mogelijk in de EU-regelgeving worden opgenomen en worden ondersteund door een specifieke subsidieregeling. In dit geval is de commercialisering van midden- en laagspanningsleidingen in het elektriciteitsnet van cruciaal belang, zodat de netwerkinfrastructuur ook met deelname van particuliere investeerders kan worden aangelegd. Hoe groot het investeringspotentieel van samenleving en bedrijfsleven is, blijkt wel uit hun uitrol van fotovoltaïsche systemen. Passende wetgeving op dit gebied zou een oplossing bieden voor zowel financieringsproblemen als problemen bij de aansluiting van dergelijke investeringen op het elektriciteitsstelsel.

### 5.3. *Energiearmoede*

5.3.1. Het waarborgen van gelijke toegang tot energie en van een continue energievoorziening tegen betaalbare prijzen moet voor de EU en haar lidstaten een absolute prioriteit zijn. Door de drastische stijging van de energieprijzen hebben steeds meer burgers en consumenten in de EU te maken met energiearmoede. Mensen die al met energiearmoede te kampen hadden, zien hun situatie verslechteren en consumenten die in het verleden geen problemen hadden om hun energierekeningen te betalen, lopen nu wel het risico in armoede te vervallen.

5.3.2. Gezien het belang van deze kwestie dringt het EESC er bij de EU op aan een gezamenlijke aanpak van energiearmoede te bevorderen. Nu is het zo dat elke lidstaat "energiearmoede" volgens zijn eigen criteria kan definiëren. Het ontbreken van een gezamenlijke aanpak kan ertoe leiden dat de Commissie de situatie niet goed kan beoordelen en de lidstaten niet hetzelfde verstaan onder energiearmoede en verschillend reageren. De definitie in het voorstel voor een herschikking van de richtlijn betreffende energie-efficiëntie en de eerder door de Europese waarnemingspost voor energiearmoede (EPOV) vastgestelde indicatoren vormen een goed uitgangspunt. Gezien de urgentie van de problematiek is het EESC van mening dat de Commissie en de lidstaten met een gezamenlijke aanpak moeten komen waarmee voor iedereen duidelijk is wat onder energiearmoede wordt verstaan en waarmee het mogelijk wordt gemaakt om statistische gegevens te verzamelen.

5.3.3. Het EESC wijst op het belang van investeringen in een billijke en efficiënte energievoorziening om energiearmoede op langdurige wijze te verlichten. Daartoe is het van belang dat investeringen in hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, alsook grootschalige renovatie van gebouwen ten goede komen aan de laagste inkomensgroepen. Alleen door ervoor te zorgen dat armlastige huishoudens over de middelen beschikken om de nodige investeringen te doen, kunnen prosumenten zelf of als onderdeel van een gemeenschap met anderen "strategische autonomie" bereiken — uiteindelijk de meest duurzame manier om een einde te maken aan energiearmoede.

5.3.4. Er zij in dit verband verwezen naar het standpunt van het EESC dat een tweedeling in de samenleving op energiegebied koste wat kost moet worden voorkomen. Het kan niet zo zijn dat alleen huishoudens die over voldoende financiële en technische middelen beschikken hun voordeel doen met de energietransitie en alle andere huishoudens met de kosten worden opgezadeld. Daarom steunt het EESC de stimulansen en instrumenten voor de tenuitvoerlegging van de energie-efficiëntierichtlijn die bedoeld zijn om kwetsbare klanten en huishoudens te helpen, en wijst het erop dat ambitieuze doelstellingen voor stadsverwarming en -koeling tot slechtere omstandigheden in sociale huisvesting kunnen leiden. Het EESC is dan ook ingenomen met het voorstel om een sociaal klimaatfonds op te richten en dringt aan op toepassing van het beginsel van een "rechtvaardige transitie", zodat rekening wordt gehouden met de verschillende situaties in de lidstaten.

5.3.5. Aangezien energiearmoede geworteld is in algemene armoede, is het ook van essentieel belang dat de Commissie en de lidstaten zich blijven richten op het terugdringen van armoede in het algemeen. Deze crisis toont aan dat het noodzakelijk is de toegang tot werkgelegenheid en sociale inclusie voortdurend te verbeteren, een fatsoenlijke levensstandaard te waarborgen en de economische groei in de lidstaten te bevorderen.

#### 5.4. Plattelandsgebieden

5.4.1. Het EESC is van mening dat een gecombineerde strategie voor de energietransitie en de digitale transitie in plattelandsgebieden niet de verwachte mate van aandacht en steun heeft gekregen. Het dringt aan op een snelle uitvoering van de langetermijnvisie van de Commissie voor de plattelandsgebieden van de EU en op de mobilisering van belanghebbenden via het EU-plattelandspact.

5.4.2. Het EESC heeft er herhaaldelijk op gewezen dat de energietransitie (de verschuiving van grote, gecentraliseerde productiefaciliteiten naar meer gedecentraliseerde structuren) reële kansen op nieuwe inkomstenbronnen en banen oplevert in plattelandsgebieden<sup>(14)</sup>. Ook wat dit betreft, is het Comité zeer teleurgesteld over de ideeën waarmee de Europese Commissie en de lidstaten tot nu toe zijn gekomen.

5.4.3. De rol van lokale en regionale gemeenschappen moet daarom worden erkend en worden benut voor de verwezenlijking van een rechtvaardige energietransitie in combinatie met gemeenschapontwikkeling, door energie-gemeenschappen van burgers, waarbij burgers, lokale overheden en mkm'o's op vrijwillige basis samenwerken, op en uit te bouwen om sociale en economische voordelen te behalen.

5.4.4. Het EESC concludeert dat de uitrol van digitale technologieën in plattelandsgebieden een essentiële vereiste voor ondersteuning van de energietransitie is. Het energiesysteem op het platteland moet worden gedecentraliseerd, wat een enorme behoefte aan meer en betere interconnectie met zich meebrengt, wat op zijn beurt de inzet van digitale technologieën vereist om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en efficiënte energiestromen te waarborgen.

### 6. Specifieke opmerkingen

6.1. Als er binnen de EU een solide industriële basis blijft bestaan, zal de Europese samenleving ook in de toekomst kunnen rekenen op welvaart, kwaliteitsbanen en engagement in de strijd tegen klimaatverandering. De Europese industrie moet in Europa investeren, zowel in O&O&I als in materiële vaste activa, teneinde haar concurrentiepositie te behouden. Dit vergt een passend regelgevingskader.

De energiesector maakt een zeer grote economische activiteit uit en is een essentiële hefboom voor andere sectoren van de economie. De energiesector is echter op alle punten zeer stereotiep qua gender; mannen hebben er de overhand, waardoor er beroepsmatig een grote onevenwichtigheid is tussen mannen en vrouwen, in zowel overheids- als particuliere energiebedrijven<sup>(15)</sup>.

Het EESC doet de volgende aanbevelingen:

- bestaande wetgeving op gelijkheidsgebied versterken en handhaven, zowel op Europees als nationaal niveau;
- gelijke voorwaarden scheppen voor opleidingen in energiegerelateerde beroepen in de lidstaten en op Europees niveau; een "Europacollege voor STEM" oprichten;
- zorgen voor gelijkheid op de arbeidsmarkt in de energiesector door mogelijkheden voor vrouwen te verkennen en tegelijkertijd te voorkomen dat de energie- en de digitale transitie een val vormen voor de loopbaan en de lonen van vrouwen, en door de sociale dialoog en collectieve overeenkomsten over gelijkheid in energiebedrijven in heel Europa verder te ontwikkelen.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

<sup>(14)</sup> PB C 367 van 10.10.2018, blz. 1.

<sup>(15)</sup> SDG's 5,7 en 8 van de VN; Joy Clancy, Universiteit Twente, "Give women a chance: engendering the energy supply chain".

## BIJLAGE

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslaging verworpen:

**Paragraaf 2.6****Als volgt wijzigen:**

Afdelingsadvies	Wijzigingsvoorstel
<p>De huidige energie(prijzen)crisis en het gebrek aan zekerheid, stabiliteit en voorspelbaarheid van de energievoorziening vergen het uiterste van de EU. De crisis zou minder ernstig zijn als men eerder gerichtere maatregelen had genomen en bijvoorbeeld de eigen doelstellingen van de EU (zoals die van de Europese energie-unie) serieuzer had genomen. Het EESC is ingenomen met de in de mededeling over REPowerEU en in het REPowerEU-plan voorgestelde maatregelen om de productie van groene energie op te voeren, de energievoorziening te diversifiëren en de vraag naar Russisch gas te verminderen, aangezien de voorgelegde oplossingen aansluiten bij de doelstellingen van de Green Deal en de Europese energie-unie. Het EESC is van mening dat het doel <b>niet</b> primair zou moeten bestaan in <b>een diversifiëring van de afhankelijkheden, maar</b> zo veel mogelijk strategische onafhankelijkheid en autonomie op energiegebied". Wat betreft de hulpbronnen die het Russische gas moeten vervangen, waarschuwt het EESC ervoor dat de EU bijzonder zorgvuldig moet kijken naar de gevolgen daarvan voor het milieu en naar het gevaar dat zij opnieuw afhankelijk wordt van derde landen die de Europese waarden niet delen.</p>	<p>De huidige energie(prijzen)crisis en het gebrek aan zekerheid, stabiliteit en voorspelbaarheid van de energievoorziening vergen het uiterste van de EU. De crisis zou minder ernstig zijn als men eerder gerichtere maatregelen had genomen en bijvoorbeeld de eigen doelstellingen van de EU (zoals die van de Europese energie-unie) serieuzer had genomen. Het EESC is ingenomen met de in de mededeling over REPowerEU en in het REPowerEU-plan voorgestelde maatregelen om de productie van groene energie op te voeren, de energievoorziening te diversifiëren en de vraag naar Russisch gas te verminderen, aangezien de voorgelegde oplossingen aansluiten bij de doelstellingen van de Green Deal en de Europese energie-unie. Het EESC is van mening dat het doel primair zou moeten bestaan in <b>het diversifiëren van hulpbronnen en het</b> zo veel mogelijk waarborgen van een "open strategische onafhankelijkheid en autonomie op energiegebied". Wat betreft de hulpbronnen die het Russische gas moeten vervangen, waarschuwt het EESC ervoor dat de EU bijzonder zorgvuldig moet kijken naar de gevolgen daarvan voor het milieu en naar het gevaar dat zij opnieuw afhankelijk wordt van derde landen die de Europese waarden niet delen. <b>Tegelijkertijd moeten we onder de huidige omstandigheden al onze werkende energiebronnen blijven inzetten. Het gevaar dat we nu het hoofd moeten zien te bieden is namelijk niet de mogelijke impact van vervangende bronnen op het milieu, maar stroomonderbrekingen en een tekort aan energie. De energieproductiecapaciteit die we momenteel op de Europese energiemarkt benutten, mag niet verloren gaan.</b></p>

**Stemuitslag:**

Stemmen vóór: 77

Stemmen tegen: 113

Onthoudingen: 14

**Paragraaf 4.3.1****Als volgt wijzigen:**

Afdelingsadvies	Wijzigingsvoorstel
<p>Wil de groene transitie in de maakindustrie slagen, dan moet de basis daarvoor worden gelegd met een toereikende, stabiele en passende hernieuwbare-energiemix voor elektrificatie en de productie van <b>groene</b> waterstof. Er worden opslagtechnologieën ontwikkeld en de kansen die de digitalisering biedt, worden ten volle benut. Daarom bestaat er nog steeds grote behoefte aan onderzoek en ontwikkeling.</p>	<p>Wil de groene transitie in de maakindustrie slagen, dan moet de basis daarvoor worden gelegd met een toereikende, stabiele en passende hernieuwbare-energiemix voor elektrificatie en de productie van waterstof. Er worden opslagtechnologieën ontwikkeld en de kansen die de digitalisering biedt, worden ten volle benut. Daarom bestaat er nog steeds grote behoefte aan onderzoek en ontwikkeling.</p>

**Stemuitslag:**

Stemmen vóór: 92

Stemmen tegen: 112

Onthoudingen: 9

**Paragraaf 4.3.4****Als volgt wijzigen:**

Afdelingsadvies	Wijzigingsvoorstel
<p>Het staat buiten kijf dat <b>groene</b> waterstof in de toekomst een bijdrage zal leveren aan een voorzieningszeker Europees energiesysteem. Het EESC verwijst in dit verband naar zijn adviezen over de waterstofstrategie <sup>(1)</sup> en over de strategie voor een geïntegreerd energiesysteem <sup>(2)</sup>.</p>	<p>Het staat buiten kijf dat waterstof in de toekomst een bijdrage zal leveren aan een voorzieningszeker Europees energiesysteem. Het EESC verwijst in dit verband naar zijn adviezen over de waterstofstrategie <sup>(1)</sup> en over de strategie voor een geïntegreerd energiesysteem <sup>(2)</sup>.</p>
<p><sup>(1)</sup> PB C 123 van 9.4.2021, blz. 30. <sup>(2)</sup> PB C 123 van 9.4.2021, blz. 22.</p>	<p><sup>(1)</sup> PB C 123 van 9.4.2021, blz. 30. <sup>(2)</sup> PB C 123 van 9.4.2021, blz. 22.</p>

**Stemuitslag:**

Stemmen vóór: 92

Stemmen tegen: 112

Onthoudingen: 9

**Paragraaf 1.4****Als volgt wijzigen:**

Afdelingsadvies	Wijzigingsvoorstel
De mogelijkheden in Europa op het gebied van hernieuwbare energie moeten zo accuraat mogelijk worden bepaald en breed worden gecommuniceerd zodat voor iedereen duidelijk is in hoeverre de EU onafhankelijk kan worden van de invoer van energie. Met name moet gekeken worden naar elektrificatie van de sectoren verwarming en vervoer en de behoefte aan in de EU geproduceerde <b>groene</b> waterstof.	De mogelijkheden in Europa op het gebied van hernieuwbare energie moeten zo accuraat mogelijk worden bepaald en breed worden gecommuniceerd zodat voor iedereen duidelijk is in hoeverre de EU onafhankelijk kan worden van de invoer van energie. Met name moet gekeken worden naar elektrificatie van de sectoren verwarming en vervoer en de behoefte aan in de EU geproduceerde waterstof.

**Stemuitslag:**

Stemmen vóór: 92

Stemmen tegen: 112

Onthoudingen: 9

**Paragraaf 1.6****Als volgt wijzigen:**

Afdelingsadvies	Wijzigingsvoorstel
Tegelijkertijd zullen maatregelen op korte en eventueel ook op middellange termijn nodig zijn om het verlies aan energie uit Rusland op te vangen. Eén van die maatregelen is de invoer van lng. Belangrijk is wel dat de EU daarmee niet op een nieuwe manier voor langere termijn afhankelijk blijft van fossiele brandstoffen. Hiermee moet in de investeringscyclus op voorhand rekening worden gehouden. Het overkoepelende doel is <b>niet het diversifiëren van afhankelijkheden, maar het bereiken van</b> een zo groot mogelijke mate van “strategische autonomie”.	Tegelijkertijd zullen maatregelen op korte en eventueel ook op middellange termijn nodig zijn om het verlies aan energie uit Rusland op te vangen. Eén van die maatregelen is de invoer van lng. Belangrijk is wel dat de EU daarmee niet op een nieuwe manier voor langere termijn afhankelijk blijft van fossiele brandstoffen. Hiermee moet in de investeringscyclus op voorhand rekening worden gehouden. Het overkoepelende doel is <b>de bronnen te diversifiëren en tegelijkertijd de sterke afhankelijkheid van één importeur te verminderen, teneinde</b> een zo groot mogelijke mate van <b>open</b> “strategische autonomie” <b>te bereiken</b> .

**Stemuitslag:**

Stemmen vóór: 77

Stemmen tegen: 113

Onthoudingen: 14

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het belang van openbaar vervoer voor het groene herstel van Europa**

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/16)

Rapporteur: **Kristina KRUPAVIČIENĖ**Corapporteur: **Dovilė JUODKAITĖ**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	173/1/2

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) erkent dat openbaar vervoer (hierna ook “ov”) van cruciaal belang is voor het groene herstel van Europa na de pandemie. De pandemie heeft als katalysator gefungeerd en aangetoond dat openbaar vervoer een dienst van openbaar belang is en eerstelijns werkers en kwetsbare groepen toegang geeft tot banen en diensten. Het EESC pleit ervoor mobiliteit te erkennen als een individueel recht en als een openbaar goed dat voor iedereen beschikbaar moet zijn, aangezien mobiliteit toegang tot het economische, maatschappelijke en culturele leven garandeert. De beschikbaarheid van voldoende bemenst, toegankelijk, betaalbaar, veilig en kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoer voor iedereen moet voor de EU een prioritaire doelstelling zijn.

1.2. Gezien het belang van het openbaar vervoer voor burgers, gebruikers en werknemers herhaalt het EESC zijn pleidooi voor **een participatieve aanpak** van de planning van het openbaar vervoer op regionaal, nationaal en Europees niveau<sup>(1)</sup>. Dit is de enige manier om ervoor te zorgen dat de herstelstrategieën en -maatregelen beantwoorden aan de behoeften en verwachtingen van al degenen die het openbaar vervoer beheren en gebruiken.

1.3. Het EESC wijst erop dat de ontwikkeling van een **kwalitatief hoogwaardige dienstverlening** van essentieel belang is voor het herstel van het openbaar vervoer na de pandemie. **Goede arbeidsomstandigheden** en gemotiveerd en goed opgeleid personeel zijn cruciaal om dit niveau van dienstverlening te bereiken. Het EESC verzoekt de lokale, regionale en nationale beleidsmakers **bedrijfsmodellen** te ontwikkelen die leiden tot betere innovatieve en aantrekkelijke vervoerssystemen die zowel een hoogwaardige dienstverlening als adequate voorwaarden en sociale bescherming voor werknemers garanderen, en roept de EU-beleidsmakers op deze modellen volledig te ondersteunen.

1.4. Openbaar vervoer is een **arbeidsintensieve dienst** met groene banen die niet kunnen worden verplaatst. Ov-exploitanten behoren in stedelijke gebieden tot de grootste werkgevers, bieden werk aan een breed scala van personen en dragen bij tot de integratie van arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt. Om het sociale karakter van de sector te behouden, dringt het EESC erop aan dat beleidsmakers in contracten voor ov-diensten verplichte criteria inzake de kwaliteit van de dienstverlening en sociale aspecten opnemen, zoals de toepassing van cao's en een adequate aanpak van de situatie van het personeel na een verandering van exploitant. Het EESC verzoekt beleidsmakers ook te zorgen voor sterke mechanismen voor de sociale dialoog om de sector in economisch en sociaal opzicht duurzaam te maken. Het EESC dringt ook aan op

<sup>(1)</sup> EESC-advies TEN/766 over het nieuw EU-kader voor stedelijke mobiliteit (PB C 323 van 26.8.2022, blz. 107).

volledige naleving van de procedures voor overheidsopdrachten (Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(2)</sup> of Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad <sup>(3)</sup>).

1.5. Het EESC wijst erop dat de verwezenlijking van duurzame mobiliteit **een sterk politiek engagement vergt** van alle actoren en op alle niveaus. De EU-instellingen moeten sterk politiek leiderschap tonen en politieke sturing bieden door duidelijke doelstellingen te formuleren en de nodige middelen beschikbaar te stellen. Het EESC dringt er daarom bij de Europese Commissie op aan meetbare en ambitieuze streefcijfers vast te stellen om een verschuiving van particulier autogebruik naar collectief vervoer en actieve mobiliteit te bewerkstelligen.

1.6. Aanhoudende investeringen zijn van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat beleidsmaatregelen die gericht zijn op duurzaam openbaar vervoer en dus op groen herstel, succes hebben. Via de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben de EU-lidstaten aanzienlijke financiële middelen toegewezen gekregen, en veel van hen hebben toegezegd in hun ov-systemen te zullen investeren. Het EESC verzoekt de Commissie om na te gaan hoe deze toezeggingen worden nagekomen en daarover verslag uit te brengen, en om ervoor te zorgen dat groen herstel hand in hand gaat met het behoud en de verbetering van de werkgelegenheid, kwalitatief hoogwaardige dienstverlening en sociale inclusie. Het EESC dringt er bij de lidstaten op aan participatiemechanismen op te zetten om gebruikers en de sociale partners te raadplegen over de wijze waarop deze middelen, die van vitaal belang zijn voor het herstel van het openbaar vervoer, worden ingezet. Het EESC wijst erop dat aan alle EU- en overheidsmiddelen die worden uitgetrokken voor de ontwikkeling van vervoersoplossingen, criteria moeten worden gekoppeld inzake de inclusiviteit, toegankelijkheid en duurzaamheid van het vervoer.

1.7. Het EESC roept beleidsmakers dan ook op om de digitale-transitieprocessen die gericht zijn op duurzaam en billijk vervoer voor iedereen, op inclusieve en participatieve wijze ten uitvoer te leggen.

1.8. Het EESC verzoekt de Europese Unie en de lidstaten de verschuiving naar groenere vervoerswijzen te bevorderen door deze vervoerswijzen in het algemeen aantrekkelijker te maken. Bewustmaking omtrent de milieueffecten van vervoer en persoonlijke mobiliteitskeuzen is ook belangrijk ter bevordering van de verschuiving naar openbaar en duurzaam vervoer. Het EESC roept de Commissie daarom op om 2024 in het teken te stellen van het openbaar vervoer, de gebruikers ervan en de werknemers in de sector.

## 2. Achtergrond

2.1. Vervoer en mobiliteit maken integraal deel uit van het dagelijkse leven van Europeanen omdat ze de mobiliteit van personen in alle geledingen van de samenleving en in alle uithoeken van Europa mogelijk maken. Tegelijkertijd is, met het oog op het bereiken van klimaatneutraliteit, in de Europese Green Deal de doelstelling opgenomen om de vervoersemissies tegen 2050 met 90 % terug te dringen. Alle vervoerswijzen moeten een bijdrage leveren aan deze vermindering. In de Green Deal staat dat “[m]ultimodaal vervoer [...] om een krachtige impuls [vraagt]”, en dat dit de efficiëntie van het vervoerssysteem zal verhogen.

2.2. In haar strategie voor duurzame en slimme mobiliteit merkt de Commissie duurzame interstedelijke en stedelijke mobiliteit aan als vlaggenschipproject en benadrukt zij dat mobiliteit eerlijk en rechtvaardig moet worden gemaakt voor iedereen en dat het modale aandeel van collectief vervoer moet worden verhoogd door te zorgen voor naadloze multimodaliteit in stedelijke en voorstedelijke gebieden. In de strategie wordt voorts gewezen op de toenemende vraag naar nieuwe en innovatieve oplossingen, waaronder vervoersdiensten op aanvraag en collaboratieve mobiliteit. In de strategie wordt prioriteit toegekend aan de noodzakelijke verbetering van het kader voor stedelijke mobiliteit.

— In haar kader voor stadsmobiliteit <sup>(4)</sup> wijst de Commissie erop dat stadsmobiliteit verantwoordelijk is voor 23 % van het **groeïende aandeel van vervoer in het energieverbruik** en de uitstoot van broeikasgassen **in de EU**; dat steden worden geconfronteerd met de grootste uitdagingen op het gebied van **luchtkwaliteit**, waarbij de NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub>-concentraties de EU-grenswaarden overschrijden; dat **de congestieniveaus** in de steden van de EU sinds 2013 zijn gestagneerd of verslechterd, met aanzienlijke kosten voor de samenleving en negatieve gevolgen voor het woon-werkverkeer; dat **38 % van alle doden en zwaargewonden in het wegverkeer in de EU in stedelijke gebieden vallen**; dat meer dan 70 % van de Europeanen in steden woont en oplossingen verwacht met betrekking tot een betere en veiligere mobiliteit en het terugdringen van files, luchtverontreiniging en geluidshinder; en dat 30 % in dorpen, kleine steden of peri-urbane gebieden woont en vaak afhankelijk is van de eigen auto om nabijgelegen stedelijke knooppunten te bereiken.

<sup>(2)</sup> Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PB L 315 van 3.12.2007, blz. 1).

<sup>(3)</sup> Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1).

<sup>(4)</sup> Kader voor stedelijke mobiliteit (COM(2021) 811 final).



— De infrastructuur en diensten voor het openbaar vervoer in steden moeten worden aangepast om te zorgen voor een betere toegankelijkheid, onder meer om beter in te spelen op de behoeften van de vergrijzende bevolking in veel steden, alsook van personen met een handicap of beperkte mobiliteit.

2.3. De Commissie benadrukt ook dat de klimaatverandering dringend moet worden aangepakt en wijst op de rol van mobiliteit voor de sociale inclusie en het welzijn van mensen, met name van kansarme groepen. Daarom heeft de Commissie de uitbouw van een **sterker ov-netwerk tot een van de doelstellingen van haar kader voor stadsmobiliteit** gemaakt.

2.4. In de afgelopen jaren heeft de **pandemie** ingrijpende gevolgen gehad voor de economische groei en regels en mechanismen ter ondersteuning daarvan. **Zij heeft de valkuilen van de interne markt blootgelegd en bepaalde waarden die aan de ontwikkeling ervan ten grondslag liggen, voor het voetlicht gebracht.** De pandemie heeft echter ook mogelijkheden geschapen voor een snellere uitvoering van beleid zoals de Green Deal, duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is mensen centraal te zetten in het herstelproces — zoals wordt weerspiegeld in het concept **“rechtvaardige transitie”** — en de Commissie ertoe aangezet de **herstel- en veerkrachtfaciliteit** goed te keuren, haar grootste programma voor financiële steun ooit, gericht op het verzachten van de sociale en economische gevolgen van COVID-19, waarbij de groene en de digitale transitie twee van de zes pijlers zijn.

2.5. In de sector van het openbaar vervoer heeft de pandemie gevolgen gehad voor de werkgelegenheid, gebruikers, exploitanten en overheidsinstanties. In zijn conclusies over de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit heeft de Raad van ministers erop gewezen dat het openbaar vervoer ernstig is getroffen door de COVID-19-crisis en dat de beleidsreactie op de crisis erop gericht moet zijn het vertrouwen in het openbaar vervoer te herstellen, de veerkracht ervan te vergroten en de duurzame omvorming en modernisering ervan te versnellen, en tegelijkertijd de betaalbaarheid ervan te waarborgen, gezien de essentiële rol die het openbaar vervoer speelt in de sociale en territoriale samenhang.

2.6. Het EESC wijst op het uiterst belangrijke feit dat het openbaar vervoer tijdens de pandemie zijn nut heeft bewezen door voor de broodnodige mobiliteit van eerstelijns werkers en kansarme groepen te zorgen. Migrerende werknemers en vrouwen maken een groot deel van deze groepen uit en zijn, zoals bekend, sterk afhankelijk van het openbaar vervoer om toegang te krijgen tot werkplekken en basisdiensten. Uit Eurobarometer-gegevens voor 2020 blijkt dat aanzienlijk meer vrouwen dan mannen gebruikmaken van het openbaar vervoer. Een studie van het Europees Parlement over vrouwen en vervoer, waarin weliswaar wordt gewezen op het gebrek aan genderspecifieke gegevens over mobiliteitspatronen, biedt interessante inzichten in dit soort keuzen <sup>(5)</sup>.

2.7. **Het EESC erkent ook dat verleners van vervoersdiensten en overheidsinstanties als gevolg van de pandemie te maken hebben gekregen met hogere kosten en minder middelen.** Terwijl de preventiemaatregelen in het kader van COVID-19 de kosten deden stijgen en de scherpe daling van het aantal gebruikers de inkomsten van de ov-bedrijven deed kelderen, begrepen (lokale) overheden en regeringen dat het operationeel houden van het openbaar vervoer deel uitmaakte van hun dienstverleningsplicht ten aanzien van hun gemeenschappen, met name ten aanzien van diegenen die diensten aan anderen verlenen.

2.8. **Doel van dit initiatiefadvies is belangrijke aanbevelingen aan te reiken voor het herstel en de toekomstige ontwikkeling van een duurzaam, robuust, inclusief, toegankelijk en veerkrachtig openbaar vervoer na de COVID-19-crisis,** dat tegemoetkomt aan de behoeften van toekomstige generaties, rekening houdend met de vergrijzing in de EU <sup>(6)</sup>. De nadruk zal liggen op kwesties in verband met de financiering en aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer en de rol ervan in het groene herstel van de EU, waarbij de sociale omstandigheden van werknemers in het openbaar vervoer centraal zullen staan. Het tekort aan personeel in alle vervoerssectoren toont aan dat er duidelijk behoefte is aan een dergelijke aanpak.

<sup>(5)</sup> “Women and transport”, Europees Parlement, commissie FEMM, december 2021 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/701004/IPOL\\_STU\(2021\)701004\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/701004/IPOL_STU(2021)701004_EN.pdf), blz. 34-35: “De gegevens moeten worden gezien in de context van de mobiliteitsbehoeften van vrouwen. Zoals in de vorige onderdelen werd aangegeven, werken vrouwen vaker deeltijds, zorgen zij voor kinderen en familieleden, leven zij langer, hebben zij minder vaak een rijbewijs en een auto, maken zij vaker dan mannen gebruik van het openbaar vervoer en gaan zij vaker te voet. Zij hebben vergeleken met mannen complexere dagelijkse mobiliteitspatronen. Tegelijkertijd hebben vrouwen in veel gevallen een beperkte invloed op de financiën van het huishouden, omdat zij vaker de tweede verdiener in een huishouden zijn (Borgato et al., 2021; Rastrigina en Verashchagina, 2015). In het algemeen lopen vrouwen meer risico op armoede en sociale uitsluiting (EIGE, 2020), omdat zij vaker tot kwetsbare groepen behoren en betaalbaarheid een cruciaal element is voor hun mobiliteit.”

<sup>(6)</sup> Ageing Europe — statistics on population developments — Eurostat.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. **Het EESC erkent dat het openbaar vervoer een belangrijke rol moet spelen in het groene herstel van Europa na de pandemie.** Het biedt niet alleen een antwoord op de punten van zorg op klimaatgebied, maar draagt ook bij aan een betere levenskwaliteit door verkeerscongestie aan te pakken. Tot 2020 was het openbaar vervoer in stedelijke gebieden in Europa goed voor bijna 60 miljard passagiersritten per jaar. En de aantallen bleven stijgen. [...] Verkeerscongestie kost de Europese economie nu al 1 % van haar bbp, oftewel 100 miljard EUR per jaar <sup>(7)</sup>.

3.2. Het EESC merkt op dat de pandemie het **gedrag van mensen heeft veranderd en de aandacht van (lokale) overheden opnieuw heeft gevestigd op de maatschappelijke waarde van het openbaar vervoer.** Het openbaar vervoer behoort echter ook tot de sectoren die het hardst werden getroffen — door de drastische daling van het aantal gebruikers — en die de meeste tijd nodig hadden om er weer bovenop te komen. Tijdens de pandemie schakelden veel mensen over op actieve mobiliteit en het gebruik van privévoertuigen om besmetting te voorkomen. Meer actieve mobiliteit is een heilzame trend die moet worden aangemoedigd, maar Europese beleidsmakers en nationale, lokale en regionale overheden moeten zich serieus buigen over de kwestie van het toegenomen gebruik van privévoertuigen.

3.3. Het EESC wijst erop dat de continuïteit van het openbaar vervoer tijdens de pandemie weliswaar gewaarborgd bleef, maar dat **de werkgelegenheid in de sector zwaar getroffen werd.** In Europa verschaft de sector vóór de eerste lockdown rechtstreeks werk aan twee miljoen mensen <sup>(8)</sup>. Belangrijk is dat het openbaar vervoer zorgt voor zekere lokale banen, variërend van laaggeschoolde tot hooggeschoolde profielen, en personeel met zeer uiteenlopende achtergronden in dienst heeft <sup>(9)</sup>. Een aanzienlijk deel van dit personeel kwam echter in tijdelijke werkloosheidsregelingen van de overheid terecht en velen kozen er nadien voor niet naar hun voormalige baan terug te keren. Dit is met name het geval in lidstaten met lage socialezekerheidsuitkeringen en een lage dekking van collectieve overeenkomsten.

3.4. Het EESC waarschuwt dan ook dat er in alle vervoerssectoren in Europa, met inbegrip van het openbaar vervoer, een nijpend **tekort aan personeel** is. De kwaliteit en zekerheid van werk zijn voor werkzoekenden belangrijke criteria geworden, en sociale zekerheid en de dekking van collectieve overeenkomsten zijn in dit opzicht relevante garanties.

3.5. **Het EESC is ingenomen met de inspanningen van (regionale) overheids- en regeringsinstanties om de ov-dienstverlening tijdens de pandemie op peil te houden** in complexe omstandigheden die financiële steun en investeringen in COVID-veiligheidsprotocollen vereisten. Het EESC erkent dat bevoegde autoriteiten zich genoodzaakt zagen het aantal personen in de voertuigen drastisch te beperken <sup>(10)</sup>, digitale oplossingen in te voeren om het directe contact tussen gebruikers en werknemers te beperken, meer geld uit te trekken voor gezondheids- en hygiënevoorzieningen, en de daling van de inkomsten als gevolg van de plotse en aanhoudende daling van het aantal ov-gebruikers op te vangen.

3.6. Tegelijkertijd betreft het EESC dat de COVID-veiligheidsprotocollen in de vervoerssector niet altijd op inclusieve wijze, met inachtneming van alle betrokkenen, zijn vastgesteld. Zo werd het openbaar vervoer in bepaalde gevallen ontoegankelijk voor personen met een handicap en ouderen als gevolg van een verminderde of volledig opgeschorte assistentie voor passagiers met beperkte mobiliteit <sup>(11)</sup>. Bovendien werd bij digitale oplossingen geen rekening gehouden met minder digitaal geletterde personen en personen die zich geen digitale apparaten of elektronische communicatiediensten kunnen veroorloven, en werden deze oplossingen niet ontwikkeld in overeenstemming met het EU-toegankelijkheidsbeleid en de ondersteunende normen.

---

<sup>(7)</sup> Gezamenlijke verklaring van de Europese Federatie van vervoerswerknemers (ETF) en de Internationale Unie van het Openbaar Vervoer (INUOV) voor COP 26: *Tackling climate action with public transport is one of the EU's largest economic opportunities of the 21st century.*

<sup>(8)</sup> *Relaunching Transport and Tourism in the EU after COVID-19*, mei 2021, onderzoek in opdracht van de commissie TRAN van het Europees Parlement, uitgevoerd door de beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid van het directoraat-generaal Intern Beleid.

<sup>(9)</sup> Gezamenlijke verklaring van de Europese Federatie van vervoerswerknemers (ETF) en de Internationale Unie van het Openbaar Vervoer (INUOV) voor COP 26: *Tackling climate action with public transport is one of the EU's largest economic opportunities of the 21st century.*

<sup>(10)</sup> In 2020, tijdens de eerste lockdown, werd de voertuigcapaciteit verminderd tot 25 % in Milaan, 50 % in Barcelona, 20 % in Ierland en tweederde in Portugal (*COVID-19 and urban mobility: impacts and perspectives*, september 2020, onderzoek voor de commissie TRAN van het Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, directoraat-generaal Intern Beleid, PE 652.213).

<sup>(11)</sup> EDF Recommendations on exit measures for transport services in light of Covid-19.

3.7. **Het EESC wijst erop dat er nu strategieën voor de periode na de pandemie nodig zijn om het openbaar vervoer aantrekkelijk te maken en meer mensen in staat te stellen er gebruik van te maken.** Het EESC is, zoals het al aangaf in zijn advies INT/909, van oordeel dat “we nu de kans hebben om te zorgen voor een eerlijk herstel en om onze economieën snel te herinrichten, zodat deze groener, rechtvaardiger en weerbaarder zijn voor schokken in de toekomst”<sup>(12)</sup>. Deze oproep wordt herhaald in EESC-advies TEN/728, waarin wordt gesteld dat “een groene transitie sociaal rechtvaardig moet zijn en ervoor moet zorgen dat het concurrentievermogen van het Europese vervoer in stand wordt gehouden, onder meer door de volledige tenuitvoerlegging van de Europese vervoersruimte en de gemeenschappelijke markt”<sup>(13)</sup>.

3.8. In het licht van het bovenstaande zijn **de volgende aspecten cruciaal om het openbaar vervoer aantrekkelijker te maken:**

- **beschikbaarheid**, d.w.z. voldoende capaciteit van de verschillende ov-diensten om aan de toegenomen vraag te voldoen, met name in plattelands- en perifere gebieden waar mensen vaak minder opties hebben;
- **voldoende personeel dat adequate arbeidsvoorwaarden en opleiding geniet**, met stabiele, hoogwaardige banen en een volledig pakket rechten en voordelen;
- meer en effectieve **connectiviteit** met verschillende vervoerswijzen, binnen en tussen stedelijke en niet-stedelijke gebieden, zodat alle passagiers naadloos intermodaal kunnen reizen, ook tussen verschillende geografische regio's;
- **betalbaarheid** voor alle leden van de samenleving. Met dit doel voor ogen moet bij de berekening van de kosten van ov-diensten rekening worden gehouden met de betaalbaarheid voor personen die met sociaal-economische armoede en uitsluiting te kampen hebben. Gerichte regelingen ter ondersteuning van de sociaal-economisch meest achtergestelde groepen moeten in nauw overleg met de betrokken gemeenschappen worden onderzocht;
- **toegankelijkheid**, zodat het openbaar vervoer naadloos en onafhankelijk kan worden gebruikt door iedereen, ook personen met een handicap, ouderen en personen met een (tijdelijk) beperkte mobiliteit;
- **veiligheid van gebruikers en werknemers**, op basis van een gender- en intersectioneel perspectief. Inclusieve volksgezondheidsmaatregelen zijn even relevant voor veilig reizen, zoals de afgelopen jaren is gebleken. Werknemers in het openbaar vervoer hebben behoefte aan een veilige werkomgeving waarin zij niet worden blootgesteld aan geweld of pestertijen;
- **kwaliteit** in termen van comfort, reistijden, assistentie door voldoende personeel, toegankelijke digitale oplossingen, informatie over vervoersmogelijkheden en dienstregelingen.

3.9. Het EESC wijst erop dat **in de jaren vóór de pandemie** bij Verordening (EG) nr. 1370/2007 inzake openbardienstverplichtingen (ODV) mogelijkheden zijn ingevoerd om ov-diensten open te stellen voor particuliere exploitanten door middel van openbare aanbestedingen en openbardienstcontracten die worden gesloten overeenkomstig de algemene EU-regels inzake overheidsopdrachten. Aangezien de pandemie de strategische rol van het openbaar vervoer voor de samenleving en de mobiliteit heeft aangetoond en aangezien het openbaar vervoer te kampen heeft met een ongekend personeelstekort, benadrukt het EESC dat openbardienstcontracten bescherming moeten bieden op het gebied van sociale en arbeidsvoorwaarden, teneinde vaardigheden in de sector te behouden.

3.10. Het openbaar vervoer is een dienst die de hele samenleving, in al haar diversiteit, ten goede moet komen. Daarom is het van cruciaal belang dat de aanbestedingsprocedures transparant blijven en dat zowel werknemers als gebruikers bij de aanbestedingsbesluiten worden betrokken.

<sup>(12)</sup> PB C 429 van 11.12.2020, blz. 219.

<sup>(13)</sup> PB C 341 van 24.8.2021, blz. 100.

3.11. Het EESC juicht toe dat de **Europese Commissie de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)** heeft opgezet om de sociale en economische gevolgen van COVID-19 te verzachten. In Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(14)</sup> zijn de voorwaarden vastgesteld waaronder de lidstaten in aanmerking komen voor subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Zo moesten de lidstaten nationale plannen indienen en zich ertoe verbinden 37 % van de EU-subsidies te besteden aan klimaatgerelateerde investeringen en hervormingen en 20 % aan de digitale transitie. Schone mobiliteit blijft de kern vormen van deze plannen. Het EESC wijst er echter op dat de uitvoering van deze maatregelen gevolgen zal hebben voor zowel de samenleving als voor werknemers, en dus geen proces mag zijn dat achter gesloten deuren plaatsvindt. Alle maatschappelijke belanghebbenden moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van beleid voor groener en duurzamer openbaar vervoer <sup>(15)</sup>. Evenzo moeten publieke belanghebbenden effectief toezicht kunnen houden op de uitvoering van overheidsmaatregelen en de besteding van de desbetreffende overheidsmiddelen.

3.12. **Een inclusieve deelname aan oplossingen voor de ontwikkeling van het openbaar vervoer moet worden bevorderd** om alle belanghebbenden, waaronder overheidsinstanties, dienstverleners, gebruikers van het openbaar vervoer en deskundigen op het gebied van toegankelijkheid en stadsplanning, in staat te stellen een rol te spelen <sup>(16)</sup>. Beste praktijken voor de cocreatie van ov-oplossingen moeten worden bevorderd <sup>(17)</sup>. Bij het ontwerpen van ov-diensten moet het concept “universeel ontwerp”, zoals gedefinieerd in het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap <sup>(18)</sup>, worden gevolgd, teneinde de toegankelijkheid van die diensten voor een zo breed mogelijk scala van gebruikers, onder wie personen met een handicap, ouderen en personen met beperkte mobiliteit, mogelijk te maken.

3.13. In de mededeling van de Commissie over “Fit for 55” wordt het volgende opgemerkt: “Als ze daartoe worden geïnspireerd door relevante informatie, zijn veel burgers, met name jongeren, bereid hun consumptie- en mobiliteitspatronen te wijzigen om hun koolstofvoetafdruk te beperken en een groener, gezonder leefmilieu te creëren” <sup>(19)</sup>. Om de shift naar groenere en duurzamere vervoerswijzen te stimuleren, moeten deze vervoerswijzen voor iedereen aantrekkelijker worden gemaakt. Bewustmaking omtrent de milieueffecten van vervoer en persoonlijke mobiliteitskeuzes is belangrijk. Voorlichting alleen zal echter niet voldoende effect hebben, als niet tegelijkertijd de uitdagingen inzake beschikbaar, betaalbaar, toegankelijk en veilig openbaar vervoer worden aangepakt. Hoewel veel mensen zich bewust zijn van de dringende ecologische noodzaak van groener vervoer, zullen zij geen waardevolle bijdrage aan de groene transitie kunnen leveren als zij zich eenvoudigweg geen groener vervoer kunnen veroorloven of er geen toegang toe hebben. Dit zou voor de EU een enorme gemiste kans zijn.

3.14. Het EESC wijst erop dat **de COVID-19-pandemie heeft geleid tot een snellere invoering van digitale technologieën in het openbaar vervoer**. Het is meer dan waarschijnlijk dat deze tendens zal worden bestendigd en aangemoedigd in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit van de EU en de nationale plannen voor herstel en veerkracht. Hoewel digitalisering kan bijdragen tot de efficiëntie en duurzaamheid van het openbaar vervoer en voordelen kan opleveren voor de gebruikers (bijv. digitale reisplanners, realtime-vervoersinformatie), moet ervoor worden gezorgd dat de digitale transitie niet ten koste gaat van de arbeidskansen voor personeel in de sector of van de persoonlijke

<sup>(14)</sup> Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

<sup>(15)</sup> In het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap wordt het volgende bepaald: “Bij de ontwikkeling en implementatie van wetgeving en beleid tot uitvoering van dit Verdrag en bij andere besluitvormingsprocessen betreffende aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap, plegen de Staten die Partij zijn nauw overleg met personen met een handicap, met inbegrip van kinderen met een handicap, en betrekken hen daar via hun representatieve organisaties actief bij.” — Artikel 4, lid 3, van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Zoals wordt gesteld in het EESC-advies over “Werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem” wil het EESC, “zoals reeds aangegeven in zijn advies van 2012, [...] een open, permanente en transparante gedachteswisseling over de tenuitvoerlegging van het Witboek op gang brengen tussen het maatschappelijk middenveld (bedrijfsleven, werkgevers, werknemers, gebruikers, ngo’s, de academische wereld enz.), de Commissie en andere relevante actoren, zoals de verschillende nationale bestuursniveaus. Op die manier kan een betere aanvaarding en beter begrip door het maatschappelijk middenveld worden bewerkstelligd en kan ervoor worden gezorgd dat nuttige feedback terechtkomt bij de politieke besluitvormers en de verantwoordelijken voor de uitvoering.” (PB C 341 van 24.8.2021, blz. 100).

<sup>(16)</sup> Dit strookt met de aanbevelingen uit het EESC-advies over de maatschappelijke uitdagingen van de vergroening van de zee- en binnenvaart: “Om tot degelijke en haalbare oplossingen voor de vergroening van de zeevaart te komen is het zaak alle belanghebbenden, met inbegrip van de sociale partners, bij het proces te betrekken.” (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 18).

<sup>(17)</sup> Zie bijvoorbeeld het TRIPS-project “TRansport Innovation for disabled People needs Satisfaction”.

<sup>(18)</sup> Artikel 2, VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

<sup>(19)</sup> Fit for 55 (COM(2021) 550 final).

dienstverlening voor gebruikers. Evenzo is het van belang ervoor te zorgen dat de mobiliteitskloof tussen mensen die kunnen profiteren van digitalisering en mensen die dat niet kunnen door een gebrek aan toegankelijkheid of betaalbaarheid van digitale diensten, of door lagere digitale vaardigheden, niet groter wordt. Het EESC roept beleidsmakers dan ook op om de digitale-transitieprocessen die gericht zijn op duurzaam en billijk vervoer voor iedereen, op inclusieve en participatieve wijze ten uitvoer te leggen.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de culturele diplomatie als drijvende kracht achter de externe betrekkingen van de EU — Nieuwe partnerschappen en de rol van maatschappelijke organisaties**

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/17)

Rapporteur: **Luca JAHIER**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Externe betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	14.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	178/1/1

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Cultuur is inclusief. Cultuur is een vorm van kapitaal dat ons in staat stelt onze weg te verlichten, zowel in Europa als in de wereld. Nu de oorlog op het Europese continent is teruggekeerd, met zijn spoor van verschrikkelijke vernieling en verwoesting, waarbij mensenlevens en plaatsen worden verscheurd, moeten de culturele betrekkingen nog meer dan voorheen dienen als instrument voor dialoog, vrede en toekomst. Zij moeten nu een echte prioriteit worden en een stuwende en strategische kracht van het buitenlands beleid van de EU, waar de afgelopen 17 jaar in tal van documenten en belangrijke initiatieven herhaaldelijk op is aangedrongen.

1.2. Op basis van de mededeling van de Europese Commissie uit 2016, de vele besluiten en richtsnoeren van de Raad en de aanbevelingen van het Europees Parlement is het nu tijd voor het aannemen van **een echt strategisch meerjarig actieplan** waarmee, onder coördinatie van de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), een daadwerkelijke synergie wordt gecreëerd met de verschillende beleidsmaatregelen en -formules van de Europese Commissie en de lidstaten, en een platform wordt geboden voor een doeltreffende verbinding met de bredere praktijk, zowel van de betrokken territoriale verantwoordelijken als van de vele particuliere of institutionele actoren, die reeds actieve stappen ondernemen. Een plan dat vergezeld moet gaan van de nodige financiële middelen.

1.3. Tegelijkertijd **moeten de acties** ter bescherming, restauratie en wederopbouw van het erfgoed in gebieden waar zich natuurrampen, crises en conflicten voordoen, **onmiddellijk worden opgevoerd**, door lokale operatoren op te leiden en de capaciteiten van lokale instellingen en organisaties uit het maatschappelijk middenveld te ontwikkelen. In de **creatieve industrieën** is een ambitieuzer optreden nodig. Er moeten belangrijke **proefprojecten** worden opgezet in regio's zoals de Westelijke Balkan, het Middellandse Zeegebied en het Midden-Oosten, het Afrikaanse continent en Oekraïne.

1.4. Ook moet de verscheidenheid aan reeds bestaande acties en initiatieven in kaart worden gebracht, onder leiding van de Europese instellingen en organisaties, van de nationale staten en van de vele maatschappelijke organisaties in de lidstaten, alsmede van de door diverse internationale partnerschappen opgerichte organisaties, met het oog op de totstandbrenging van een **EU-platform voor internationale culturele betrekkingen**.

1.5. Er is een **belangrijke specifieke structuur binnen de EDEO** nodig rondom de figuur van een **“speciale EU-gezant voor culturele betrekkingen”**, die een algemene beleidskoers uitzet, over het noodzakelijke budget beschikt en in staat is netwerken met de lidstaten en de diverse organisaties op te zetten, en die ook instrumenten en kleine budgetten aan de EU-delegaties kan verstrekken voor de ontwikkeling van acties in de respectieve landen.

## 2. Algemene context

2.1. Cultuur als instrument van het buitenlands beleid van de Europese Unie, met als doel de wisselwerking tussen culturele diversiteit, mensenrechten en sociale en economische cohesie te versterken en uitgaande van de culturele en creatieve industrieën als drijvende kracht achter de groei, staat al geruime tijd op de agenda van de Europese instellingen. De specifieke vorm van culturele diplomatie die de EU voorstaat als instrument van haar buitenlands beleid, is gebaseerd op het feit dat er geen voorwaarden worden gesteld aan culturele samenwerking en op een aanpak die verder gaat dan het louter bevorderen van de culturele productie van de lidstaten, en voorrang geeft aan het delen van een culturele coproductieruimte met partnerlanden op het niveau van het maatschappelijk middenveld.

2.2. Reeds in 2007 heeft de Europese Commissie een mededeling goedgekeurd over een *Europese agenda voor cultuur in het licht van de mondialisering* <sup>(1)</sup>, eveneens met het doel de culturele dimensie een belangrijkere rol te geven in de externe betrekkingen van de EU. Dit perspectief werd krachtig gesteund in de resolutie van het Parlement van 2008 en opnieuw in zijn resolutie van 2011, waarin voor het jaar daarop een specifiek budget van 500 000 EUR beschikbaar werd gesteld voor de uitvoering van voorbereidende acties op het gebied van cultuur in de internationale betrekkingen, hetgeen in 2014 een relevante kaderstudie <sup>(2)</sup> heeft opgeleverd.

2.3. De Europese Raad heeft herhaaldelijk zijn steun uitgesproken voor het diplomatieke potentieel van culturele betrekkingen, met name in zijn conclusies van 2007, 2008, 2014 en 2015, alsook in de actieplannen van de Commissie vanaf 2014.

2.4. De voorbereidende werkzaamheden van dat decennium hebben geleid tot de gezamenlijke mededeling <sup>(3)</sup> van juni 2016, **Naar een EU-strategie voor internationale culturele betrekkingen**, van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. In de mededeling worden drie werkerterreinen voor de uitwerking van deze strategie onderscheiden:

- de sociaal-economische ontwikkeling, toegespitst op cultuurbeleid, de rol van lokale overheden bij culturele initiatieven en die van de culturele en creatieve industrieën in de partnerlanden;
- de interculturele dialoog voor vrede en stabiliteit;
- de bescherming van het cultureel erfgoed tegen natuurrampen, gewapende conflicten en de handel in kunstvoorwerpen, waarmee ook terroristische activiteiten kunnen worden gefinancierd.

2.5. In de mededeling wordt er ook op gewezen dat het optreden van de lidstaten moet worden gecoördineerd om een einde te maken aan de huidige sterke versnippering, dat de EU-delegaties in derde landen een grotere rol als draaischijf moeten krijgen, dat de samenwerking met het EUNIC-netwerk (nationale culturele instellingen van de Europese Unie) als hoeder van het prerogatief van de lidstaten op cultuurgebied moet worden versterkt, en dat gebruik moet worden gemaakt van de bestaande instrumenten en financieringslijnen op de verschillende gebieden. Bovendien is er een platform voor culturele diplomatie <sup>(4)</sup> opgericht om de vaststelling van passende programma's en middelen en de coördinatie van de verschillende belanghebbenden te vergemakkelijken.

2.6. In mei 2017 heeft het EESC zich uitgesproken over deze mededeling <sup>(5)</sup>, waarbij het zijn krachtige steun uitsprak, maar ook wees op de noodzaak om een volgende stap te zetten en in aansluiting op een tekst met als titel *Naar een EU-strategie* over te gaan naar de goedkeuring en vervolgens de tenuitvoerlegging van een duidelijke strategie en een actieplan. In het advies wordt ervoor gepleit dat dit actieplan moet inspelen op vier structurele behoeften: duidelijkheid omtrent de governance op EU-niveau; coördinatie en aanvullende ondersteuning op het niveau van de lidstaten; verduidelijking van de financiële aspecten; bevordering van netwerken van onderling verbonden culturele spelers die een cultureel florerend maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen. Het EESC had ook graag gezien dat de culturele dimensie de vierde pijler van de strategie voor duurzame ontwikkeling zou worden, en dat er adequate netwerken zouden worden opgezet om de verschillende geledingen van het maatschappelijk middenveld en andere organisaties die op verschillende niveaus al actief zijn op dit gebied, hierbij te betrekken.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 242 final.

<sup>(2)</sup> Engaging the World: Towards Global Cultural Citizenship (europa.eu).

<sup>(3)</sup> JOIN(2016) 029 final.

<sup>(4)</sup> Cultural Relations Platform (cultureinexternalrelations.eu).

<sup>(5)</sup> Naar een EU-strategie voor internationale culturele betrekkingen (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 120).

2.7. Het Europees Parlement heeft in zijn in juli 2017 aangenomen resolutie <sup>(6)</sup> benadrukt dat het in de mededeling ontbrak aan een meer concrete onderbouwing die de ontwikkeling van een echte EU-strategie voor culturele diplomatie en de vaststelling van passende middelen mogelijk zou maken. Ook het CvDR heeft in juni 2017 een krachtig advies <sup>(7)</sup> uitgebracht, waarin het wijst op de sleutelrol die steden en lokale bestuursniveaus kunnen spelen bij de ontwikkeling van netwerken voor culturele samenwerking tussen buurlanden. Dit onderwerp is grotendeels overgenomen in een uitgebreide studie uit 2020 <sup>(8)</sup>, waarin een meerlagige strategie voor internationale culturele betrekkingen wordt uiteengezet.

2.8. De Raad heeft in zijn conclusies van mei 2017 de voorstellen van de Commissie overgenomen en nieuw leven ingeblazen, en tevens aanbevolen een groep “Vrienden van het voorzitterschap” op te richten als een transversaal platform om de tenuitvoerlegging van de strategie te vergemakkelijken. Vervolgens is de Raad nogmaals teruggekomen op het onderwerp culturele diplomatie in de belangrijke conclusies van juni 2019 over een strategische aanpak van de EU voor internationale culturele betrekkingen en een actiekader <sup>(9)</sup>, de conclusies van september 2019 over de culturele dimensie van duurzame ontwikkeling <sup>(10)</sup>, de conclusies van mei 2020 over risicobeheer op het gebied van cultureel erfgoed <sup>(11)</sup> en ten slotte de conclusies van juni 2021 <sup>(12)</sup> over een EU-aanpak voor cultureel erfgoed in conflicten en crises.

2.9. Tot slot heeft de Commissie in het Europees actiekader <sup>(13)</sup>, dat is gepubliceerd na het Europees Jaar van het Cultureel Erfgoed (2018), het “Cultureel erfgoed voor sterkere mondiale partnerschappen: de internationale samenwerking versterken” genoemd als een van de vijf pijlers van het EU-optreden op dit gebied.

### 3. Opmerkingen en voorstellen

3.1. Uit het bovenstaande blijkt dus hoeveel verschillende studies, richtsnoeren, voorstellen en besluiten er in de loop der jaren tot stand zijn gekomen. Ook blijkt hieruit de thans algemeen aanvaarde consensus dat cultuur een middel is voor identiteit en cohesie, een motor voor sociaal-economische ontwikkeling en een belangrijke factor voor de ontwikkeling van vreedzame betrekkingen, met inbegrip van samenwerking tussen mensen (waarbij zowel maatschappelijke organisaties als universiteiten, culturele centra, musea, steden en andere intermediaire organisaties betrokken zijn).

Daarbij komt de steeds meer gedeelde overtuiging dat de nadruk op de culturele dimensie van belang is voor de verwezenlijking van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling.

3.2. Evenzo maakt cultuur thans deel uit van de belangrijkste samenwerkingsinstrumenten van de EU, alsook van verschillende bilaterale overeenkomsten van de Unie met derde landen, en wordt in het kader van de technische en financiële bijstand van de EU al vele jaren een breed scala aan culturele projecten uitgevoerd.

Deze acties zijn gericht op behoud en restauratie van cultureel erfgoed, productie en verspreiding van kunstwerken, oprichting en restauratie van musea, consolidatie van de capaciteiten van de culturele actoren en kunstenaars op plaatselijk niveau, bevordering van hun vrij verkeer tussen de landen, organisatie van grote culturele evenementen, bewustmaking van de bevolking voor de bescherming van het cultureel erfgoed en ontwikkeling van een nieuw model van duurzaam toerisme. Daarnaast steunt de Commissie de opkomst en de consolidatie van de cultuurindustrie in de partnerlanden, met name in de audiovisuele en de filmsector, alsook de bevordering van de plaatselijke toegang tot cultuur.

3.3. ***Dit optreden is echter nog altijd zeer versnipperd, is niet als één geheel zichtbaar en ontbeert een waarneembare strategische visie***, waardoor het nauwelijks in staat is zijn ware potentieel als steeds consistentere “vector” van het buitenlands beleid van de EU en als drijvende kracht achter partnerschappen in vele gebieden van de wereld waar te maken. Het is echt een verborgen schat, die het enorme kapitaal van bestaande en activeerbare initiatieven moet zien te katalyseren tot een echte kritische massa, op het niveau van de lidstaten, maar ook van een enorme lijst lokale actoren en instellingen, en van maatschappelijke organisaties.

<sup>(6)</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 5 juli 2017 — Naar een Europese strategie voor internationale culturele betrekkingen (2016/2240(INI)) (PB C 334 van 19.9.2018, blz. 112).

<sup>(7)</sup> Advies van het Europees Comité van de Regio's — Naar een EU-strategie voor internationale culturele betrekkingen (PB C 207 van 30.6.2017, blz. 95).

<sup>(8)</sup> *Towards a multi-level strategy for EU external cultural relations* — Beschikbaar via het Publicatiebureau van de EU (op.europa.eu).

<sup>(9)</sup> Conclusies van de Raad over een strategische aanpak van de EU voor internationale culturele betrekkingen en een actiekader (PB C 192 van 7.6.2019, blz. 6).

<sup>(10)</sup> Resolutie van de Raad over de culturele dimensie van duurzame ontwikkeling (PB C 410 van 6.12.2019, blz. 1).

<sup>(11)</sup> Conclusies van de Raad over risicobeheer op het gebied van cultureel erfgoed (PB C 186 van 5.6.2020, blz. 1).

<sup>(12)</sup> Conclusies van de Raad over de EU-aanpak voor cultureel erfgoed in conflicten en crises (21.6.2021).

<sup>(13)</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie, *European Framework of Action for Cultural Heritage* (SWD(2018) 491 final van 5.12.2018, blz. 29).



3.4. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de culturele diplomatie van de Europese Unie, wil zij zin hebben, moet worden opgevat en ontwikkeld als een instrument van het buitenlands beleid van de Unie, en dus moet worden toegerust met de noodzakelijke invloedssfeer, die in het geval van de EU tot uiting komt in de wereldwijde bevordering van haar model van vreedzame co-existentie en integratie van volkeren, met eerbiediging van de grondrechten en de vrijheid van artistieke expressie, overeenkomstig de beginselen van de democratie en de rechtsstaat.

3.5. Bovendien is cultuur een product van arbeid, die de pijler vormt waarop Europa is gebouwd. Arbeid heeft de ontwikkeling van de industrie mogelijk gemaakt, Europa in het centrum van de handel geplaatst, de geschiedenis van de Europese steden gevormd, de emancipatie van de bevolking mogelijk gemaakt en tegelijkertijd de bevestiging van de sociale rechten en het Europees sociaal model gewaarborgd. De arbeidscultuur moet in het Europese optreden centraal blijven staan.

3.6. Cultureel erfgoed, in zijn concrete en abstracte dimensies, is per definitie politiek gevoelig, uiterst complex en in hoge mate doordrongen van symbolische en emotionele betekenissen. De kans op politieke manipulatie is dus groot, wat betreft de geschiedenis, het behoren tot de ene of de andere geleding van de samenleving en het gebruik ervan, vooral in geval van minderheden en conflicten. Daardoor kan het een bron van conflicten worden, maar ook een middel tot vrede, verzoening en gezamenlijke ontwikkeling. Dit kenmerk toont duidelijk aan hoe het een krachtige en ondersteunende factor kan worden in de diplomatie van de Europese Unie voor vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling.

3.7. In de conclusies van de Raad van de EU van 21 juni 2021, die voornamelijk gericht zijn op de bescherming van erfgoed in conflicten en crisissituaties, wordt de ambitie om van “culturele diplomatie” een belangrijk instrument voor vrede en ontwikkeling te maken in het kader van het Europees gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid nieuw leven ingeblazen. De Raad draagt de EDEO, de Commissie en alle relevante EU-agentschappen en -organen op daartoe concrete acties voor te bereiden, onder meer door de oprichting van een specifieke taskforce onder leiding van de EDEO, en deze wordt verzocht jaarlijks aan de Raad verslag uit te brengen over de geboekte vooruitgang. In punt 8 van de conclusies wordt benadrukt dat het van belang is alle noodzakelijke partnerschappen met relevante internationale en regionale organisaties, alsmede met intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties (ngo's), te versterken.

3.8. Daarom wordt nadrukkelijk gepleit waarvoor in ons advies van 2017 en in de EP-resolutie van 2017 al op is aangedrongen, namelijk dat er **een volwaardig actieplan** komt, zoals onlangs al op diverse andere actieterrains van de EU is gebeurd, en dat er een wendbare operationele referentiestructuur wordt opgezet en de benodigde financiële toewijzingen worden vastgesteld, zowel met eigen middelen als met middelen die geactiveerd kunnen worden in andere, reeds bestaande programma's.

Dit plan moet met name gericht zijn op de versterking van de samenhang van het externe beleid en de externe instrumenten van de EU; op de complementariteit tussen materieel en immaterieel erfgoed; op het verband met de klimaatverandering als bron van crisis; op de integratie en de empowerment van lokale actoren, vrouwen en jongeren; op opleiding en kennisuitwisseling; op de oprichting van netwerken en de koppeling met bestaande netwerken zoals Erasmus+; op de verschillende mogelijkheden voor de ontwikkeling van concrete samenwerking en partnerschap tussen de culturele instellingen en de actoren van het maatschappelijk middenveld van de EU op dat gebied en hun tegenhangers in derde landen; en op de intensivering van de samenwerking met bestaande regionale en internationale instanties, waarbij cultuur een belangrijk onderdeel van die synergieën moet worden.

Daarnaast moet het vooral verbanden leggen tussen de volgende gebieden:

- culturele betrekkingen en duurzame ontwikkeling;
- culturele betrekkingen en de circulaire economie;
- culturele betrekkingen en de digitale transitie;
- culturele betrekkingen, vrede en stabiliteit;
- culturele betrekkingen en de bevordering van de grondrechten en de vrijheid van meningsuiting;
- culturele betrekkingen en minderheden, bescherming en bevordering van minderheidsculturen en -talen, en
- culturele betrekkingen en de bevordering van gendergelijkheid.

3.9. Terwijl dit plan wordt voorbereid, met een zo ruim mogelijke deelname zoals thans gebruikelijk is en met dezelfde nadruk en relevantie als bij verscheidene recente plannen, is het niettemin noodzakelijk onmiddellijk een reeks concrete acties op gang te brengen om eindelijk inhoud te geven aan de opdracht van de Raad en aan de talrijke aanbevelingen en voorstellen van de andere bovengenoemde instellingen, en dit proces op gang te brengen. Het zou hierbij om de volgende maatregelen kunnen gaan:

3.9.1. **Bescherming, restauratie en wederopbouw van erfgoed in gebieden waar zich natuurrampen, crises en conflicten voordoen**, voortbouwend op bestaande missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) — Afghanistan, Oekraïne, Georgië, Kosovo, Libië, de Palestijnse Gebieden (Ramallah en Rafah), Niger, Mali en de Hoorn van Afrika (Somalië en Somaliland) — en waar nodig met aanpassing van hun mandaten. In dit verband: investeren in de intracommunautaire en interetnische (en waar nodig interreligieuze) dialoog; van de wederopbouw en het behoud van cultureel erfgoed een instrument maken voor de wederopbouw van het gedeelde geheugen en voor verzoening, maar ook een gelegenheid voor het scheppen van werkgelegenheid en van duurzame economische en toeristische activiteiten; lokale capaciteitsopbouw en de noodzakelijke opleidingsactiviteiten ontwikkelen; meer gebruikmaken van satellietbeelden en digitale beeldvorming voor de ontwikkeling van preventieve acties.

3.9.2. **Intensivering van de strijd tegen de illegale handel in cultuurgoederen**, die ook wordt gebruikt voor de financiering van het internationale terrorisme en van groot belang is in conflictgebieden, in coördinatie met Europol en Interpol, en intensievere opleiding van de grenspolitie.

3.9.3. **Ontwikkeling van een specifiek beleid met betrekking tot de creatieve industrieën**, met name op het gebied van hedendaagse kunst en nieuwe technologieën, met bijzondere aandacht voor de jongere generaties. Dit gebied, waarop in samenwerking met de Wereldhandelsorganisatie reeds enkele belangrijke initiatieven zijn ontwikkeld, is ongetwijfeld een van de meest veelbelovende wegen om een duurzame ontwikkeling tot stand te brengen, die met name reeds relevant wordt geacht in het kader van de nieuwe partnerschapsovereenkomst met de ACS-landen. De verwachte oprichting van een toekomstige stichting voor culturele samenwerking met de ACS-landen en het voorstel voor een toekomstige eerste bijeenkomst van de ministers van Cultuur van de ACS-EU vormen een politiek kader van groot belang, dat de prioriteit moet krijgen die het verdient. In dezelfde geest wordt de aandacht gevestigd op het Creatief Forum <sup>(14)</sup> 2021 in Ljubljana, dat **creatieve ondernemingen uit het gehele Middellandse Zeegebied bijeenbrengt**, die bijdragen tot de groene transitie, sociale innovatie en economische groei.

3.9.4. **Het systematisch in kaart brengen** van de verscheidenheid en de reikwijdte van bestaande initiatieven op alle niveaus, met inbegrip van het opzetten van een interactieve website voor de uitwisseling voor goede praktijken en de ontwikkeling van nieuwe synergieën tussen actoren op verschillende niveaus en op transnationale schaal. Doel is hier een **EU-platform voor internationale culturele betrekkingen** op te richten, in de trant van andere succesvolle initiatieven die op andere gebieden zijn gelanceerd (zie het Platform Circulaire Economie; het Festival van het Nieuwe Europese Bauhaus enz.). Op dit gebied kan het EESC, in samenwerking met de belangrijkste betrokken Europese culturele organisaties, zeker een waardevol en stabiel institutioneel forum zijn.

3.9.5. Lancering van **proefprojecten op enkele specifieke gebieden**, gekoppeld aan de reeds vastgestelde beleidsprioriteiten op elk gebied. Enkele voorbeelden waar een gecoördineerd optreden van de EU de doorslag kan geven.

3.9.5.1. **De Westelijke Balkan** is, mede gezien het vooruitzicht op integratie in de Europese Unie, een gebied waar de culturele dimensie sterk moet worden ontwikkeld, bijvoorbeeld door steun te verlenen aan een **regionaal netwerk van maatschappelijke organisaties in alle landen van de Westelijke Balkan** dat zich inzet voor het behoud van het cultureel en natuurlijk erfgoed als gemeenschappelijk erfgoed. In het kader van de **besprekingen tussen Belgrado en Pristina** over de normalisering van de betrekkingen tussen Servië en Kosovo moet de kwestie van het cultureel en religieus erfgoed dus een veel hogere prioriteit krijgen, gezien de zeer grote relevantie ervan voor de identiteit van de verschillende gemeenschappen. Ook moet er steun worden verleend aan **regionale samenwerkingsprojecten van historici en kunsthistorici** in de ruimere regio Zuidoost-Europa om de groeiende tendens tot herziening of herschrijving van de geschiedenis, met de daarmee gepaard gaande vervorming van de (veelzijdige) identiteit van historische monumenten en

<sup>(14)</sup> *Future Unlocked! — Cultural and Creative Sectors as Agents of Change* ([creativeforum.si](http://creativeforum.si)).

erfgoed sites, te helpen tegengaan. Dit moet ook het volgende omvatten: capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties en lokale instellingen, bijvoorbeeld door middel van jumelageprogramma's met musea, stichtingen enz. uit EU-lidstaten; het opzetten van een **EU-Western Balkans Heritage Champions**-programma, geïnspireerd op de methodologie van het bestaande "ILUCIDARE Champions Program", dat professionals uit de erfgoedsector uit Europa en de Westelijke Balkan in staat stelt ervaringen en goede praktijken uit te wisselen; gebruikmaking van het programma van het **Europees Solidariteitskorps** om de deelname van jongeren aan "bouwervaringen" voor erfgoedrestauratie aan te moedigen. Een specifieke regeling voor vrijwilligerswerk in het kader van cultureel erfgoed (Cultural Heritage Volunteering scheme) op regionaal niveau (die openstaat voor burgers van zowel EU- als niet-EU-lidstaten) zou ook in grote mate kunnen bijdragen tot een hernieuwde geest van solidariteit in het gebied.

3.9.5.2. **Het Middellandse Zeegebied en het Midden-Oosten.** Dit is zeker een gebied van prioriteit, met veel aanslepende conflicten, en waar geen gebrek is aan sites en onschatbare rijkdommen van cultureel erfgoed, die een belangrijke rol kunnen spelen bij de bevordering van verzoening, vrede, wederopbouw en zelfs duurzame ontwikkeling, en ook bij het voorkomen van nieuwe crises, door de waardevolle energie van plaatselijke gemeenschappen en tradities opnieuw te laten circuleren. Er valt zeker veel te zeggen voor een hervatting en versterking van het project dat DG DEVCO eerder **in de regio Mosul** heeft gestimuleerd om zwaar beschadigde identiteiten en erfgoed dat dreigt te verdwijnen, te redden door lokale culturele operatoren en professionals op te leiden en daarmee samenhangende economische activiteiten te ontplooiën. Een soortgelijke activiteit zou ook **in Syrië** moeten plaatsvinden **om Palmyra te herbouwen**. In de context van het complexe proces in **Libië** mag de immense waarde van het cultureel erfgoed van dat land dus niet worden onderschat. Er wordt reeds lang op gewezen dat **de locaties Sabratha, Leptis Magna, Cyrene, Apollonia en Ghadames** tot de plaatsen behoren die sinds het begin van het conflict het meest aan plundering zijn blootgesteld, omdat zij goederen van onschatbare waarde bevatten, die op catastrofale wijze via clandestiene smokkelnetwerken kunnen worden verspreid.

Sinds 2015 steunt de Unie voor het Middellandse Zeegebied een **onafhankelijk netwerk van deskundigen inzake klimaat- en milieuverandering in het Middellandse Zeegebied** <sup>(15)</sup>, waarvan de conclusies relevant zijn, alsmede het **actieplan 2040 voor strategische stedelijke ontwikkeling** <sup>(16)</sup>. Een **specifiek project in samenwerking met de Unie voor het Middellandse Zeegebied** met het oog op een gemeenschappelijke strategie voor de bescherming van de verschillende materiële erfgoed sites zou van grote politieke waarde zijn, al was het maar omdat het ook alle daarmee samenhangende toeristische en economische activiteiten zou veiligstellen.

De belangrijkste referentie is nu de **slotverklaring van de conferentie van de ministers van Cultuur van het Middellandse Zeegebied**, die op 16 en 17 juni 2022 in **Napels** is gehouden, waarin wordt gepleit voor het uitwerken van gezamenlijke strategieën en acties om cultuur als een gemeenschappelijk goed van de regio te beschermen en te versterken, en voor het op gang brengen van een "Napels-proces" voor culturele samenwerking in het Middellandse Zeegebied <sup>(17)</sup>.

3.9.5.3. Het belang van cultuur **op het Afrikaanse continent** is zeker niet nieuw, maar de rol ervan is vaak zeer marginaal geweest, zowel in de politieke betrekkingen als in de uitvoering van projecten en investeringen. Er is echter geen gebrek aan voorbeelden van goede praktijken, en de kwestie wordt steeds meer een prioriteit binnen de ACS-gemeenschap en biedt mogelijkheden in de betrekkingen met de Afrikaanse Unie. Een brandpunt is zeker het **Museum van de zwarte beschavingen in Dakar**, een project van Léopold Sédar Senghor, de eerste president van Senegal, dat eind 2018 werd ingewijd en het belangrijkste knooppunt is van culturele uitwisseling op het hele continent, gekoppeld aan het perspectief van de **Afrikaanse renaissance**. Ook **Tigray** moet hier worden vermeld, een gebied waar momenteel conflicten woeden en sprake is van een humanitaire nood situatie, maar dat ook een enorm cultureel erfgoed herbergt, aangezien het de bakermat is van de Koptische religie, met zijn belangrijke kloosters en kerken.

Afrika is ook het continent met het grootste aantal **vluchtelingen en ontheemden** ter wereld: er moet worden geïnvesteerd in de culturele dimensie van deze bevolkingsmassa's, onder andere om het vermogen te bevorderen om tradities in stand te houden en deze tot een basis te maken voor een nieuwe start en wederopbouw. Een andere kwestie is de culturele dimensie van de betrekkingen met de **respectieve diaspora's**, die zeer talrijk zijn en op hun beurt een hefboom voor ontwikkeling kunnen zijn.

<sup>(15)</sup> <https://www.medecc.org/>

<sup>(16)</sup> *Towards a new UfM Strategic Urban Development Action Plan 2040 — Union for the Mediterranean — UfM (ufmsecretariat.org).*

<sup>(17)</sup> <https://cultura.gov.it/medculture>

Ten slotte neemt de mode-industrie, vooral op ambachtelijk niveau en op het niveau van de kleine en middelgrote ondernemingen, op het continent een zeer hoge vlucht, en zij is niet alleen een motor van economische welvaart en werkgelegenheid, maar ook een bron van identiteit en trots voor de creativiteit van het continent. De specifieke projecten, zowel op het gebied van opleiding als van partnerschappen tussen economische actoren van de twee continenten, moeten flink worden versterkt.

3.9.5.4. Er wordt een speciaal initiatief ontwikkeld voor **Oekraïne**, gezien de reeds in kaart gebrachte enorme vernietiging van cultureel erfgoed in vele delen van het land. Europese musea zouden fondsen kunnen werven ter **ondersteuning van het Oekraïense culturele erfgoed** en de lidstaten zouden publiek-private partnerschappen kunnen aanmoedigen **om restauratieprojecten te financieren**. Het EP-proefproject *European Spaces of Culture* zou kunnen worden toegespitst op Oekraïne met de oprichting in Kyiv van een Europees cultuurhuis in de vorm van een bibliotheek of een andere culturele ruimte, georganiseerd door EUNIC in samenwerking met de EDEO.

3.9.5.5. Er worden ook specifieke acties op touw gezet om een westerse positieve boodschap van vrede en respect over te brengen aan de **Russische en de Belarussische bevolking** en aan de Russische cultuur, teneinde de propaganda van Poetin te ontkrachten.

3.9.6. Coördinatie met de Raad van Europa, die reeds een Europees cultuurbeleid voert, zoals het programma “Cultural heritage routes”, met de Unesco, het Internationaal Centrum voor de studie tot behoud en restauratie van culturele goederen (ICCROM) en de Internationale Museumraad (ICOM), versterking van de multilaterale samenwerking met het oog op de wereldconferentie van de Unesco over cultuurbeleid en duurzame ontwikkeling — MONDIACULT 2022, die van 28 tot en met 30 september 2022 in Mexico zal worden gehouden.

3.9.7. Ontwikkeling van richtsnoeren voor een **beleid inzake de teruggave van gestolen kunstwerken** en de ontwikkeling van ondersteunende capaciteiten voor de landen en musea die deze kunstwerken conserveren, met het oog op de wederopbouw van culturen die het slachtoffer zijn geworden van plundering en diefstal. De noodzaak van teruggave is des te groter in het geval van oudheden van bijzonder belang voor de mensheid die van het grondgebied van een staat zijn verwijderd op een wijze die nadelige gevolgen heeft voor het monument of de ruimere archeologische omgeving, op grond van zowel de fundamentele beginselen van de wetgeving inzake cultureel erfgoed als de noodzaak om de integriteit van het monument in zijn historische, culturele en natuurlijke context te herstellen. Dit beginsel komt ook tot uiting in de Unesco-Overeenkomst inzake cultuurgooederen van 1970, die internationale teruggave vergemakkelijkt door archeologische plundering, illegale handel in oudheden en smokkel van kunstschaten te bestrijden. De graven van de oorspronkelijke bewoners van Amerika, de bronzen van Benin, het beeld van meester Zhang Gong en de beeldhouwwerken van het Parthenon zijn enkele voorbeelden hiervan.

3.9.8. Versterking van de **capaciteitsopbouw van het maatschappelijk middenveld** dat in elk land **actief** is in de culturele sector en de internationale culturele betrekkingen, door de ontwikkeling van onafhankelijke en vooral in het land zelf gewortelde organisaties te ondersteunen.

3.10. Een dergelijke onderneming heeft geen kans van slagen zonder de oprichting van een **significante specifieke structuur binnen de EDEO**, die in verbinding staat met de andere relevante DG's van de Europese Commissie. Een structuur die draait rondom de figuur van een **“speciale gezant van de EU voor culturele betrekkingen”**, die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van een algemene, erkende politieke koers van belang, alsmede voor het opzetten van netwerken en de algemene aansturing van het bovengenoemde actieplan.

Het budget dat voor deze structuur wordt uitgetrokken, moet in de eerste plaats deze functie waarborgen.

Dit moet worden aangevuld met een netwerk van “culturele” contactpunten in de verschillende EU-delegaties, naargelang van de verschillende beleidsmatige prioriteiten, maar steeds met een herkenbare fundamentele pijler voor een Europa dat vrede sticht. De EU-delegaties moeten dan specifieke middelen krijgen voor culturele acties ter plaatse.

3.11. Om de culturele dimensie in de internationale betrekkingen van de EU te koppelen aan het perspectief van een digitale en duurzame transitie, moeten er ten slotte **duidelijke kwaliteitsbeginselen voor culturele investeringen** worden geïntegreerd in elke actie die in de partnerlanden wordt ontwikkeld. In het geval van investeringen in materieel erfgoed moeten deze bijvoorbeeld de beginselen van het Nieuw Europees Bauhaus (duurzaamheid, esthetiek, inclusie) en het Davos Baukultur Quality System omvatten.

Brussel, 27 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het multilateraal arbitragehof voor investeerders en staten: beoordeling van het Uncitral-proces en de resultaten ervan in het licht van de aanbevelingen van het maatschappelijk middenveld**

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/18)

Rapporteur: **Christophe QUAREZ**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Afdeling Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	14.9.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	176/0/0

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is voorstander van een doeltreffend en goed functionerend internationaal systeem voor investeringsbescherming met geschillenbeslechting. Het schaart zich echter achter de kritiek op de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten (ISDS) in handels- en investeringsovereenkomsten. De kritiek van het maatschappelijk middenveld heeft vooral betrekking op de legitimiteit, consistentie en transparantie van dit arbitragesysteem.

1.2. Het EESC neemt kennis van het mandaat dat de Europese Commissie heeft gekregen om onder auspiciën van de Commissie van de Verenigde Naties voor internationaal handelsrecht (Uncitral) te onderhandelen over de mogelijke oprichting van een multilateraal investeringsgerecht (MIC). Het betreurt echter dat de huidige onderhandelingen meer over procedurele dan over inhoudelijke kwesties gaan.

1.3. Vijf jaar na de aanvang van dit eerste multilaterale hervormingsproces van het ISDS-systeem is de materiële vooruitgang beperkt gebleven tot de opstelling van een gedragscode voor arbiters, waarvan de details nog moeten worden vastgesteld. Bij de besprekingen over de structurele hervorming van het ISDS-systeem, waarvan de oprichting van een permanent gerecht een centraal onderdeel is, blijkt het moeilijk om een oplossing te vinden die door alle Uncitral-leden wordt gesteund.

1.4. Aangezien de lidstaten geen consensus hebben bereikt binnen de relevante internationale organisaties staat momenteel nog geen herziening van het materiële recht gepland. Daarom dringt het EESC er bij de Europese Commissie op aan om de hervorming van het materieel recht voort te zetten, samen met de hervorming van de procedureregels. Wat de inhoudelijke kwesties betreft, moeten vage of te ver gaande bepalingen inzake eerlijke en billijke behandeling (fair and equitable treatment — FET) beperkt blijven tot non-discriminatie en directe onteigening als essentiële elementen van investeringsbescherming.

1.5. Voorts dringt het EESC erop aan dat sommige van de meer transversale kwesties op de onderhandelingstafel blijven liggen, zoals het remmende effect van ISDS, de uitputting van lokale rechtsmiddelen en de toegang van derden, zoals lokale gemeenschappen die gevolgen ondervinden van investeringen. Met de onderhandelingen moeten echte resultaten worden geboekt die een verschil maken. Het proces mag zich niet beperken tot enkele aanpassingen van het huidige ISDS-arbitragesysteem, dat als een succes wordt beschouwd.

1.6. Het EESC merkt op dat de hervorming van de procedureregels (met name inzake transparantie, gedragsregels, toegang tot of kosten van arbitrage) niettemin de weg opent voor een debat over de hervorming van de materiële regels.

1.7. Het EESC zou graag zien dat alle belanghebbenden (zoals omwonenden, werknemers, vakbonden, milieugroeperingen of consumenten) opmerkingen kunnen maken in het kader van de “amicus curiae”-procedure<sup>(1)</sup> en dat rechters hier terdege rekening mee houden.

1.8. Het EESC is te spreken over de inspanningen van de OESO om in investeringsovereenkomsten rekening te houden met duurzame ontwikkeling, maar dringt erop aan dat zij bij haar werkzaamheden ook aandacht besteedt aan sociale kwesties, met name door passende zorgvuldigheid (“due diligence”) tot een voorwaarde voor buitenlandse investeerders te maken.

1.9. Het EESC heeft herhaaldelijk naar voren gebracht, met name in advies REX/501 over een multilateraal investeringsgerecht<sup>(2)</sup>, dat het MIC op geen enkele wijze afbreuk mag doen aan het vermogen van de EU en de lidstaten om hun verplichtingen uit hoofde van internationale milieu-, mensenrechten- en arbeidsovereenkomsten na te komen, noch aan de bescherming van de consument. Er zijn procedurele waarborgen nodig tegen vorderingen die gericht zijn op nationale wetgeving inzake het algemeen belang. Het EESC meent dat dit alleen in voldoende mate kan worden bereikt door de opname van een hiërarchieclausule<sup>(3)</sup> en een uitzonderingsbepaling voor het algemeen belang.

1.10. Het EESC merkt op dat de werkzaamheden van Werkgroep III van Uncitral zich weliswaar toespitsen op procedurele elementen, maar dat dit in de toekomst positieve gevolgen kan hebben voor een duidelijkere en stabielere rechtspraak, hetgeen ook een hervorming van het toepasselijke materiële recht van investeringsverdragen zal vergemakkelijken.

1.11. Het EESC benadrukt dat volgens het internationaal gewoonterecht en het internationaal recht inzake de mensenrechten, particulieren eerst in nationale rechtbanken verhaal moeten zoeken voordat zij een internationale procedure tegen een staat kunnen beginnen. Het EESC betreurt dat het internationaal investeringsrecht over het algemeen geen verplichting inhoudt om eerst de nationale rechtsmiddelen uit te putten. Het EESC merkt op dat dit systeem kleine en middelgrote ondernemingen benadeelt, gezien hun beperkte financiële middelen. Het moedigt de Commissie derhalve aan om in het kader van de Uncitral-procedure te ijveren voor uitputting van lokale rechtsmiddelen voordat een geschil aan een internationaal gerecht kan worden voorgelegd. Het ISDS-systeem moet als een buitengewoon rechtsmiddel worden erkend.

1.12. Het EESC herinnert de Commissie aan zijn verzoek om meer bij haar Uncitral-werkzaamheden te worden betrokken.

1.13. Het EESC wijst er nog eens op dat er moet worden gezorgd voor samenhang tussen de ambitieuze doelstellingen van de Europese Unie op het gebied van duurzame ontwikkeling en de hervorming van het ISDS-model. Slecht ontworpen investeringsverdragen kunnen de vooruitgang belemmeren, terwijl goed ontworpen investeringsverdragen samenlevingen kunnen helpen de huidige uitdagingen het hoofd te bieden. We moeten een nieuw governance-model voor internationale investeringen ontwikkelen dat de aanzienlijke kloof tussen het investeringsstelsel enerzijds en de mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu anderzijds dicht.

## 2. Inleiding

2.1. De beslechting van geschillen tussen investeerders en staten (Investor-State Dispute Settlement — ISDS) maakt deel uit van veel vrijhandelsovereenkomsten en internationale investeringsovereenkomsten en maakt het mogelijk geschillen in verband met de uitvoering van overeenkomsten inzake de bescherming van investeringen te beslechten.

2.2. Het is een rechtsmiddel dat door een buitenlandse investeerder uit een verdragsluitende staat bij een particulier scheidsrecht wordt ingesteld tegen een staat die de bepalingen van het betrokken verdrag niet naleeft.

2.3. Een van de arbiters wordt aangesteld door de onderneming, de tweede door de staat en de derde door de secretaris-generaal van het Permanent Hof van Arbitrage.

2.4. Het EESC heeft zich al bij verschillende gelegenheden over de problemen met het ISDS-systeem gebogen<sup>(4)</sup>. Het doel van dit advies is dus niet om alle gebreken en uitdagingen van ISDS-arbitrage te analyseren, maar om de hervorming en modernisering van deze methode voor geschillenbeslechting, die momenteel binnen Uncitral worden besproken en waarin de Europese Commissie een centrale rol speelt, te onderzoeken en er een standpunt over in te nemen.

---

<sup>(1)</sup> Een amicus curiae (letterlijk: vriend van het hof) is een entiteit of persoon die geen partij is bij een geschil en juridische argumenten aan de rechtbank wenst voor te leggen. De toelating van amici curiae is aan strikte voorwaarden gebonden om te waarborgen dat het evenwicht tussen de rechten van de procespartijen tijdens de procedure wordt geëerbiedigd. Maar de procedure houdt ook de belofte in van legitimiteit die door de amici curiae aan het investeringsarbitrageproces wordt gegeven; <https://www.iisd.org/itn/fr/2019/04/23/protecting-social-rights-using-the-amicus-curiae-procedure-in-investment-arbitration-a-smokescreen-against-third-parties-maxime-somda/>

<sup>(2)</sup> PB C 110 van 22.3.2019, blz. 145.

<sup>(3)</sup> Wanneer de landen die aan de onderhandelingen hebben deelgenomen, de rangorde van opeenvolgende verdragen over hetzelfde onderwerp wensen te bepalen, bevatten de slotbepalingen bepalingen die de verhouding tussen het nieuwe verdrag en bestaande of toekomstige verdragen over hetzelfde onderwerp regelen.

<sup>(4)</sup> PB C 110 van 22.3.2019, blz. 145; PB C 487 van 28.12.2016, blz. 30; PB C 332 van 8.10.2015, blz. 45.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het ISDS-model heeft de laatste jaren veel kritiek te verduren gekregen en de roep om een herziening van de investeringsverdragen is gestaag toegenomen. Daarbij gaat het met name om de aantasting van het recht van staten om te reguleren en het in twijfel trekken van de democratische legitimiteit, de schending van Europese regelgevingsnormen (of het nu gaat om gezondheids-, fytosanitaire, sociale of milieunormen) of de neutraliteit en onafhankelijkheid van de arbiters.

3.2. De vaakst gesignaleerde problemen hebben betrekking op het gebrek aan **transparantie** bij investeringsgeschillen, het gebrek aan consistentie en **voorspelbaarheid van arbitrale uitspraken**, de rol en onafhankelijkheid van de arbiters, twijfels over hun legitimiteit en het remmend effect van arbitrale uitspraken op de regelgevende bevoegdheden van staten. Het **remmend effect** heeft met name betrekking op het feit dat staten kunnen worden afgeschrikt om wetgeving vast te stellen, die per definitie in het algemeen belang is, uit vrees zich ten nadele van hun burgers en belastingbetalers bloot te stellen aan aansprakelijkheid uit hoofde van een investeringsverdrag en aan de mogelijkheid dat zij in geval van een geschil grote bedragen aan buitenlandse investeerders zullen moeten betalen.

3.3. Kritiek is er ook vaak op clausules in ISDS-regelingen die vage of juist te vergaande begrippen bevatten zoals “eerlijke en billijke behandeling” en “indirecte onteigening”, die tot rechtsonzekerheid en potentieel misbruik kunnen leiden.

3.4. Evenzo tast **het beginsel van geen beroep of geen beroep tot nietigverklaring of herziening**, tenzij anders overeengekomen, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte aan. De tekortkomingen van deze traditionele ISDS-systemen zijn de afgelopen jaren door investeerders uitgebuit, hetgeen heeft geleid tot een ongekende toename van het aantal geschillen tussen investeerders en staten, tot een aanzienlijke toename van de bedragen die door investeerders worden gevorderd en tot hoge procedurekosten.

3.5. Hedendaagse uitdagingen, zoals de klimaatverandering (die voor werknemers een rechtvaardige transitie naar een koolstofarme economie impliceert), de COVID-19-pandemie, de digitalisering en de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (met inbegrip van het concept van fatsoenlijk werk), kan alleen het hoofd worden geboden door middel van nationale en internationale investeringen. Mechanismen voor geschillenbeslechting tussen investeerders en staten moeten dan ook absoluut worden verbeterd.

3.6. Het EESC herinnert eraan dat er moet worden gezorgd voor een modern, doeltreffend en goed functionerend internationaal systeem voor de bescherming van investeringen met geschillenbeslechting, maar ook voor samenhang tussen de ambitieuze doelstellingen van de Europese Unie op het gebied van duurzame ontwikkeling en de hervorming van het ISDS-model. Slecht ontworpen investeringsverdragen kunnen de vooruitgang belemmeren, terwijl goed ontworpen investeringsverdragen samenlevingen kunnen helpen de huidige uitdagingen het hoofd te bieden.

### 4. Inzet van het debat in de Europese Unie

4.1. Wegens de kritiek op het ISDS-model heeft de Europese Commissie het in 2015 vervangen door een permanent orgaan voor de beslechting van investeringsgeschillen, dat specifiek is ontworpen om de bovengenoemde problemen aan te pakken.

4.2. Er moet worden opgemerkt dat de Commissie met de oprichting van een MIC alleen procedurele kwesties aanpakt met betrekking tot **geschillenbeslechting, maar niet volledig tegemoetkomt aan de inhoudelijke kritiek op de ISDS**.

4.3. In het kader van de huidige hervorming kunnen inhoudelijke kwesties, zoals het toepasselijke materiële recht of de uitleggingsregels, met inbegrip van de samenhang met andere internationale verplichtingen (bv. die in verband met de Internationale Arbeidsorganisatie en de VN-Verdragen), alleen worden behandeld in het kader van de door het MIC toe te passen investeringsovereenkomsten.

4.4. Het EESC vreest dan ook dat zelfs als er een nieuw systeem voor geschillenbeslechting op multilateraal niveau zou komen, het geen oplossing zal bieden voor het fundamentele probleem van de bilaterale overeenkomsten inzake de bescherming van investeringen die vage of te vergaande bepalingen bevatten (zoals de eerdergenoemde eerlijke en billijke behandeling en indirecte onteigening) die misbruikt kunnen worden. Het EESC pleit er daarom voor om de bepalingen inzake eerlijke en billijke behandeling te beperken tot non-discriminatie en directe onteigening en dringt er bij de Europese Commissie op aan om ook rekening te houden met de kwestie van het toepasselijke materiële recht en niet alleen met de procedurele elementen.



4.5. De exacte kenmerken van het MIC (de samenstelling en de begroting van het gerecht, de mogelijkheid om ondersteuning te krijgen van een secretariaat enz.) zullen afhangen van het resultaat van de komende onderhandelingen tussen de landen die zich bij het nieuwe systeem zullen aansluiten.

## 5. Noodzaak van een aanpak die past bij het streven naar duurzame ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid

5.1. Volgens de hedendaagse publieke opinie en volgens deskundigen gaapt er een grote kloof tussen investeringsbescherming, die juridisch bindend is en via wettelijk bindende instrumenten kan worden afgedwongen, en de bescherming van mensenrechten, sociale rechten, milieurechten of gezondheidsrechten, waarvan de internationale regelingen gedeeltelijk of helemaal niet bindend zijn of, indien zij bindend zijn, geen instrumenten voor een goede handhaving ervan bevatten.

5.2. Bij het debat over de hervorming van het ISDS-systeem moet ook rekening worden gehouden met de nieuwe aanpak van de Europese Commissie voor de uitvoering en handhaving van de hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling in de vrijhandelsovereenkomsten van de EU, waarmee het **15-puntenactieplan** uit 2018 wordt herzien <sup>(5)</sup>.

5.3. Het EESC juicht het toe dat de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een initiatief over de toekomst van investeringsovereenkomsten heeft gelanceerd <sup>(6)</sup>. In het kader van dit initiatief kan worden bekeken hoe toekomstige investeringsovereenkomsten kunnen helpen om de hierboven geschetste uitdagingen aan te pakken, en kan worden nagedacht over hervormingen. Centraal in dit initiatief staat de primaire noodzaak om de klimaatcrisis aan te pakken. Het EESC dringt er echter op aan dat de OESO bij haar werkzaamheden ook aandacht besteedt aan sociale kwesties, met name door passende zorgvuldigheid (“due diligence”) tot een voorwaarde voor buitenlandse investeerders te maken.

5.4. De werkzaamheden van de OESO omvatten belangrijke mijlpalen zoals een aanbeveling van de OESO-raad over de kwaliteiten van buitenlandse directe investeringen (foreign direct investments — FDI) <sup>(7)</sup> voor duurzame ontwikkeling, die in juni 2022 door de ministers van de OESO-lidstaten is aangenomen. Dit is het eerste multilaterale instrument dat beleidsmakers helpt de positieve bijdrage van internationale investeringen aan de SDG's te vergroten, en wordt aangevuld met de FDI Qualities Policy Toolkit <sup>(8)</sup> en de FDI Qualities Indicators 2022 <sup>(9)</sup>.

5.5. Net als het Europees Parlement <sup>(10)</sup> is het EESC van mening dat het investeringsbeleid van de EU moet voldoen aan de verwachtingen van investeerders en begunstigde staten, maar **ook ten dienste moet staan van de bredere economische belangen, de externe beleidsdoelstellingen en prioriteiten van de EU**, met name op het gebied van milieubescherming en de bescherming van de mensenrechten en grondrechten.

5.6. Het EESC benadrukt dat volgens het internationaal gewoonterecht en het internationaal recht inzake de mensenrechten particulieren eerst in nationale rechtbanken verhaal moeten zoeken voordat zij een internationale procedure tegen een staat kunnen beginnen. Het EESC betreurt dat het internationaal investeringsrecht over het algemeen geen verplichting inhoudt om eerst de nationale rechtsmiddelen uit te putten.

5.7. Het EESC moedigt de Commissie derhalve aan de uitputting van nationale rechtsmiddelen nader onder de loep te nemen.

## 6. De rol van Werkgroep III van de Commissie van de Verenigde Naties voor internationaal handelsrecht (Uncitral)

6.1. Op basis van het mandaat van de Raad is de Commissie onder auspiciën van Uncitral onderhandelingen begonnen met VN-lidstaten in Werkgroep III.

6.2. Het EESC herinnert de Commissie aan zijn verzoek om meer bij de werkzaamheden van Uncitral betrokken te worden.

6.3. In 2017 heeft Uncitral haar Werkgroep III een breed mandaat gegeven om te werken aan een mogelijke hervorming van de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten (ISDS). Tijdens de eerste fase van haar beraadslagingen heeft Werkgroep III een aantal punten van zorg vastgesteld.

<sup>(5)</sup> Het EESC heeft zich over deze kwestie gebogen in zijn advies “De volgende generatie hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling — Herziening van het 15-puntenactieplan” (PB C 105 van 4.3.2022, blz. 40).

<sup>(6)</sup> <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/investment-treaties.htm>

<sup>(7)</sup> <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0476>

<sup>(8)</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/fdi-qualities-policy-toolkit\\_7ba74100-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/fdi-qualities-policy-toolkit_7ba74100-en)

<sup>(9)</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1144\\_1144750-u5ks4jvtnl&title=FDI-Qualities-Indicators-2022](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1144_1144750-u5ks4jvtnl&title=FDI-Qualities-Indicators-2022)

<sup>(10)</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 23 juni 2022 over de toekomst van het internationale investeringsbeleid van de EU (2021/2176 (INI)).

Met betrekking tot de totale kosten en de duur van het ISDS-systeem <sup>(11)</sup>:

- de werkgroep heeft kennisgenomen van analyses op basis van de beperkte informatie die thans beschikbaar is. Volgens deze informatie houdt 80 tot 90 % van de ISDS-kosten verband met juridische vertegenwoordiging en honoraria van deskundigen, en bedragen de kosten per procedure gemiddeld 8 miljoen USD;
- bijzondere aandacht werd gevestigd op het feit dat de hoge kosten van met overheidsmiddelen gefinancierde ISDS-procedures moeilijk te rechtvaardigen zijn voor ontwikkelingslanden met beperkte financiële middelen;
- er werd benadrukt dat de gevolgen in termen van duur en kosten van de procedure ook voortvloeiden uit het feit dat de ISDS-regeling het beginsel van precedentwerking niet volgde, wat tot een gebrek aan voorspelbaarheid leidde;
- voorts werd erop gewezen dat de hoge kosten van de procedures in sommige stelsels de toegang van kleine en middelgrote ondernemingen tot het ISDS-mechanisme beperkten, waardoor deze ondernemingen de door investeringsverdragen geboden bescherming werd ontzegd;
- er werd echter ook naar voren gebracht dat in sommige stelsels extra kosten kunnen voortvloeien uit oneerlijke praktijken, het bestaan van parallelle procedures, het ontbreken van duidelijke procedurevoorschriften en het ontbreken van een mechanisme om onrechtmatige vorderingen zeer snel af te wijzen;
- voorts werd benadrukt dat de kostenstijging verband hield met systeemproblemen en de structuur van de ISDS-regeling, of zelfs het ontbreken van een systeem. Daaraan werd toegevoegd dat deze problemen verantwoordelijk waren voor het gebrek aan consistentie en voorspelbaarheid van de resultaten, waarvan vooral de verwerende staten het slachtoffer waren.

Met betrekking tot bestaande ernstige zorgen, rekening houdend met de interactie met onderliggende materiële normen <sup>(12)</sup>:

- andere middelen dan arbitrage voor de beslechting van investeringsgeschillen en methoden voor het voorkomen van geschillen;
- uitputting van lokale rechtsmiddelen;
- deelname van derde partijen;
- reconventionele vorderingen;
- afremming van regelgeving;
- berekening van schadevergoeding.

6.4. Sinds de start van haar werkzaamheden heeft Werkgroep III hoofdzakelijk aan twee thema's gewerkt: ten eerste een mogelijke structurele hervorming, door middel van de oprichting van een permanent gerecht en een beroepsstelsel, de aanstelling van de rechters, en de reikwijdte van het beroep, en ten tweede niet-structurele en incrementele hervormingselementen, zoals het opstellen van een gedragscode voor arbiters en rechters om de transparantie te vergroten en belangenconflicten te vermijden, een methode voor het beoordelen van schadevergoedingen en manieren om bemiddeling tussen de partijen aan te moedigen. Op het gebied van structurele hervormingen en horizontale kwesties is er echter geen grote vooruitgang geboekt. Zo worden de jurisdictie van het permanente gerecht, de samenstelling ervan en de procedure voor de aanstelling van zijn leden nog steeds besproken binnen de delegaties.

6.5. De Europese Commissie maakt zich in het debat hard voor duidelijke regels inzake ethiek en onpartijdigheid, niet-hernieuwbare aanstellingen, voltijdse aanstelling van arbiters en mechanismen voor de benoeming van onafhankelijke rechters. Het EESC steunt dit standpunt omdat er strikte regels nodig zijn om belangenconflicten te vermijden.

6.6. Meer transversale kwesties zoals het afremmende effect van ISDS, de uitputting van lokale rechtsmiddelen en de toegang van derden, zoals lokale gemeenschappen die de gevolgen van investeringen ondervinden, kregen aanvankelijk minder aandacht, tot frustratie van veel waarnemers uit het maatschappelijk middenveld. Volledig in overeenstemming met zijn eigen aanbevelingen in advies REX/501 spoort het EESC de Commissie aan ervoor te zorgen dat deze fundamentele vragen op tafel blijven liggen en op bevredigende wijze worden beantwoord.

6.7. Het EESC betreurt het gebrek aan leesbaarheid van de notulen en de website van Werkgroep III, waardoor belanghebbenden niet goed op de hoogte kunnen blijven van de voortgang van de werkzaamheden.

---

<sup>(11)</sup> Verslag van Werkgroep III (Hervorming van de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten) over de werkzaamheden van de 34e zitting (Wenen, 27 november-1 december 2017).

<sup>(12)</sup> Verslag van Werkgroep III (Hervorming van de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten) over de werkzaamheden van de 37e zitting (New York, 1-5 april 2019).

6.8. Het EESC merkt op dat de werkzaamheden van Werkgroep III zich weliswaar toespitsen op procedurele elementen, maar dat dit in de toekomst positieve gevolgen kan hebben voor een duidelijkere en stabielere rechtspraak, hetgeen ook een hervorming van het toepasselijke materiële recht van investeringsverdragen zal vergemakkelijken. Om ervoor te zorgen dat een multilateraal ISDS-hervormingsproces echt zoden aan de dijk zet is het volgens het EESC echter van essentieel belang dat er bij een institutionele hervorming wordt afgestapt van ad-hoc-arbitrage, dat de internationale governance van investeringen breder wordt benaderd en dat ISDS-arbitrage niet simpelweg wordt vervangen door een tribunaal voor geschillen tussen investeerders en staten.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

## III

(Vorbereidende handelingen)

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

573e ZITTING VAN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, 26.10.2022-27.10.2022

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (herschikking)**

(COM(2022) 650 final)

**over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (herschikking)**

(COM(2022) 655 final)

**en over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU**

(COM(2022) 657 final)

(2023/C 75/19)

Rapporteur: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Corapporteur: **Milena ANGELOVA**

Raadpleging	Europese Commissie, 26.7.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	29.9.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	179/0/6

### 1. Inleiding

1.1. Naar aanleiding van de in september 2020 goedgekeurde werkagenda van het nieuwe migratie- en asielpact stelde de Europese Commissie in april 2022 het vaardigheden- en talentenpakket voor. Het nieuwe pakket is bedoeld om legale migratie naar de Unie te bevorderen door talent en vaardigheden op zo'n manier aan te trekken dat zowel landen van herkomst als van bestemming er wel bij varen. Daarnaast moeten de herzieningen leiden tot een efficiënter en coherenter stelsel van rechten en werkgelegenheidskansen voor onderdanen van derde landen die in de EU verblijven, en helpen om de aantrekkelijkheid van de EU als bestemming voor geschoolde onderdanen van derde landen te vergroten.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met dit pakket. Het volgt een constructieve en coherente benadering inzake migratie en komt tegemoet aan de behoefte om de EU-instrumenten voor legale migratie te verbeteren. De digitale en groene transitie komt steeds meer op kruissnelheid, maar tegelijk worden alle economische sectoren geplaagd door een tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden. In dat verband benadrukt het EESC de rol die legale migratie kan spelen om die tekorten te verhelpen op gebieden waar dat aantoonbaar noodzakelijk is.

1.3. Het EESC heeft reeds zijn bezorgdheid geuit over het feit dat het nieuwe migratie- en asielpact vooral gericht is op grens- en migratiebeheer. Daarom beschouwt het de vooruitgang op het gebied van de governance van georganiseerde en legale immigratie als positief.

1.4. Het EESC waardeert dat de Commissie de cruciale rol erkent die migranten reeds in de Europese economie en samenleving spelen door behoeften op de evoluerende arbeidsmarkt te dekken en in voorkomend geval tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden op te vangen: een verandering van perspectief met een normaliserend en positief discours is zeer belangrijk.

1.5. Het EESC is daarom verheugd dat de instroom van talent uit derde landen wordt vergemakkelijkt om die toenemende behoeften te dekken, met name in sectoren met structurele tekorten.

1.6. Het EESC stelt voor om het narratief dat de instroom van buitenlandse werkkrachten koppelt aan de behoeften van de arbeidsmarkten in de lidstaten, tegen het licht te houden, zonder afbreuk te doen aan het belang ervan, om te voorkomen dat pas aangekomen werknemers uit derde landen te weinig werk hebben of met gebrekkige arbeidsomstandigheden te maken krijgen.

1.7. Het EESC acht het nodig om nieuwe kanalen te creëren teneinde talent naar de EU te lokken, maar het wijst er ook op dat er andere behoeften zijn op de arbeidsmarkten van de lidstaten. Naast het voorgestelde pakket moeten er dus bijkomende maatregelen worden genomen om ook aan die behoeften te voldoen. Het is met name belangrijk om de inspanningen op te voeren teneinde werklozen en inactieven via doelgerichte steunmaatregelen op de arbeidsmarkt te integreren.

1.8. Het EESC is van mening dat de Commissie ambitieuzer moet zijn in haar zoektocht naar legale en georganiseerde kanalen voor arbeidsmigratie waarbij ook rekening wordt gehouden met mensen die internationale bescherming nodig hebben.

1.9. Het EESC is ingenomen met de mededeling over het aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU. De tekst is een stap vooruit op het gebied van arbeidsmigratie, waar in deze nieuwe omstandigheden gepaste, realistische en doeltreffende instrumenten voor nodig zijn.

1.10. Het EESC acht het noodzakelijk om vooruitgang te boeken met de talentenpool<sup>(1)</sup>, te beginnen met het eerste proefproject, en volgend jaar moet de volledige versie gelanceerd worden. Het wijst erop dat de talentenpool pas succesvol kan zijn en voldoende bereik kan hebben als er passende middelen worden ingezet om het instrument toegankelijk en operationeel te maken. Het is ook ingenomen met de talentpartnerschappen en is van mening dat die in samenwerking met derde landen ontwikkeld moeten worden. Het EESC pleit voor adequate evaluatiemechanismen waardoor de talentpartnerschappen op zichtbare en transparante wijze kunnen worden uitgevoerd, niet alleen om de instrumenten zelf te beoordelen, maar ook om de landen in kaart te brengen waarmee kan worden samengewerkt. De eerbiediging van de rechtsstaat en de mensenrechten moet altijd een aandachtspunt zijn in de externe betrekkingen van de EU in het kader van haar immigratie- en asielbeleid.

1.11. Terwijl vrouwen in sommige cruciale sectoren zeer goed vertegenwoordigd zijn, komen mobiele en migrantenvrouwen soms terecht in onzekere banen en de informele economie. Vaak krijgen ze ook te maken met discriminatie, sociale uitsluiting, misbruik, geweld en intimidatie, en hebben ze maar weinig kansen op een baan of opleiding. Het EESC is van mening dat de bescherming van vrouwenrechten en het genderperspectief meer de norm moeten worden.

1.12. Het EESC is ingenomen met de voorgestelde herziening van de richtlijn langdurig ingezetenen in de Europese Unie. Het doet het EESC genoeg dat het met het voorstel makkelijker wordt om de status van langdurig ingezetene te behouden door in aanmerking komende verblijfsperiodes in verschillende lidstaten te cumuleren, dat de mobiliteit binnen de EU gestimuleerd wordt en dat de gelijke toegang tot sociale bescherming wordt uitgebreid naar EU-onderdanen die langdurig in een andere lidstaat verblijven.

---

(<sup>1</sup>) De EU-talentenpool zal bestaan uit een EU-brede pool van kandidaten uit niet-EU-landen die na een screening van hun referenties zullen worden geselecteerd op basis van specifieke vaardigheidsniveaus, criteria en migratievereisten. Dit wordt het eerste EU-brede platform en instrument voor afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (COM(2022) 657 final).

1.13. Het EESC verheugt zich over de herziening van de richtlijn gecombineerde vergunning, met inbegrip van de doelstelling om de aanvraagprocedure te vergemakkelijken en te vereenvoudigen en ervoor te zorgen dat de gecombineerde vergunning niet gebonden is aan één specifieke werkgever. Het is echter wel van mening dat men een poging had kunnen ondernemen om de rechten uit te breiden, in overeenstemming met de inhoud van het eerste voorstel voor een richtlijn uit 2011.

1.14. Het EESC vindt het essentieel dat werknemers uit derde landen volgens de herziening een gelijkere behandeling moeten krijgen, met name wat de arbeidsomstandigheden, vrijheid van vereniging en aansluiting en socialezekerheidsuitkeringen betreft.

1.15. Het EESC benadrukt ook dat de sociale partners en andere relevante belanghebbenden moeten kunnen deelnemen aan het debat over de manier waarop de arbeidsmigratie op EU-niveau in goede banen kan worden geleid. Daarom is het ingenomen met de oprichting van het voorgestelde platform voor dialoog op EU-niveau.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Naar aanleiding van de in september 2020 goedgekeurde werkagenda van het nieuwe migratie- en asielpact stelde de Europese Commissie in april 2022 het vaardigheden- en talentenpakket voor. Het pakket omvat de herziening van Richtlijn 2003/109/EG betreffende langdurig ingezetenen <sup>(2)</sup>, Richtlijn 2011/98/EU betreffende de gecombineerde vergunning <sup>(3)</sup> en de mededeling over het aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU <sup>(4)</sup>.

2.2. Het nieuwe pakket is bedoeld om legale migratie naar de Unie te bevorderen door talent en vaardigheden op zo'n manier aan te trekken dat zowel landen van herkomst als van bestemming er wel bij varen. Daarnaast moeten de herzieningen leiden tot een efficiënter en coherenter stelsel van rechten en werkgelegenheidskansen voor onderdanen van derde landen die in de EU verblijven, en helpen om de aantrekkelijkheid van de EU als bestemming voor geschoolde onderdanen van derde landen te vergroten.

2.3. De mededeling over het aantrekken van talent en vaardigheden heeft als doel de beginselen van legale migratie om economische redenen naar de Unie op orde te brengen. Erin geeft de Commissie aan dat ze de wetgevende pijler met twee herzieningsvoorstellen wil verbeteren, talentpartnerschappen en de EU-talentenpool wil opzetten, en beleid voor legale migratie op het gebied van zorg, jeugd en innovatie wil invoeren.

2.4. Het EESC wijst erop dat er in het voorstel geen analyse en evaluatie zijn uitgevoerd om te achterhalen waarom de huidige richtlijnen over de gecombineerde vergunning en langdurig ingezetenen niet naar behoren hebben gewerkt. De Commissie zou de oorzaken van deze gebrekkige resultaten moeten analyseren en delen, en nagaan of ze bijvoorbeeld te maken hebben met een gebrek aan wil van de lidstaten om de richtlijnen uit te voeren of buitensporige administratieve rompslomp. Zo kan ze vermijden dat dezelfde problemen zich in de toekomst opnieuw voordoen.

2.5. Het voorstel voor de herziening van de richtlijn gecombineerde vergunning biedt de kans om de toegang tot die vergunning te verbreden, de toegang tot de arbeidsmarkt voor werknemers uit derde landen te vergemakkelijken, en daarnaast de rechten in die richtlijn te consolideren en de toepassing ervan in de lidstaten meer te harmoniseren.

2.6. De voorgestelde herziening van de richtlijn langdurig ingezetenen is tevens bedoeld om de toepassing ervan in de lidstaten te verbeteren en tegelijk de mobiliteit binnen de EU te vergemakkelijken door het proces te vereenvoudigen en de termijnen om een vergunning voor langdurig verblijf te verkrijgen, te verkorten.

2.7. Over het algemeen is het EESC ingenomen met dit pakket. Het volgt een constructieve en coherente benadering inzake migratie, komt tegemoet aan de behoefte om de EU-instrumenten voor legale migratie te verbeteren en benadrukt de rol die legale migratie kan spelen om arbeidstekorten te verhelpen op gebieden waar dat aantoonbaar noodzakelijk is, en het tekort aan vaardigheden te helpen terugdringen. Het EESC heeft reeds zijn bezorgdheid geuit dat het nieuwe migratie- en asielpact te veel nadruk legt op grens- en migratiebeheer. Daarom is het ingenomen met de vooruitgang op het gebied van de governance van georganiseerde en legale migratie.

2.8. Het EESC waardeert de cruciale rol die migranten reeds in de Europese economie en samenleving spelen door behoeften op de arbeidsmarkt te dekken en in voorkomend geval tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden op te vangen. Het EESC is daarom verheugd dat de instroom van talent uit derde landen wordt vergemakkelijkt om die toenemende behoeften te dekken, met name in sectoren met structurele tekorten. Het is ook ingenomen met de

---

<sup>(2)</sup> COM(2022) 650.

<sup>(3)</sup> COM(2022) 655.

<sup>(4)</sup> COM(2022) 657.

maatregelen om innovatieve en schaalbare bedrijven aan te trekken die een aanzienlijke meerwaarde betekenen voor de economie en de samenleving van de EU. Internationale onderzoeksprojecten blijven een andere doeltreffende manier om toptalent te bevorderen, aan te trekken en te behouden. Daartoe moet de toegang tot de arbeidsmarkt van de EU versneld en vereenvoudigd worden voor professionelen uit derde landen naar wie er vraag is, om Europa aantrekkelijker te maken voor andere delen van de wereld. Het EESC steunt en is ingenomen met de ontwikkeling en uitvoering van praktische instrumenten om talent uit derde landen gemakkelijker met potentiële werkgevers in de lidstaten in contact te brengen.

2.9. Er moet worden nagedacht over het narratief dat de instroom van buitenlandse werkkrachten koppelt aan de behoeften van de arbeidsmarkten in de lidstaten. In sommige EU-landen worden bepaalde sectoren en beroepsgroepen geplaagd door structurele werkloosheid als gevolg van een mismatch in vaardigheden, de lage aantrekkelijkheid van bepaalde sectoren of beroepsgroepen, en bezorgdheid over de arbeidsomstandigheden. Het is belangrijk om dergelijke sectoren en beroepsgroepen in die landen aantrekkelijker te maken voor werknemers op de binnenlandse markten (onderdanen van het land zelf, werknemers uit de EU en werknemers uit derde landen met een werkvergunning) om te voorkomen dat pas aangekomen werknemers uit derde landen te weinig werk hebben of met gebrekkige arbeidsomstandigheden te maken krijgen. Tegelijkertijd kan de EU-talentedpool helpen om werknemers uit derde landen doelgericht aan banen in de EU te koppelen en aldus te voorkomen dat ze te weinig werk hebben.

2.10. Hoewel het EESC het nodig acht om nieuwe kanalen te creëren teneinde talent naar de EU te lokken, wijst het erop dat er ook andere behoeften zijn op de arbeidsmarkten van de lidstaten. Naast het voorgestelde pakket moeten er dus bijkomende maatregelen worden genomen om ook aan die behoeften te voldoen.

2.11. In dat verband hoopt het EESC dat er (zoals gepland in de follow-upverslagen) vooruitgang kan worden geboekt bij de verbetering van de seizoensarbeidersrichtlijn en de richtlijn inzake overplaatsingen binnen een onderneming, die gepland staat voor 2023. Het benadrukt daarbij dat de bescherming van seizoensarbeiders, in overeenstemming met de resoluties van het Europees Parlement en van het EESC zelf, steeds gewaarborgd moet worden en dat met name arbeidsuitbuiting in voorkomend geval moet worden bestreden. Daartoe moet het aantal arbeidsinspecties, in overeenstemming met de werkzaamheden van de Europese Arbeidsautoriteit, versterkt en opgevoerd worden

2.12. In het licht van de goedkeuring van de **Europese vaardighedenagenda** <sup>(5)</sup> op 1 juli 2020 is het EESC van mening dat migranten, vluchtelingen en aanvragers van internationale bescherming gelijk moeten worden behandeld, ongeacht hun vaardigheden of opleidingsniveau. Daarom moeten alle werknemers hun vaardigheden en competenties kunnen verzilveren en toegang krijgen tot hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen en om- en bijscholingen, zodat ze hun plaats op de arbeidsmarkt kunnen vinden op basis van flexibele leertrajecten waarmee hun specifieke behoeften, rekening houdend met hun leeftijd, op de juiste banen worden afgestemd.

2.13. Het EESC is van mening dat de Commissie ambitieuzer moet zijn in haar zoektocht naar legale en georganiseerde kanalen voor arbeidsmigratie waarbij ook rekening wordt gehouden met mensen die internationale bescherming nodig hebben.

2.14. Er moet over worden nagedacht of studenten uit derde landen die naar de EU komen om te studeren, vlot in de arbeidsmarkt van de EU geïntegreerd kunnen worden. Tegelijk moeten braindrains echter teruggedrongen worden. In dat verband zou het een goede zaak zijn om preventieve maatregelen te nemen, zoals ethische aanwervingsclausules <sup>(6)</sup>, mechanismen voor begeleide terugkeer naar en re-integratie in het land van herkomst, of om desbetreffende specifieke clausules op te nemen in bilaterale overeenkomsten inzake arbeidsmigratie.

### 3. Over de mededeling betreffende het aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU

3.1. In de in april 2022 voorgestelde mededeling worden de aanbevelingen over legale migratie van het migratie- en asielpact van 2020 overgenomen, met als doel operationele en wetgevingsinitiatieven op dit gebied te bevorderen.

3.2. Het EESC is ingenomen met deze mededeling. De tekst is een stap vooruit op het gebied van arbeidsmigratie, waar in deze nieuwe omstandigheden gepaste instrumenten voor nodig zijn. In dat verband is het EESC van mening dat de toegevoegde reeks specifieke maatregelen voor Oekraïense vluchtelingen precies op tijd komt, maar betreurt het dat deze maatregelen niet eerder in het algemeen werden ingevoerd voor mensen die internationale bescherming nodig hebben, met name tijdens de crisis als gevolg van de oorlog in Syrië in 2015. Het EESC is ervan overtuigd dat de maatregelen en initiatieven voor vluchtelingen uit Oekraïne een keerpunt vormen en de norm moeten worden voor het EU-optreden bij gelijkaardige situaties in de toekomst.

<sup>(5)</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9723>

<sup>(6)</sup> General principles and operational guidelines for fair recruitment and definition of recruitment fees and related costs.

3.3. Het EESC vindt het noodzakelijk om, in samenwerking met derde landen, meer vooruitgang te boeken op het gebied van talentpartnerschappen. Het pleit echter voor adequate evaluatiemechanismen, niet alleen om de instrumenten zelf te beoordelen, maar ook om de landen in kaart te brengen waarmee kan worden samengewerkt. De eerbiediging van de rechtsstaat en de mensenrechten moet altijd een aandachtspunt zijn in de externe betrekkingen van de EU in het kader van haar immigratie- en asielbeleid. Het EESC acht het ook noodzakelijk om de procedures en resultaten van de reeds afgelopen proefprojecten te controleren en te evalueren, zodat er rekening mee kan worden gehouden en ze gebruikt kunnen worden wanneer er nieuwe projecten worden opgestart.

3.4. Het is belangrijk dat de Europese Commissie samenwerkt met de lidstaten en de sociale partners zodat de EU-talentenpool uit het voorstel zo onbureaucratisch en eenvoudig mogelijk wordt en zo snel mogelijk operationeel kan worden. De pool moet helpen om de huidige en toekomstige behoeften aan vaardigheden te dekken. Daarbij moeten de mogelijkheden van AI en andere spits technologieën worden gebruikt zodat de vaardigheden en talenten van onderdanen van derde landen ten volle worden benut, en de rol van onderdanen van de lidstaten en arbeidsmobiliteit binnen de Unie wordt aangevuld.

3.5. Werkgevers hebben te kampen met een acuut en vaak structureel tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden. Wanneer de volledige versie van de pool gelanceerd wordt, zou het dus belangrijk kunnen zijn om in de eerste plaats vraag en aanbod gericht op elkaar af te stemmen op basis van lijsten met knelpuntberoepen. Aangezien het belangrijk is om de nationale lijsten met knelpuntberoepen actueel te houden, moet de Commissie mogelijkheden voor wederzijds leren en peerreview over dat onderwerp in kaart brengen.

3.6. Naast de ontwikkeling van de talentenpool is het noodzakelijk om samen met werkgevers en de vakbonden meer realtime-informatie over de arbeidsmarkt en vaardigheden te verstrekken, zodat de pool met succes kan functioneren. Tegelijkertijd moet de EU beter in staat worden gesteld om vergelijkbare en geloofwaardige gegevens over de behoefte aan migranten uit derde landen te verzamelen en te interpreteren.

3.7. Het EESC is verheugd dat er een instrument voor de afstemming van vraag en aanbod komt. Het is van mening dat zulks noodzakelijk is om talent aan te werven, maar herhaalt dat andere sectoren van de arbeidsmarkten van de lidstaten tegelijk moeten worden aangepakt.

3.8. Het EESC is het eens met de Commissie dat het succes van deze initiatieven afhangt van de samenwerking met en de deelname van de sociale en economische actoren, en vindt het van essentieel belang dat zij meer kansen voor dialoog krijgen op Europees niveau. Het EESC is het forum bij uitstek om operationele en praktische kwesties te bespreken die verband houden met arbeidsmigratie. Daarom moet het EESC kunnen deelnemen aan de conferentie op hoog niveau over het nieuwe arbeidsmigratieplatform die de Commissie voor eind 2022 heeft gepland. Het EESC benadrukt ook dat de sociale partners en andere relevante belanghebbenden moeten kunnen deelnemen aan het debat over de manier waarop de arbeidsmigratie op EU-niveau in goede banen kan worden geleid. Daarom is het ingenomen met de oprichting van het voorgestelde platform voor dialoog op EU-niveau.

3.9. Het EESC vindt het een stap vooruit dat toekomstige kanalen voor arbeidsmigratie in sectoren zoals de zorg bestudeerd worden. Het betreurt echter dat die vooruitgang gepaard gaat met specifieke procedures die het gemeenschappelijk Europees immigratie- en asielbeleid versnipperen, wat een omvattende visie in de weg staat. Wel is het EESC het ermee eens dat er op deze gebieden vooruitgang moet worden geboekt door kwesties als ethische aanwerving en normen ter bescherming van arbeidsrechten aan de orde te stellen.

3.10. Terwijl vrouwen in de meeste cruciale sectoren zeer goed vertegenwoordigd zijn, komen mobiele en migrantenvrouwen soms terecht in onzekere banen en de informele economie. Vaak krijgen ze ook te maken met discriminatie, sociale uitsluiting, misbruik, geweld en intimidatie, en hebben ze maar weinig kansen op een baan of opleiding. Het EESC is van mening dat de bescherming van vrouwenrechten en het genderperspectief meer de norm moeten worden.

3.11. Het EESC verheugt zich tevens over de bevordering van mobiliteitsregelingen voor jongeren, maar wijst er nogmaals op dat de arbeidsrechten van jongeren bij mobiliteit en tijdens de integratie op de arbeidsmarkt beschermd moeten worden, aangezien zij soms geconfronteerd worden met slechtere arbeidsomstandigheden (tijdelijke banen, lage lonen enz.). In dezelfde geest moeten er specifieke maatregelen worden genomen voor werknemers met een handicap, zodat ze zich gemakkelijker kunnen integreren.

3.12. Het EESC is ingenomen met het initiatief om toelatingsregelingen voor innovatief ondernemerschap uit derde landen te bestuderen. In dat verband acht het EESC het positief dat deze toelatingsregelingen worden bestudeerd in het kader van een digitale en duurzame economie. Het is echter van mening dat ze, indien ze goed gestructureerd zijn, ook gebruikt kunnen worden om verschillende andere professionelen toegang tot EU-landen te bieden.



#### 4. Over de herziening van de richtlijn langdurig ingezetenen in de EU

4.1. Het EESC is ingenomen met dit voorstel voor een richtlijn dat als doel heeft de status van langdurig ingezetenen in de Unie te versterken door de manier waarop die status verkregen wordt, te vergemakkelijken, met name als het gaat om een verblijf in een tweede lidstaat. Het is ook verheugd dat het voorstel erop gericht is om de gelijke toegang tot sociale bescherming uit te breiden naar EU-onderdanen die langdurig in een andere lidstaat verblijven. Het verheugt het EESC daarnaast dat geprobeerd wordt om voor gelijke behandeling te zorgen en de toegang tot informatie over gezinshereniging in verband met deze richtlijn te vergemakkelijken.

4.2. Langdurig verblijf in de Unie is een van de belangrijkste instrumenten van het Europees immigratie- en asielbeleid. De procedures om de status van langdurig ingezetene te verkrijgen werden in 2003 goedgekeurd en hebben zich ongelijk ontwikkeld in de Unie. De voorgestelde revisie van de Commissie heeft als doel het systeem overal gelijk te trekken.

4.3. EU-onderdanen kunnen na een vijfjarig verblijf in een tweede lidstaat een aanvraag tot langdurig verblijf indienen. Die bepaling blijft in de voorgestelde herziening behouden. Doel van het voorstel is om de mobiliteit van mensen met dit soort verblijfsstatus binnen de Unie te vergemakkelijken door de verplichte verblijfsperiode te beperken tot drie jaar. Daarnaast wordt het met het voorstel mogelijk om verblijfsperioden in verschillende lidstaten te cumuleren.

4.4. Het EESC vindt het een stap vooruit dat aanvragers ook voldoen aan de vereisten voor langdurig verblijf in de EU wanneer ze verblijfsperioden in verschillende lidstaten cumuleren. Het meent echter wel dat de mechanismen voor het toezicht op en de coördinatie van deze bepaling in de verschillende lidstaten moeten worden verbeterd.

4.5. Het EESC is verheugd dat er verschillende verblijfsmodellen in het voorstel zijn opgenomen, zoals verblijf voor studiedoelstellingen, internationale bescherming en tijdelijk verblijf. Visa voor kort verblijf vallen niet onder de bepaling, maar ze kunnen wel in aanmerking komen als de aanvrager kan aantonen dat hij of zij een reguliere arbeidsrelatie heeft of zich in een soortgelijke situatie bevindt.

4.6. Het EESC is tevens verheugd dat de rechten die verbonden zijn aan langdurig verblijf in de Unie en de rechten voor gezinsleden versterkt worden, waaronder het recht om te werken in en te verhuizen naar een andere lidstaat, of om van baan te veranderen en naar een andere lidstaat te verhuizen. Het EESC vindt het bijzonder interessant dat er, uit hoofde van het nieuwe voorgestelde artikel, bij aanvragen tot langdurig verblijf in een tweede lidstaat (d.w.z. waar de status van langdurig ingezetene in de EU reeds verworven is) voor zowel werknemers als zelfstandigen geen rekening hoeft te worden gehouden met de nationale arbeidsmarktsituatie.

4.7. Het EESC is verheugd dat het eenvoudiger wordt om binnen dertig dagen na indiening van een aanvraag tot langdurig verblijf in een tweede lidstaat te werken en te studeren. Het is ook ingenomen met de erkenning van het recht (van een langdurig ingezetene in een tweede lidstaat) om een regulier beroep uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als EU-burgers.

4.8. Het EESC erkent dat het belangrijk is dat de lidstaten dezelfde vrijheden en rechten waarborgen voor langdurig ingezetenen in de EU (en hun gezinsleden) als voor personen met een nationale vergunning voor permanent verblijf. Daarnaast is het positief dat de lidstaten er ook voor zorgen dat aanvragers van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen in de EU voor de behandeling van hun aanvraag geen hogere leges hoeven te betalen dan aanvragers van een nationale verblijfsvergunning.

4.9. Voor het EESC is het recht op een gezinsleven fundamenteel om maatschappelijke integratie te vergemakkelijken. Daarom juicht het toe dat administratieve en bureaucratische belemmeringen, met name de voorwaarden voor de integratie van langdurig ingezetenen, worden weggenomen. Het is eveneens verheugd dat kinderen van langdurig ingezetenen die in de EU geboren (of geadopteerd) zijn, automatisch de status van langdurig ingezetene zullen verkrijgen.

#### 5. Over de herziening van de richtlijn gecombineerde vergunning

5.1. Het EESC is ingenomen met de herziening van de richtlijn gecombineerde vergunning, waarmee de huidige op verschillende punten verbeterd wordt:

— de termijn voor de vergunningsprocedure wordt teruggebracht naar vier maanden;

— de procedure kan vanuit het land van herkomst of een lidstaat van bestemming geactiveerd worden;

- de richtlijn heeft ook betrekking op buitenlanders die via uitzendbureaus werken;
- personen kunnen tijdens de geldigheidsduur van de vergunning van werkgever veranderen, hoewel de lidstaat nog steeds kan weigeren;
- de gecombineerde vergunning mag gedurende minstens drie maanden nadat de houder zijn/haar baan verliest niet worden ingetrokken, wat voor stabiliteit zorgt en de werkgelegenheidskwaliteit en de arbeidsomstandigheden van migrerende werknemers ten goede komt;
- de richtlijn gecombineerde vergunning wordt uitgebreid naar personen die tijdelijke bescherming genieten;
- er worden manieren gezocht om informatie te verstrekken over de met de gecombineerde vergunning verbonden rechten.

5.2. Desondanks vindt het EESC het een gemiste kans dat de rechten niet worden uitgebreid, in overeenstemming met de inhoud van het eerste voorstel voor een richtlijn uit 2011. Dat gaat dan onder meer om toegang tot werkloosheidsuitkeringen, al wijst het EESC er wel op dat de lidstaten op dat gebied enige flexibiliteit moeten hebben, zoals voorzien in de huidige richtlijn. Daarnaast betreurt het EESC dat een eventuele uitbreiding van de richtlijn naar migranten met uitzendwerk niet is onderzocht.

5.3. Het EESC vindt het essentieel dat werknemers uit derde landen volgens de herziening gelijk moeten worden behandeld, met name op het gebied van advies over sociale rechten en arbeidsomstandigheden, vrijheid van vereniging en aansluiting en socialezekerheidsuitkeringen, met als doel de integratie op de arbeidsmarkt onder gelijke voorwaarden te vergemakkelijken.

5.4. Het EESC staat achter de oproep aan de lidstaten om gepaste mechanismen voor risicobeoordeling, inspecties, sancties en toezicht op werkgevers uit te werken. Aangezien arbeidsinspecties een nationale bevoegdheid zijn, moeten de boodschappen en monitoringsinstrumenten die op EU-niveau ontwikkeld kunnen worden, overeenkomstig het mandaat van de Europese Arbeidsautoriteit versterkt worden (<sup>7</sup>).

5.5. Het EESC is van mening dat migrerende werknemers die gebruikmaken van de klachtenregelingen van de arbeidsinspectie, beter beschermd moeten worden. Zonder mechanismen die voorkomen dat arbeidsklachten gebruikt worden om migratie te controleren, bestaat het risico dat werkgevers personen zullen straffen die melding maken van uitbuiting, met negatieve gevolgen voor hun verblijfsstatus. In dat verband moeten de maatregelen ter bestrijding van arbeidsuitbuiting verder worden ontwikkeld en beter worden gehandhaafd.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

(<sup>7</sup>) <https://www.ela.europa.eu/nl/what-we-do>

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”)**

(COM(2022) 177 final — 2022/0117 COD)

(2023/C 75/20)

Rapporteur: **Tomasz Andrzej WRÓBLEWSKI**

Corapporteur: **Christian MOOS**

Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	29.9.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	143/2/6

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Commissie; het is een stap voorwaarts in de bestrijding van onrechtmatige procedures tegen publieke participatie, waarvan het aantal sinds 2015 in Europa toeneemt<sup>(1)</sup>. Het tegengaan van strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's), d.w.z. gerechtelijke procedures die worden ingeleid in verband met publieke participatie en die volledig of gedeeltelijk ongegrond zijn en als belangrijkste doel hebben om publieke participatie te voorkomen, te beperken of te bestraffen, is van essentieel belang om een geïnformeerd maatschappelijk middenveld tot stand te brengen en de transparantie in het openbare leven te vergroten. Aangezien SLAPP's ook worden ingeleid door partijen van buiten de EU, dragen anti-SLAPP-maatregelen bij aan de bescherming van de Europese democratie tegen externe bedreigingen.

1.2. Bij SLAPP-procedures is er vaak sprake van aanzienlijke ongelijke machtsverhoudingen — eisers beschikken over meer financiële of institutionele middelen, waardoor het voor hen relatief gemakkelijk is om procedures te beginnen. In dit verband is het van belang ervoor te zorgen dat verweerders de juiste instrumenten krijgen om zich in deze momenteel ongelijke strijd te verdedigen.

1.3. Benadrukt moet worden dat SLAPP-procedures een vorm van rechtsmisbruik zijn en in democratische rechtsstaten niet mogen worden aanvaard. Journalisten, met name onafhankelijke journalisten, zijn het kwetsbaarst voor deze bedreiging, maar het probleem kan ook alle andere deelnemers aan het publieke debat treffen.

1.4. Het is ook van belang om SLAPP-procedures los te zien van de bescherming van persoonlijke rechten en de mogelijkheid die iemand heeft om in geval van smaad zijn goede naam te verdedigen. SLAPP's hebben betrekking op een handelwijze die ongegrond is en erop gericht is het publieke debat te smoren en de deelnemers ervan de mond te snoeren. De tegenvorderingen in een SLAPP-procedure doen dus geen afbreuk aan de uitoefening van het recht op toegang tot de rechter en bieden geen bescherming aan degenen die onjuiste of lasterlijke inhoud verspreiden.

1.5. Het EESC is ingenomen met de voorgestelde mechanismen, maar zou graag zien dat in de loop van de wetgevingswerkzaamheden wordt overwogen om de lijst uit te breiden. Tot de voorstellen behoren onder meer de invoering van een prejudiciële beslissing tot beëindiging van niet-conform geachte procedures, samenvoeging van procedures op verzoek van de verweerder in het door hem of haar aangewezen rechtsgebied, vaststelling van een termijn voor de procedure of invoering van een versnelde procedure of uitsluiting van de mogelijkheid voor een andere persoon dan de eiser om de vordering te financieren.

<sup>(1)</sup> CASE Report (<https://www.the-case.eu/slapps-in-europe>).

1.6. Als aanvulling op de invoering van nieuwe wetgeving, die gezien de verschillende stadia van het wetgevingsproces meerdere jaren in beslag kan nemen, zou het goed zijn de nationale wetgeving te herzien om na te gaan met welke mechanismen SLAPP's nu al kunnen worden tegengegaan. Door na te gaan waarom de bestaande procedures niet doeltreffend worden gebruikt, kan de bescherming van de deelnemers aan het publieke debat worden verbeterd.

1.7. De monitoring van SLAPP-procedures en de doeltreffendheid van de geïmplementeerde oplossingen is ook een belangrijke kwestie. Er moet worden nagedacht over de vraag wie dergelijke beoordelingen moet uitvoeren, vooral gezien het feit dat SLAPP-vorderingen ook door overheidsinstellingen kunnen worden ingesteld. Door deze bevoegdheid aan de lidstaten te delegeren, kunnen de beoogde doelstellingen dus wellicht niet op adequate wijze worden bereikt.

1.8. Om ervoor te zorgen dat het doel van de richtlijn zo doeltreffend mogelijk wordt verwezenlijkt, moet de toepassing ervan tegelijkertijd over een zo kort mogelijke periode worden geëvalueerd. Het EESC is dan ook van mening dat een kortere periode geschikter is dan de thans voorgestelde periode van vijf jaar.

1.9. Aangezien de voorgestelde richtlijn alleen van toepassing is op grensoverschrijdende procedures, is het ook van belang ervoor te zorgen dat elke lidstaat soortgelijke initiatieven neemt met betrekking tot zijn nationale procedures. Doordat de werkingssfeer van de richtlijn beperkt is tot grensoverschrijdende procedures zal zij alleen bescherming bieden aan bepaalde deelnemers aan het publieke debat, en met name voorbijgaan aan journalisten, activisten of klokkenluiders die op lokaal niveau actief zijn. Een alomvattende strijd tegen SLAPP's vergt een uniforme aanpak in zowel grensoverschrijdende als nationale zaken.

1.10. Met de bedoeling om smaad uit het strafrecht te schrappen, moeten de lidstaten er ook toe worden aangespoord hun nationale wetgeving te herzien. Alle procedures betreffende persoonlijke rechten moeten van civielrechtelijke aard zijn. Mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid leidt tot een situatie waarin deelnemers aan het publieke debat wellicht meer angst ondervinden bij het naar voren brengen van hun standpunt of het aan de kaak stellen van misstanden.

1.11. Het EESC benadrukt dat het, naast wettelijke regelingen, van groot belang is om passende educatieve maatregelen en opleiding in te voeren, zowel voor rechtsbeoefenaars (met name rechters en partijadvocaten) als voor deelnemers aan het publieke debat, of dat nu journalisten, sociaal activisten, mensenrechtenactivisten, klokkenluiders of gewone burgers zijn.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. De vrijheid van meningsuiting, alsmede de daarvan afgeleide vrijheid van de media, is een van de fundamentele waarden die door democratische rechtsstaten moeten worden gewaarborgd.

2.2. Het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals neergelegd in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Tegelijkertijd wordt de nadruk gelegd op de eerbiediging van de vrijheid en de pluriformiteit van de media. Soortgelijke garanties zijn vervat in tal van andere rechtsteksten, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(2)</sup> inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden ("klokkenluidersrichtlijn") en de door de afzonderlijke lidstaten aangenomen rechtsbesluiten, hetgeen duidt op hun universele karakter en belangrijke rol.

2.3. In de afgelopen decennia is door technologische ontwikkelingen de vorm van het publieke debat ingrijpend veranderd. Dit debat werd tot voor kort voornamelijk gevoerd via media als televisie, radio en kranten, waarbij de inhoud vooral door beroepsjournalisten en klokkenluiders werd verzorgd. Tegenwoordig is een belangrijke rol weggelegd voor de onlinemediën, die iedereen in staat stellen zijn standpunt naar voren te brengen en zich tot een breed publiek te richten, ook anoniem.

---

<sup>(2)</sup> Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

2.4. In de context van de mediaontwikkelingen en de technologische veranderingen is het van cruciaal belang mechanismen in te stellen die een daadwerkelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting garanderen voor alle deelnemers aan het publieke debat, niet alleen beroepsjournalisten, maar ook milieu-<sup>(3)</sup> en sociaal activisten, mensenrechtenactivisten, niet-gouvernementele organisaties, klokkenluiders<sup>(4)</sup> in ruime zin, betrokken burgers, vakbonden en alle andere personen en organisaties die zich in het openbaar uitspreken over maatschappelijk belangrijke onderwerpen.

2.5. Het is van belang om niet alleen te wijzen op het belang van mediavrijheid, maar ook op de noodzaak om te zorgen voor mediapluriformiteit. Het EESC herhaalt de conclusies uit zijn advies over de waarborging van mediavrijheid en -diversiteit in Europa<sup>(5)</sup>. Een debat dat open is en op geen enkele manier aan banden wordt gelegd, vormt de basis van een participatieve samenleving, zonder welke de democratie niet naar behoren kan functioneren<sup>(6)</sup>. Als een stem van het publieke debat wordt uitgesloten, kunnen sociale spanningen en geweld ontstaan. Dat heeft het verleden al uitgewezen. Het begrip media mag niet louter worden opgevat in de zin van een gespecialiseerde groep entiteiten die beroepsmatig media-activiteiten ontplooiën, maar moet ook de actieve deelname omvatten van individuen die meningen delen of hun standpunten kenbaar maken, ongeacht het gebruikte medium: internet, fora, blogs of podcasts. Dit is met name van belang in landen waar de publieke media worden beheerd door politieke partijen die aan de macht zijn of in landen met particuliere media die in handen zijn van een klein aantal eigenaren, die een overheersende invloed proberen te hebben op de boodschap en de diversiteit van de publieke debatten proberen te beperken.

2.6. Binnen de EU zijn de maatschappelijke organisaties door de inkrimping van de civiele ruimte minder goed in staat om een essentiële rol te spelen bij de werking en de bescherming van de democratie en de rechtsstaat. Strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's) zijn een van de instrumenten die worden gebruikt om een kritisch maatschappelijk middenveld het zwijgen op te leggen. Het EESC is ingenomen met de resolutie van het Europees Parlement over de maatregelen tegen de inkrimping van de civiele ruimte<sup>(7)</sup> en beschouwt de voorgestelde richtlijn niet alleen als een van de maatregelen die deel uitmaken van het instrumentarium van de EU, maar ook als een beslissende stap om een einde te maken aan deze praktijken.

2.7. Dankzij ruimere mogelijkheden voor de publicatie van verklaringen, waarschuwingen en meer sociaal activisme kan niet alleen het openbaar debat worden verbreed, maar kunnen ook sociaal verontrustende verschijnselen aan de kaak worden gesteld door machtsmisbruik door overheids- of particuliere instellingen aan het licht te brengen, met inbegrip van corruptie of verduistering van overheidsgelden. Het EESC wijst erop dat de media (in ruime zin, dus inclusief professionele en amateuractiviteiten van deelnemers aan publieke debatten), als "vierde macht", niet alleen tot taak hebben de opinie te vormen, maar ook om de activiteiten van overheidsinstanties en particulieren te monitoren. De bescherming van de "vierde macht" is dus van het grootste belang om de naleving van democratische normen en de rechtsstaat te waarborgen.

2.8. In de lidstaten komt het steeds vaker voor dat gerechtelijke procedures worden misbruikt om het publieke debat te smoren. Invloedrijke personen, instellingen en bedrijven die over ruime financiële en organisatorische middelen beschikken, gebruiken hun macht om critici het zwijgen op te leggen, via innovatieve instrumenten zoals misbruik van AVG-wetgeving of het eisen van openbaarmaking van de informatiebronnen van journalisten, terwijl deze critici, waaronder individuele journalisten en maatschappelijke actoren die als klokkenluiders optreden, vaak niet over de financiële of organisatorische middelen beschikken om zich tegen onrechtmatige rechtszaken te verdedigen. Een aantal van de natuurlijke en rechtspersonen die in de EU gebruikmaken van SLAPP's tegen burgers en maatschappelijke actoren, is afkomstig uit derde landen. In tijden van toenemende geopolitieke spanningen moet de EU worden uitgerust met een instrumentarium van maatregelen om haar democratie te beschermen tegen externe bedreigingen, waaronder anti-SLAPP-maatregelen.

<sup>(3)</sup> NAT/824 — Informatief rapport van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Milieubescherming als voorwaarde voor de eerbiediging van de grondrechten.

<sup>(4)</sup> SOC/593 — Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de versterking van de bescherming van klokkenluiders op EU-niveau (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 155).

<sup>(5)</sup> SOC/635 — Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de waarborging van mediavrijheid en -diversiteit in Europa (initiatiefadvies) (EESC 2021/01539) (PB C 517 van 22.12.2021, blz. 9).

<sup>(6)</sup> REX/545 — Informatief rapport van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de ondersteuning van de onafhankelijke mediasector in Belarus.

<sup>(7)</sup> Resolutie van het Europees Parlement over de steeds beperktere ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Europa (2021/2103 (INI) (PB C 347 van 9.9.2022, blz. 2).

2.9. SLAPP-procedures vinden niet plaats op grond van het recht op toegang tot de rechter; zij hebben niet tot doel de rechten van de eiser af te dwingen, maar de oppositie te intimideren en te verzwakken en de verweerder financieel droog te leggen. Vaak worden rechtszaken zonder enige grond bij herhaling aanhangig gemaakt, en het feitelijke effect ervan is dat de beschuldigde organisaties, personen of zelfs hun familieleden in het publieke debat worden geïntimideerd en tot zwijgen worden gebracht en dat zij worden ontmoedigd hun activiteiten voort te zetten. Als dergelijke afschrikkende effecten op de activiteiten niet worden tegengegaan, kan dat leiden tot monopolisering of oligopolisering van de media, hetgeen onverenigbaar is met de idealen van de democratische rechtsstaat.

2.10. Gezien de sleutelrol die de media, niet-gouvernementele organisaties, andere entiteiten en klokkenluiders spelen bij de opbouw van het maatschappelijk middenveld en het optreden in het algemeen belang, is het van het grootste belang ervoor te zorgen dat zij naar behoren worden beschermd in geval van een inbreuk of een poging tot inbreuk op de vrijheid van meningsuiting, met name in een situatie waarin er duidelijk sprake is van ongelijke machtsverhoudingen en middelen. Dit laatste kan negatieve gevolgen hebben in die zin dat de verweerder ervan afziet deel te nemen aan het publieke debat en misbruik, corruptie of schendingen van de mensenrechten van welke aard dan ook aan de kaak te stellen. De hoge proceskosten, die nog worden opgedreven door een strategische handelswijze waarmee procedures worden vertraagd, vormen een aanzienlijk probleem voor degenen die het voor de hand liggende doelwit zijn van SLAPP's.

2.11. Soms gaan strategische acties die erop gericht zijn het publieke debat te smoren, gepaard met andere laakbare activiteiten, zoals intimidatie, pesterijen en bedreigingen aan het adres van de verweerder. Ook deze acties zijn destructief voor het maatschappelijk middenveld en het algemeen belang en moeten onmiddellijk met harde hand worden bestreden, ongeacht de financiële middelen of de bevoorrechte positie van de betrokken actoren.

2.12. Tegelijkertijd mogen we niet voorbijgaan aan het probleem van onjuiste informatie of overduidelijke haatzaaiende uitlatingen, die moeten worden onderzocht en, in geval van bewezen schending, uit de publieke ruimte moeten worden verwijderd. Het EESC dringt echter aan op een strikt en correct gebruik van de bestaande protocollen, voortvloeiend uit de toepassing van Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad<sup>(8)</sup>, omdat de daarmee samenhangende acties niet mogen leiden tot beperkingen van de vrijheid van meningsuiting in een situatie waarin de overgebrachte informatie en meningen geen nepnieuws zijn en niet aanzetten tot haat<sup>(9)</sup>. Deze praktijken kunnen hoe dan ook niet als excuus dienen om het recht op vrijheid van meningsuiting te beperken.

2.13. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie voor een richtlijn tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures<sup>(10)</sup> en met Aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie<sup>(11)</sup> over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures.

2.14. Het EESC dringt er bij het Europees Parlement en de Raad op aan om de richtlijn onverwijld goed te keuren, aangezien de uitvoering van maatregelen ter bescherming van journalisten, maatschappelijke actoren en andere personen die bij publieke participatie betrokken zijn, een dringende aangelegenheid is.

2.15. Het EESC is ingenomen met het besluit van de regering van Ierland om deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van de voorgestelde richtlijn. Overeenkomstig artikel 3 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, kan Ierland besluiten kennis te geven van en deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn.

2.16. In aanvulling op de aanbevelingen van de verordening van de Commissie inzake SLAPP's moedigt het EESC de regering van het Koninkrijk Denemarken aan nationale wetgeving vast te stellen die personen die betrokken zijn bij publieke participatie, hetzelfde niveau van bescherming biedt tegen strategische rechtszaken als het niveau waarin de voorgestelde richtlijn voorziet. Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

<sup>(8)</sup> Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57).

<sup>(9)</sup> SOC/712 — Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Een inclusiever en beschermender Europa: uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven (EESC 2022/00299) (PB C 323 van 26.8.2022, blz. 83).

<sup>(10)</sup> COM(2022) 177.

<sup>(11)</sup> Aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie van 27 april 2022 over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie") (PB L 138 van 17.5.2022, blz. 30).

2.17. Het EESC is van mening dat de genomen maatregelen het recht om naar de rechter te stappen niet onnodig mogen beperken en alleen mogen worden geactiveerd als er sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik van dit recht.

2.18. Het EESC is van mening dat wettelijke maatregelen ter voorkoming van ongegronde en onrechtmatige rechtszaken moeten worden aangevuld met educatieve maatregelen en een netwerk van organisaties die rechtsbijstand verlenen aan personen en entiteiten waartegen dergelijke rechtszaken worden aangespannen. Gezien hun belangrijke rol hebben met name juristen — zowel rechters als advocaten die optreden als raadslieden in procedures — een passende opleiding nodig, omdat hun beslissingen en handelingen cruciaal zijn voor de doelstelling en het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting.

### 3. Specifieke opmerkingen

3.1. De verspreiding van het schadelijke fenomeen van strategische procedures om het publieke debat te smoren, de zogenaamde SLAPP-procedures, vormt een ernstig probleem. Daarom zijn de maatregelen die de Europese Commissie en het Europees Parlement hebben genomen om dit fenomeen te bestrijden, uiterst belangrijk en van essentieel belang om deelnemers aan publieke debatten adequate bescherming te bieden in situaties waarin het recht om een rechtsvordering in te stellen wordt misbruikt om angst aan te jagen en zo beklagden de mond te snoeren en hen te ontmoedigen om hun activiteiten voort te zetten.

3.2. Alle deelnemers aan het publieke debat moeten worden beschermd tegen SLAPP-procedures, ongeacht of deze nationaal of grensoverschrijdend van aard zijn. Het EESC is het ermee eens dat rechtszaken die in het rechtsgebied van een lidstaat aanhangig worden gemaakt tegen een persoon die zijn of haar woon- of vestigingsplaats in een andere lidstaat heeft, doorgaans gecompliceerder en duurder zijn voor de verweerder. Hetzelfde probleem kan zich echter voordoen wanneer een rechtszaak in een andere stad wordt aangespannen of wanneer procedurele tactieken worden gebruikt om procedures in hetzelfde land tijdrovender en duurder te maken. Als de werkingssfeer van de regelgeving wordt beperkt tot zaken met grensoverschrijdende gevolgen, kan dat leiden tot een ongerechtvaardigde differentiatie in de rechten van personen en organisaties wier acties plaatselijke gevolgen hebben en die derhalve gewoonlijk over beperkte financiële, personele en organisatorische middelen beschikken.

3.3. Voor een goede werking van de richtlijn is het noodzakelijk dat er een adequate en ondubbelzinnige rechtsgrond voor de te nemen maatregelen wordt vastgesteld. Opgemerkt moet worden dat de anti-SLAPP-mechanismen niet in de eerste plaats bedoeld zijn om het goede verloop van de procedure te waarborgen (dat naar behoren kan worden geregeld door nationale bepalingen), maar om de rechten te beschermen van verweerders die wellicht niet over voldoende juridische en financiële middelen beschikken. Het EESC is van mening dat verweerders, die zich over het algemeen in een zwakkere positie bevinden dan eisers, moeten kunnen beschikken over mechanismen die hen in staat stellen zich te verdedigen tegen onrechtmatige vorderingen die een misbruik van het recht op toegang tot de rechter inhouden.

3.4. Het EESC wijst erop dat bij het opleggen van een grensoverschrijdende voorwaarde per geval moet worden nagegaan 1) of beide partijen bij de procedure hun woonplaats of vestiging in de andere lidstaat hebben; 2) of de handeling van deelname aan een publiek debat over een zaak van openbaar belang relevant is voor meer dan één staat, of 3) of er door de eiser of gelieerde entiteiten in een andere lidstaat parallelle of eerder gerechtelijke procedures zijn ingeleid tegen dezelfde verweerder of gelieerde verweerders. Met name de tweede voorwaarde kan leiden tot een discretionaire beoordeling en beperking van de aan de verweerder toegekende bescherming.

3.5. Het EESC is het ermee eens dat de bescherming tegen SLAPP's niet alleen op civiele zaken gericht moet zijn. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de standpunten van internationale organisaties (VN-Comité voor de rechten van de mens, Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, Raad van Europa) over het schrappen van smaad uit het strafrecht. De tot dusver genomen maatregelen hebben niet het verwachte resultaat gehad, omdat smaad in sommige lidstaten nog steeds een strafbaar feit is, waarop zowel een boete als een gevangenisstraf staat. Op straffe van strafrechtelijke vervolging is het onmogelijk om vrij aan het publieke debat deel te nemen. Het EESC beveelt aan dat er doeltreffende en efficiënte maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de lidstaten smaad als delict uit hun strafrecht halen, een overblijfsel uit een beschamend verleden dat een bedreiging vormt voor de vrijheid van meningsuiting.

3.6. Ongeacht of zij uiteindelijk al dan niet ten uitvoer worden gelegd, hebben strafrechtelijke sancties een afschrikkende werking. Als zodanig is de kans zelfs groter dat zij het publieke debat smoren dan civiele procedures. Het wegvallen van de strafrechtelijke bescherming kan een bewuste verschuiving van civiele naar strafrechtelijke procedures in de hand werken, aangezien de verweerder in het laatste geval niet meer door extra waarborgen wordt beschermd.

3.7. Het EESC wijst erop dat SLAPP-vorderingen niet alleen door privaatrechtelijke organen of instellingen kunnen worden ingesteld, maar ook door overheidsinstanties, zoals het openbaar ministerie, en dat het toepassingsgebied van de richtlijn daarom tot al deze instellingen moet worden uitgebreid. Het EESC dringt erop aan dat ook in dergelijke gevallen wordt gezorgd voor een passende bescherming van natuurlijke en rechtspersonen die aan het publieke debat deelnemen, en hun bronnen. De monitoring van SLAPP-procedures moet in dit verband bijzondere aandacht krijgen. Het feit dat deze taak aan de lidstaten wordt toevertrouwd, roept legitieme vragen op, aangezien ook overheidsinstanties in SLAPP-procedures eisende partij kunnen zijn. Overwogen moet worden om onafhankelijke organisaties bij de uitvoering van deze taken te betrekken, dan wel om een monitoringprocedure op supranationaal niveau in te stellen.

3.8. Er mag niet van worden uitgegaan dat alleen journalisten of mensenrechtenactivisten risico lopen om het doelwit te worden van een SLAPP-procedure, hoewel deze beroepsgroepen als bijzonder kwetsbaar voor dergelijke procedures moeten worden beschouwd. De doelgroep moet op functionele basis (d.w.z. op basis van de verrichte activiteiten) worden gedefinieerd en niet op basis van opleiding of beroep. Op die manier kunnen niet alleen mensen worden beschermd die niet rechtstreeks bij media-activiteiten zijn betrokken, maar ook bijvoorbeeld betrokken burgers die misstanden in hun lokale gemeenschap aan het licht brengen of, in ruimere zin, andere soorten klokkenluiders.

3.9. De in de ontwerprichtlijn voorgestelde procedurele waarborgen — vrijwaringsmaatregelen, vroegtijdige seponering van kennelijk ongegronde vorderingen in gerechtelijke procedures, voorzieningen in rechte tegen onrechtmatige gerechtelijke procedures, bescherming tegen in derde landen gewezen vonnissen — moeten worden toegejuicht. Er moet echter worden nagedacht over de mogelijkheid om verdere maatregelen te nemen waardoor het werk van de rechterlijke macht wordt aangevuld en vergemakkelijkt. Te denken valt aan het vergemakkelijken of gelasten van de samenvoeging van verschillende vorderingen tegen dezelfde verweerder in het geval van vorderingen die door dezelfde of verwante eisers zijn ingesteld.

3.10. Volgens het EESC zou het ook nuttig zijn om een zekere mate van automatisme in te voeren, in de vorm van een “prejudiciële beslissing”, wanneer een rechtszaak als niet-conform wordt beschouwd (indien zij duidelijk voldoen aan de criteria van SLAPP). Dit zou het zelfs mogelijk maken dat in voor de hand liggende gevallen wordt afgezien van een gerechtelijke procedure. Dit zou de kosten drukken (niet alleen die van de particuliere sector, maar ook die van de overheid) en het aantal zaken dat doorgang kan vinden beperken.

3.11. Voorts zou moeten worden nagedacht over een aantal aanvullende mogelijkheden, gebaseerd op bestaande mechanismen, zoals:

- samenvoeging van procedures op verzoek van de verweerder in het door hem of haar aangewezen rechtsgebied;
- vaststelling van een termijn voor de procedure of invoering van een versnelde procedure (naar het voorbeeld van verkiezingsprocedures);
- uitsluiting van de mogelijkheid dat een andere persoon dan de eiser de procedure financiert (financiering door derden).

3.12. Gezien het groeiende aantal SLAPP's beveelt het EESC aan dat de lidstaten de in de richtlijn opgenomen nieuwe anti-SLAPP-regels tijdelijk toepassen op zaken die op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe regels aanhangig zijn of worden gemaakt.

3.13. Tegelijkertijd zou de nationale wetgeving moeten worden herzien in het licht van de bestaande anti-SLAPP-maatregelen. De doeltreffendheid van de bestaande mechanismen kan een gelegenheid zijn om de voorgenoemde maatregelen te verbeteren en degenen die risico lopen, daadwerkelijk te beschermen. Indien de nationale wetgeving reeds voorziet in instrumenten waarmee het probleem in kwestie op zijn minst gedeeltelijk zou kunnen worden aangepakt, zou moeten worden nagegaan waarom de toepassing ervan, in voorkomend geval, ontoereikend is. Een dergelijke analyse zou, ongeacht de voorgestelde richtlijn, de situatie kunnen verbeteren van de deelnemers aan het publieke debat die worden bedreigd door SLAPP-procedures en zou bovendien een interessante casestudy kunnen opleveren voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van nieuwe wetgeving.

3.14. Aangezien de voorgestelde richtlijn geen betrekking heeft op nationale zaken, is het EESC ingenomen met Aanbeveling (EU) 2022/758 over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures, en dringt het er bij de lidstaten op aan om hetzelfde niveau van bescherming te garanderen als in dit voorstel is voorzien. De Unie mag zich echter niet beperken tot het doen van aanbevelingen, maar moet van de lidstaten verlangen dat zij hun wetgeving op dit gebied harmoniseren, zodat in alle lidstaten eenzelfde niveau van bescherming wordt geboden ten aanzien van SLAPP's. Dit geldt met name voor de juridische definities en de reikwijdte van de bescherming die wordt geboden in geval van een SLAPP, teneinde uiteenlopende interpretaties en verschillende niveaus van bescherming in de lidstaten te voorkomen.

3.15. Gezien de dynamiek van het probleem van strategische rechtszaken die erop gericht zijn het publieke debat te smoren, beveelt het EESC aan om de toepassing van de richtlijn na maximaal drie jaar te evalueren, in plaats van na vijf jaar zoals nu wordt voorgesteld. Dienovereenkomstig zouden de lidstaten binnen twee jaar na de omzetting van de richtlijn verslag moeten uitbrengen aan de Commissie over de toepassing ervan. De Commissie zou haar verslag over de toepassing van de richtlijn één jaar na deze datum moeten indienen, d.w.z. drie jaar na de omzetting.



3.16. Het EESC roept de Commissie op om bij het opstellen van het evaluatieverslag journalisten en alle belanghebbenden, sociale partners en maatschappelijke organisaties te raadplegen, zodat de door de lidstaten verstrekte informatie kan worden aangevuld met onafhankelijke beoordelingen van de toepassing van de richtlijn.

3.17. Het is van essentieel belang dat de in Aanbeveling (EU) 2022/758 bedoelde educatieve maatregelen ten uitvoer worden gelegd. Er is met name behoefte aan een passende opleiding voor rechtsbeoefenaars (zowel rechters als advocaten die in procedures als raadslieden optreden), alsook aan bredere educatieve activiteiten voor het grote publiek in de lidstaten, aangezien iedereen door deelname aan het publieke debat met een SLAPP te maken kan krijgen. In deze educatieve maatregelen moet voldoende aandacht worden besteed aan SLAPP-procedures met een transnationale dimensie, die onder de voorgestelde richtlijn vallen. Bovendien moeten in alle lidstaten algemene campagnes worden georganiseerd ter verspreiding en bevordering van de rechten en vrijheden van meningsuiting om de richtlijn aan te vullen en kracht bij te zetten.

3.18. De verstrekking van kosteloze rechtsbijstand aan individuen en organisaties die risico lopen, zou ook een belangrijk onderdeel moeten zijn van het systeem voor het tegengaan van strategische rechtszaken die erop gericht zijn het publieke debat te smoren. Het EESC steunt de oprichting en ontwikkeling van centra voor juridisch advies aan universiteiten en door verenigingen van rechtsbeoefenaars, en andere entiteiten die dergelijke steun kunnen verlenen. Er moet echter wel voor worden gezorgd dat de instanties die door de lidstaten worden aanbevolen om deze activiteiten uit te voeren, geloofwaardig, onafhankelijk en professioneel zijn, en dat hun activiteiten worden onderworpen aan een passende onafhankelijke controle door de autoriteiten van de betrokken lidstaat.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009 en (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad, Verordeningen (EG) nr. 1683/95, (EG) nr. 333/2002, (EG) nr. 693/2003 en (EG) nr. 694/2003 van de Raad en de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen wat betreft de digitalisering van de visumprocedure**

(COM(2022) 658 final)

(2023/C 75/21)

Rapporteur: **Ionuț SIBIAN**

Raadpleging	Europese Commissie, 28.6.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	29.9.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	187/0/0

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC staat zonder meer achter het initiatief om een volledig digitale visumprocedure in te voeren. Met een toegankelijk, snel en betrouwbaar digitaal visumsysteem, en een minder op papieren documenten gebaseerd immigratiesysteem in het algemeen, zouden de administratieve lasten rond immigratie aanzienlijk worden verlicht.

1.2. Een ander positief aspect is dat het initiatief ook aansluit bij de algemene benadering van de EU om de modernisering en digitalisering van overheidsdiensten te bevorderen, en bij de mededeling van de Commissie getiteld "Digitaal kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium".

1.3. Het onderhavige voorstel biedt volgens het EESC een kans om de visumaanvraagprocedure concreet te verbeteren door de kosten en lasten voor lidstaten en aanvragers terug te dringen en rechtszekerheid te waarborgen, terwijl ook de veiligheid van het Schengengebied wordt vergroot.

1.4. Het EESC ingenomen met het feit dat de voorgestelde digitalisering van de aanvraagprocedure de mobiliteit van onderdanen van derde landen die een visum aanvragen, zo min mogelijk zal beperken (aangezien zij hun reisdocument niet meer persoonlijk hoeven aan te leveren).

1.5. Bij de digitalisering van de visumaanvraagprocedure moet elke vorm van (onbedoelde) discriminatie worden vermeden: de rechten van personen met een handicap en van personen die niet goed met computers/digitale middelen kunnen omgaan of geen toegang tot internet hebben, moeten geëerbiedigd worden. De digitalisering van de visumprocedure moet voldoen aan de toegankelijkheidseisen van de Europese richtlijn inzake webtoegankelijkheid <sup>(1)</sup> en de Europese toegankelijkheidswet <sup>(2)</sup>.

1.6. Het EESC dringt er met klem op aan dat de IT-oplossingen die in verband met het EU-aanvraagplatform worden gebruikt, instrumenten/middelen bieden om de rechten van het kind te beschermen en mensenhandel te voorkomen.

1.7. Het digitale EU-visumaanvraagplatform moet volledig worden gekoppeld aan de nationale visumsystemen die door elke lidstaat worden beheerd.

<sup>(1)</sup> Richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties (PB L 327 van 2.12.2016, blz. 1).

<sup>(2)</sup> Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70).

1.8. Het EESC vindt dat er één “digitale EU-ambassade” moet komen, die geharmoniseerde eisen op EU-niveau stelt aan bewijsstukken en reizigers informatie en begeleiding biedt bij de aanvraagprocedure.

1.9. Het EESC meent dat de digitalisering van de visumprocedure de EU als bestemming aantrekkelijker zal maken en reizen naar de EU zal stimuleren.

1.10. Het EESC erkent dat de digitalisering van de visumprocedure een positief effect kan hebben op het milieu en dat het gecentraliseerde aanvraagplatform een energie-efficiënte oplossing is.

1.11. Het EESC beveelt aan dat de Commissie zich er vast toe verbindt met regeringen van derde landen, ambassades/consulaten van lidstaten en het maatschappelijk middenveld samen te werken om de aanvragers gedurende de gehele visumaanvraagprocedure te informeren, voor te bereiden en bij te staan.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. *Achtergrond van het advies, met inbegrip van het wetgevingsvoorstel in kwestie*

2.1.1. Het idee van een gedigitaliseerd Schengenvisum dateert al van 2018. **In dat jaar stelde de Europese Commissie voor de Visumcode te wijzigen** en benadrukte zij dat we uiteindelijk toe moeten naar digitale visa. Het Europees Parlement en de Raad begonnen vervolgens in 2019 met de herziening van de EU-visumcode. Zij verklaarden dat het de bedoeling was ten volle gebruik te maken van recente juridische en technologische ontwikkelingen om een gemeenschappelijke oplossing te ontwikkelen **die het mogelijk maakt om Schengenvisa online aan te vragen**.

2.1.2. In 2020 werden er **als gevolg van de COVID-19-pandemie wereldwijd minder Schengenvisa aangevraagd en afgegeven** omdat het moeilijk was om aanvragen in ambassades en consulaten te ontvangen. Dit was voor lidstaten aanleiding om opnieuw op te roepen tot digitalisering van het proces.

2.1.3. In haar werkprogramma voor 2021 kondigde de Europese Commissie een wetgevingsvoorstel over de digitalisering van visumprocedures aan, dat gepland was voor het vierde kwartaal van 2021. Volgens het nieuwe migratie- en asielpact, dat in september 2020 werd gepresenteerd, moet de visumprocedure uiterlijk in 2025 volledig zijn gedigitaliseerd, met een digitaal visum en de mogelijkheid om online een visum aan te vragen.

2.1.4. Op 27 april 2022 kwam de Commissie met een voorstel inzake de digitalisering van EU-visa. Het voorstel heeft de volgende doelstellingen:

- moderniseren, vereenvoudigen en harmoniseren van de visumaanvraagprocedure door digitalisering van de visumprocedure;
- verkleinen van de risico's van (identiteits)fraude en vervalsing en vergemakkelijken van de controleprocedure aan de grens door middel van digitalisering.

2.1.5. Het systeem, waarbij **één centraal onlineplatform** wordt opgezet, zal de volgende voordelen opleveren:

- visumaanvragers kunnen via één centraal EU-platform **online een visum aanvragen** en de visumleges betalen, ongeacht het Schengenland dat zij willen bezoeken;
- het platform **bepaalt automatisch welk Schengenland verantwoordelijk is** voor de beoordeling van de aanvraag, met name wanneer de aanvrager voornemens is om meerdere Schengenlanden te bezoeken;
- het platform voorziet aanvragers van **actuele informatie over visa voor kort verblijf voor het Schengengebied**, alsook van alle benodigde informatie over vereisten en procedures (zoals de vereiste bewijsstukken, de visumleges en de vraag of een afspraak moet worden gemaakt voor het verzamelen van biometrische gegevens);
- de verplichting om persoonlijk bij het consulaat te verschijnen geldt alleen nog voor mensen die voor het eerst een visum aanvragen (om biometrische gegevens te verstrekken), voor aanvragers wier biometrische gegevens niet meer geldig zijn en voor mensen die een nieuw reisdocument nodig hebben;
- de visa zullen voorzien zijn van de **meest geavanceerde echtheidskenmerken**, die een betere beveiliging bieden dan de huidige visumsticker.

2.1.6. In de voorgestelde verordening wordt benadrukt dat het nieuwe systeem ervoor zal zorgen dat de grondrechten te allen tijde beschermd zijn.

2.1.7. Het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (**eu-LISA**) wordt belast met de technische ontwikkeling en het operationele beheer van het EU-aanvraagplatform en de onderdelen ervan, als onderdeel van het Visuminformatiesysteem (VIS).

2.1.8. Alle buitenlandse **burgers die een visum nodig hebben voor een van de 26 Schengenlanden** zullen gebruik kunnen maken van het digitale platform voor het aanvragen van een Schengenvisum zodra een en ander is opgezet. De vijf EU-lidstaten die niet tot het Schengengebied behoren, vallen buiten het platform, omdat zij nog niet bevoegd zijn om Schengenvisa af te geven.

2.1.9. Reizigers uit **landen waarvan de onderdanen geen visum voor het Schengengebied hoeven te hebben**, hoeven geen gebruik te maken van het platform. In plaats daarvan moeten zij vanaf november 2023 een Etias-autorisatie aanvragen voor reizen naar Europa <sup>(3)</sup>.

## 2.2. Algemene opmerkingen

2.2.1. Het EESC staat zonder meer achter het initiatief om een volledig digitaal visumsysteem in te voeren. Met een toegankelijk, snel en betrouwbaar digitaal visumsysteem, en een minder op papieren documenten gebaseerd immigratiesysteem in het algemeen, zouden de administratieve lasten rond immigratie aanzienlijk worden verlicht. Het beheren, verwerken en archiveren (alsook vernietigen) van papieren documenten kost consulaten veel tijd en geld, en digitalisering van de visumprocedure zou een flinke verbetering inhouden voor zowel de lidstaten als de onderdanen van derde landen die een visum aanvragen.

2.2.2. Het voorgestelde onlinesysteem moet dusdanig worden opgezet dat het snel, gebruiksvriendelijk, veilig (voldoende waarborgen dat de ingevoerde gegevens veilig zijn) en voorspelbaar (voldoen aan het beginsel van rechtszekerheid) is. Het systeem moet betrouwbaar functioneren en aanvragers moeten erop kunnen rekenen dat de onlineprocedure niet langer dan een paar dagen in beslag neemt.

2.2.3. Het harmoniseren en eenvormig maken van de visumprocedures binnen het Schengengebied kan helpen voorkomen dat aanvragers gaan "visumshoppen" wanneer zij in de verleiding komen om niet een visum aan te vragen in het land waar zij eigenlijk naartoe willen, maar in een ander Schengenland waar hun aanvraag sneller en gemakkelijker afgehandeld zal worden (zoals visumshopping door Russische burgers, indien er geen algemeen akkoord wordt bereikt over de opschorting van de visumversoepelingsovereenkomst van de EU). Met de digitalisering van de visumprocedure zullen ook de veiligheidsrisico's rond de fysieke visumstickers, die nog steeds gevoelig kunnen zijn voor namaak, fraude en diefstal, verminderd worden. Het voorstel sluit ook aan bij de algemene benadering van de EU om de modernisering en digitalisering van overheidsdiensten te bevorderen.

2.2.4. Het onderhavige voorstel biedt volgens het EESC een kans om de visumaanvraagprocedure concreet te verbeteren door de kosten en lasten voor lidstaten en aanvragers terug te dringen en tegelijkertijd de veiligheid van het Schengengebied te vergroten.

2.2.5. Het EESC ingenomen met het feit dat de voorgestelde digitalisering van de aanvraagprocedure de mobiliteit van onderdanen van derde landen die een visum aanvragen, zo min mogelijk zal beperken. Aangezien aanvragers niet langer het consulaat of het visumaanvraagcentrum hun reisdocument hoeven te tonen, kunnen zij tijdens de behandeling van hun visumaanvraag vrij naar het buitenland reizen. Dit is goed nieuws voor mensen die regelmatig reizen voor hun werk <sup>(4)</sup>, alsook voor activisten en mensen die tot een minderheid behoren (bijv. lhbtqi+, Roma), die nu meer mogelijkheden krijgen om zich in veiligheid te brengen, mocht dat noodzakelijk zijn.

2.2.6. Het digitale visumaanvraagplatform moet volledig worden gekoppeld aan de nationale visumsystemen die door elke lidstaat worden beheerd. Op die manier zou het nieuwe digitale visumsysteem, met inbegrip van het digitale visum zelf, van meet af aan geïntegreerd zijn in de digitale visumsystemen van de lidstaten en zodanig zijn ontworpen dat er sprake is van volledige interoperabiliteit tussen de lidstaten.

<sup>(3)</sup> <https://www.etiasvisa.com/etias-form-application>

<sup>(4)</sup> Zoals vertegenwoordigers van bedrijven, vakbonden of het maatschappelijk middenveld.

2.2.7. Wel zou er één “digitale EU-ambassade” moeten komen, die geharmoniseerde eisen op EU-niveau stelt aan bewijsstukken en reizigers informatie en begeleiding biedt bij de aanvraagprocedure.

2.2.8. Het EESC steunt de gedachte dat de digitalisering van de visumprocedure de EU als bestemming aantrekkelijker zal maken en reizen naar de EU zal stimuleren.

2.2.9. Het EESC beveelt aan dat de Commissie zich er vast toe verbindt met regeringen en het maatschappelijk middenveld van de derde landen samen te werken om de onderdanen van die landen gedurende de gehele visumaanvraagprocedure te informeren, voor te bereiden en bij te staan.

### 2.3. *Specifieke opmerkingen*

2.3.1. Door de digitalisering van de visumaanvraagprocedure zullen de lidstaten minder afhankelijk worden van externe dienstverleners, waardoor het risico dat persoonsgegevens aan derden worden doorgegeven, kleiner wordt.

2.3.2. Het digitale visum zal het vervalsen van visumstickers moeilijker maken (aangezien het visum niet “fysiek” zal zijn). Bovendien komen de hoge uitvoeringskosten voor de visumsticker te vervallen.

2.3.3. Ook in geval van diefstal of verlies van een reisdocument biedt het digitale visum voordelen: het nieuwe reisdocument kan gemakkelijk aan het bestaande visum worden gekoppeld. Er hoeft dan geen nieuw visum te worden aangevraagd, zoals nu nog wel het geval is (omdat de visumsticker fysiek gekoppeld is aan het reisdocument). De extra kosten van een nieuwe visumaanvraag voor de aanvrager en van de nieuwe visumafgifte voor de lidstaten zijn met het voorgestelde nieuwe digitale systeem dus verleden tijd.

2.3.4. Bij de digitalisering van de visumprocedure moet aan specifieke behoeften worden gedaan, moeten de rechten van personen met een handicap geëerbiedigd worden en moeten personen met een handicap een visum kunnen aanvragen zonder gediscrimineerd te worden. Dit moet onder meer gebeuren door te voldoen aan de toegankelijkheidseisen van de Europese richtlijn inzake webtoegankelijkheid (de richtlijn inzake de toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties) en de Europese toegankelijkheidswet.

2.3.5. Het EESC dringt er met klem op aan dat de IT-oplossingen die in verband met het EU-aanvraagplatform worden gebruikt, instrumenten/middelen bieden om de rechten van het kind te beschermen en mensenhandel te voorkomen.

2.3.6. Digitalisering mag er niet op neerkomen dat de procedure wordt geautomatiseerd en alleen nog op artificiële intelligentie berust. Het mag dus niet zo zijn dat het betrokken personeel wordt ingekrompen, puur en alleen omdat de visumprocedure wordt gedigitaliseerd.

2.3.7. Daarnaast moet administratief personeel dat verantwoordelijk is voor de behandeling van de visumaanvragen adequaat worden opgeleid om de positieve aspecten van de digitalisering te kunnen benutten en fouten te vermijden.

2.3.8. Er moet extra ondersteuning worden geboden aan ambassades (consulaten) van lidstaten en het maatschappelijk middenveld om het hoofd te bieden aan mogelijke uitdagingen met betrekking tot aanvragers uit derde landen die problemen met de toegang tot internet hebben of niet goed met computers kunnen omgaan, teneinde te voorkomen dat die aanvragers discriminatie ondervinden wat betreft de toegang tot het visumaanvraagstelsel.

2.3.9. Het EESC is van mening dat de digitalisering van de visumprocedure goed kan zijn voor het milieu doordat er vergeleken met het huidige systeem voor het aanvragen van een visum en de afgifte van een visumsticker minder papier gebruikt en verspild zal worden en doordat visumaanvragers niet langer hoeven te reizen om hun reisdocumenten aan te vragen en, na afronding van de aanvraag- en beoordelingsprocedure, op te halen. Hoewel het EESC zich ervan bewust is dat digitalisering (opslag en beheer van gegevens) energie vergt die CO<sub>2</sub>-emissies veroorzaakt, is het van mening dat een gecentraliseerd applicatieplatform energie-efficiënter is dan wanneer elke lidstaat zijn eigen applicatieplatform heeft.

Brussel, 26 oktober 2022.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende kwaliteits- en veiligheidsnormen voor stoffen van menselijke oorsprong die bestemd zijn voor toepassing op de mens en tot intrekking van Richtlijn 2002/98/EG en Richtlijn 2004/23/EG**

(COM(2022) 338 — 2022/0216 (COD))

(2023/C 75/22)

Algemeen rapporteur: **Tymoteusz Adam ZYCH**

Raadpleging	Europees Parlement, 12.9.2022 Raad van de Europese Unie, 22.7.2022
Rechtsgrond	Artikel 168, lid 4, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	151/0/0

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende kwaliteits- en veiligheidsnormen voor stoffen van menselijke oorsprong die bestemd zijn voor toepassing op de mens en tot intrekking van Richtlijn 2002/98/EG en Richtlijn 2004/23/EG<sup>(1)</sup>. Dit voorstel is namelijk van groot belang voor de bescherming van de volksgezondheid, voor het welzijn van patiënten in de EU-lidstaten en voor het Europese innovatiepotentieel.

1.2. Het is nuttig om in lijn met de huidige stand van de medische wetenschappen gemeenschappelijke basisnormen inzake kwaliteit- en veiligheid vast te stellen voor stoffen van menselijke oorsprong (substances of human origin ofwel SoHO). Het EESC is het ermeê eens dat op dit gebied nieuwe coherente regelgeving nodig is.

1.3. Het toepassingsgebied van de verordening is volgens het EESC terecht zodanig gedefinieerd dat daaronder nu niet alleen ook SoHO's vallen die nog niet op Europees niveau waren gereguleerd (bijv. moedermelk), maar ook alle mogelijke SoHO's die in de toekomst nog gebruikt zouden kunnen gaan worden.

1.4. Het EESC staat achter de voorgestelde veranderingen in de regelgeving die tot minder kosten voor de EU-instellingen, lidstaten en Europese burgers zullen leiden, zoals met name het schrappen van verouderde tests en stelselmatige screeningmaatregelen uit de voorschriften. Er moet voortdurend worden gemonitord of de bepalingen uit de verordening doeltreffend zijn, waarbij erop moet worden gelet dat de kwaliteit en veiligheid van SoHO's gewaarborgd blijft en de normen worden nageleefd die voortvloeien uit het Handvest van de grondrechten van de EU.

1.5. Het EESC is ingenomen met de voorgestelde uniforme basisnormen voor het bijhouden van registers van SoHO-entiteiten. Die zullen worden gescreend door een op te richten Europees SoHO-platform, dat de veiligheid op volksgezondheidsgebied in de EU zal verbeteren doordat het een continue en snelle uitwisseling van informatie mogelijk maakt.

---

<sup>(1)</sup> COM(2022) 338.

1.6. Het EESC steunt de voorstellen ter versterking van de rechten van SoHO-donoren, waarmee hiaten in de bestaande regelgeving worden gedicht. Het benadrukt daarbij dat de bekrachtiging in het voorstel van het beginsel van onbetaalde SoHO-donatie van essentieel belang is ter voorkoming van misbruik en voor het op een veilige manier verkrijgen van SoHO's; Een nauwgezette naleving van dat beginsel is ook vereist op grond van artikel 3, lid 2, punt c), van het Handvest van de grondrechten van de EU: op geneeskundig en biologisch gebied geldt "het verbod om het menselijk lichaam en bestanddelen daarvan als zodanig als bron van financieel voordeel aan te wenden".

1.7. Het EESC wijst nadrukkelijk op de noodzaak van betrouwbaar en stelselmatig toezicht op SoHO-entiteiten ten aanzien van kwaliteit, veiligheid en de wijze waarop zij SoHO's verkrijgen. Van bijzonder belang is het om voortdurend de regelmatigheid na te gaan van het handelen van de invoerende SoHO-entiteiten. SoHO's die van buiten de EU worden ingevoerd, dienen aan dezelfde kwaliteits- en veiligheidsnormen te voldoen als SoHO's die in de EU worden verkregen.

## 2. Inleiding

2.1. Dit advies gaat over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende kwaliteits- en veiligheidsnormen voor stoffen van menselijke oorsprong die bestemd zijn voor toepassing op de mens en tot intrekking van Richtlijn 2002/98/EG en Richtlijn 2004/23/EG (SoHO-verordening).

2.2. Zoals aangegeven in de toelichting bij de SoHO-verordening zal deze de volgende waarborgen en voordelen bieden: 1) waarborging van de veiligheid en kwaliteit voor patiënten die met SoHO-therapieën worden behandeld en volledige bescherming van die patiënten tegen vermijdbare risico's op het gebied van SoHO's; 2) waarborging van de veiligheid en kwaliteit voor SoHO-donoren en voor uit gedoneerde eicellen, spermacellen of embryo's geboren kinderen; 3) versterking van toezichtpraktijken en het mogelijk maken hun harmonisatie in de lidstaten; 4) bevordering van de ontwikkeling van veilige en werkzame innovatieve SoHO-therapieën, en 5) verbetering van de veerkracht van de sector en beperking van de kans op schaarste. De voorstellen zijn een antwoord op de onvolledige bescherming van patiënten, bloed-, weefsel- en celdonoren en de uit gedoneerde cellen of embryo's geboren kinderen tegen vermijdbare risico's die verband houden met verouderde technische voorschriften, de uiteenlopende benaderingen van de lidstaten voor toezicht waardoor de grensoverschrijdende uitwisseling van bloed, weefsels en cellen wordt belemmerd, de kwetsbaarheid van patiënten bij onderbrekingen in de toelevering van bloed, weefsels en cellen en een niet volledige benutting van de mogelijkheden van nieuwe bewerkingen of toepassingen van bloed, weefsels en cellen.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is zich bewust van de nieuwe eisen die voortvloeien uit de ontwikkeling van de medische wetenschappen, met name de biotechnologie, die nieuwe mogelijkheden met zich meebrengt voor de toepassing van SoHO's in tal van patiënttherapieën in de hele EU. Het wijst er echter ook op dat door de opkomst van nieuwe behandelingen een deel van de huidige normen achterhaald is.

3.2. Mede daarom is het EESC ingenomen met de door de Commissie voorgestelde SoHO-verordening. Daarin worden SoHO's namelijk in ruime zin opgevat als "bloed, weefsels en cellen". Dat is een juiste en vooruitziende benadering, want ook stoffen die momenteel nog onbekend zijn maar die in de toekomst wellicht therapeutisch zullen worden gebruikt, zullen onder de nu voorgestelde kwaliteits- en veiligheidsvoorschriften vallen.

3.3. Het EESC is tevreden dat het wetgevingskader wordt afgestemd op het door de stuurgroep voor bio-ethiek van de Raad van Europa aanbevolen beginsel van "financiële neutraliteit". Met het voorstel wordt het huidige wetgevingskader ook geharmoniseerd. Met name worden de voorschriften inzake donorbescherming en -monitoring versterkt en de regels voor het melden van genetische aandoeningen bij de vrucht in het geval van medisch begeleide voortplanting aangescherpt.

3.4. Het EESC vindt het de juiste aanpak om één enkele, voor alle lidstaten geldende verordening voor te stellen, en spreekt daarvoor dan ook zijn steun uit. Dit zal er direct toe bijdragen dat de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor SoHO's in de EU-lidstaten worden nageleefd.

3.5. Het EESC verheugt zich op de verwachte effecten van de inwerkingtreding van de verordening, zoals de vaststelling van gemeenschappelijke algemene kwaliteits- en veiligheidsnormen, de opname in het toepassingsgebied van de verordening van alle SoHO's waarvoor tot nu toe geen regelgeving bestond, de bevordering van de uitwisseling van SoHO's tussen de lidstaten, de komst van verplichtingen om te waarborgen dat bij actoren en op nationaal niveau wordt voorzien in maatregelen voor crisisparaatheid, de komst van verplichtingen voor monitoring van de toelevering, en het ontstaan van een wetgevingskader dat innovatie stimuleert, de veiligheid, beschikbaarheid en werkzaamheid van SoHO's vergroot en toekomstbestendig is.

3.6. Het EESC is er zeer mee ingenomen dat de technische richtsnoeren zijn gebaseerd op de bevindingen van deskundige Europese instanties. Dit is de meest effectieve manier om ervoor te zorgen dat de regelgeving actueel blijft en een op bewijs gebaseerde medische benadering wordt gevolgd.

3.7. Het EESC is tevreden dat het beginsel van vrijwillige en onbetaalde donatie, dat duidelijk is geformuleerd in de huidige voorschriften inzake bloeddonatie, ook gaat gelden voor alle andere momenteel gebruikte SoHO's (bijv. moedermelk) en voor de SoHO's die nu nog niet kunnen worden gedefinieerd maar die in de toekomst wellicht zullen worden gebruikt. Het wijst erop dat de verordening voorziet in compensatie om te waarborgen dat donoren niet financieel worden benadeeld door hun donatie, maar dat die compensatie donoren er nooit toe mag aanzetten om onjuiste informatie te verstrekken of vaker te doneren dan is toegestaan. In dit verband benadrukt het dat het beginsel van onbetaalde SoHO-donatie van essentieel belang is ter voorkoming van misbruik en voor het op een veilige manier verkrijgen van SoHO's. Een nauwgezette naleving van dat beginsel is ook vereist op grond van artikel 3, lid 2, punt c), van het Handvest van de grondrechten van de EU: op geneeskundig en biologisch gebied geldt "het verbod om het menselijk lichaam en bestanddelen daarvan als zodanig als bron van financieel voordeel aan te wenden". De lidstaten moeten daarmee rekening houden bij de vaststelling van nationale voorschriften voor de toekenning van vergoedingen.

3.8. Het EESC steunt de voorgestelde uniforme basisnormen voor het bijhouden van registers van SoHO-entiteiten door de lidstaten. Die zullen worden geschraagd door een op te richten Europees SoHO-platform, dat de veiligheid op volksgezondheidsgebied in de EU zal verbeteren doordat het een continue en snelle uitwisseling van informatie mogelijk maakt; Positief is verder de voorgenomen oprichting van een SoHO-coördinatieraad, die een adequaat instrument kan zijn voor een doeltreffende uitvoering van de kwaliteits- en veiligheidsnormen uit de verordening.

3.9. In het voorstel wordt aangegeven dat de lidstaten verantwoordelijk blijven voor besluiten van ethische en organisatorische aard. Dit is pertinent gelet op de in de Verdragen vastgelegde reikwijdte van de bevoegdheden van de Unie en de lidstaten en is begrijpelijk in het licht van het toepassingsgebied van de voorgestelde verordening, die van organisatorische en technische aard is. Het doel van de SoHO-verordening is immers om de kwaliteit, veiligheid en beschikbaarheid van SoHO's te waarborgen en toezicht te houden op de vervaardiging en toelevering daarvan. Het EESC wil er echter op wijzen dat de ontwikkeling van de biotechnologie niet alleen kwaliteits- en veiligheidscontroles vereist, maar ook moet worden beoordeeld in het licht van de normen die voortvloeien uit het Handvest van de grondrechten van de EU.

3.10. In het verordeningvoorstel worden de bevoegdheden van de personeelsleden van de bevoegde autoriteiten en van de met het houden van toezicht belaste personen vastgelegd. Er wordt op gewezen dat zij over een passende beroepsmatige achtergrond moeten beschikken en regelmatig scholing moeten krijgen, ook op EU-niveau. De verordening preciseert echter niet welke opleiding en ervaring zij dienen te hebben (m.u.v. artikel 51, waarin is vastgesteld aan welke kwalificaties de door SoHO-instellingen aangestelde artsen moeten voldoen). Het specifiek werken met SoHO's vereist echter samenwerking tussen tal van specialisten binnen één team: soms zal een biotechnoloog over de noodzakelijke kennis beschikken, in andere gevallen een arts die is gespecialiseerd op een bepaald vakgebied en een enkele keer kan dan weer de ondersteuning van een ethicus of jurist nodig zijn. Het EESC stelt daarom voor om vast te leggen dat interdisciplinaire teams van specialisten deel moeten uitmaken van de bevoegde autoriteiten.

#### 4. Omvang en toepassingsgebied van de regelgeving

4.1. Het EESC stelt met tevredenheid vast dat het verordeningvoorstel terdege voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. De doelstellingen ervan kunnen door de lidstaten afzonderlijk namelijk veel moeilijker of niet op een vergelijkbare efficiënte wijze worden verwezenlijkt. De voorgestelde verordening heeft dus duidelijk meerwaarde. Die is met name te danken aan de invoering van normen en richtsnoeren op basis van de werkzaamheden van deskundige instanties, zoals het ECDC en het EDQM, en de beoogde uitwisseling van gegevens via een Europees SoHO-platform.

4.2. De voorgestelde definitie van "medisch begeleide voortplanting" luidt: "stimulering van de bevruchting door intra-uteriene inseminatie van sperma, in-vitrofertilisatie of enige andere laboratorium- of medische handeling die bevruchting bevordert". Dit zou volgens het EESC kunnen worden verduidelijkt. Het lijkt logisch dat onder het toepassingsgebied van de verordening de handelingen moeten vallen waarbij SoHO's worden gebruikt of verkregen. Maar de opname in bovenstaande definitie van de formulering "enige andere [...] medische handeling die bevruchting bevordert" betekent dat onder dat toepassingsgebied ook andere methoden komen te vallen waarbij geen SoHO's worden gebruikt en die dus geen verband houden met de voorgestelde normen.



## 5. Veiligheid van preparaten en toezicht op SoHO-entiteiten

5.1. Het EESC is ingenomen met de verduidelijking van de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor SoHO's en de invoering van doeltreffende mechanismen om toezicht te houden op SoHO-entiteiten. De voorstellen zullen hoogwaardige therapieën voor patiënten toegankelijker maken en een positief effect hebben op de volksgezondheid in de EU.

5.2. In dit verband wijst het EESC erop dat de kwaliteits- en veiligheidsnormen zouden moeten gelden voor alle SoHO's die in de EU worden gebruikt, waaronder de SoHO's die van buiten de EU worden ingevoerd. De in het verordeningvoorstel voorziene toezichtsmechanismen zouden doeltreffend en stelselmatig moeten worden toegepast ten aanzien van de invoerende SoHO-entiteiten, met name wat de kwaliteit en veiligheid van preparaten betreft. Dit is in het bijzonder van belang omdat de invoer van SoHO's van buiten de EU gemakkelijker zal worden. Het EESC roept de EU-instellingen op alles in het werk te stellen om te voorkomen dat zich een sector van betaalde cel- en weefseldonatie ontwikkelt zoals die in sommige delen van de wereld aan het ontstaan is.

5.3. Het verordeningvoorstel bepaalt dat, wanneer een lidstaat besluit tot toelating van een nieuwe praktijk, de kwaliteit en de veiligheid van die praktijk worden geregeld door de in de SoHO-verordening opgenomen EU-voorschriften inzake kwaliteit en veiligheid. Het EESC benadrukt dat ook buiten de EU toegepaste nieuwe praktijken voortdurend door de bevoegde deskundige EU-instanties zouden moeten worden beoordeeld.

5.4. Op grond van artikel 7 van het verordeningvoorstel dienen de bevoegde autoriteiten de onpartijdigheid van hun personeelsleden te waarborgen om belangenconflicten te voorkomen. Om die doelstelling daadwerkelijk te verwezenlijken, stelt het EESC voor dit vereiste ook te laten gelden voor de periode direct voorafgaand aan de indienstreding van deze personeelsleden.

5.5. In artikel 29, lid 7, van het verordeningvoorstel worden de bevoegdheden van de inspecteurs vastgelegd die moeten verifiëren of SoHO-instellingen voldoen aan de normen voor de bescherming van donoren en ontvangers, informatieverstrekking en het vrijwillige en onbetaalde karakter van donaties. Volgens het EESC zouden de bevoegdheden van de inspecteurs moeten worden versterkt en een uitgebreide inspectieprocedure moeten omvatten.

## 6. Rechten van SoHO-donoren

6.1. Het EESC is ingenomen met de in de SoHO-verordening opgenomen voorstellen voor de stelselmatige versterking van de rechten van SoHO-donoren, waarmee hiaten in de bestaande regelgeving worden gedicht.

6.2. In artikel 53 ("Normen voor de bescherming van SoHO-donoren") wordt in lid 1, punt b), bepaald dat de aan donoren of aan personen die namens hen handelen te verschaffen informatie moet worden verstrekt "op een wijze die is aangepast aan hun vermogen om deze informatie te begrijpen". Om twijfel over de interpretatie van deze bepaling te voorkomen, zou volgens het EESC moeten worden vastgelegd dat de verschafte informatie volledig is en op duidelijke wijze wordt verstrekt, zodat kan worden voldaan aan de in de geneeskunde algemeen aanvaarde voorwaarde van geïnformeerde toestemming.

6.3. In artikel 55, lid 3, punt c), wordt bepaald dat SoHO-entiteiten aan donoren informatie dienen te verstrekken over "het recht om de toestemming in te trekken en de beperkingen die gelden ten aanzien van het recht om de toestemming [...] in te trekken". Het EESC is van mening dat het recht om de toestemming in te trekken alleen kan worden beperkt door feitelijke omstandigheden, bijvoorbeeld een al ingeleide procedure. Om te voorkomen dat een van de grondrechten van patiënten wordt geschonden, namelijk het recht op zelfbeschikking, lijkt het gerechtvaardigd een uitputtende lijst van situaties vast te stellen waarin het recht om de toestemming in te trekken kan worden beperkt.

## 7. Gegevensbescherming

7.1. Tot tevredenheid van het EESC wordt in het verordeningvoorstel bevestigd dat de strikte vertrouwelijkheidseisen uit de algemene verordening gegevensbescherming (AVG)<sup>(2)</sup> in acht moeten worden genomen bij de verwerking van persoonsgegevens van SoHO-donoren en -ontvangers, waaronder de doelbinding van de verwerking van persoonsgegevens en gegevensminimalisatie.

---

<sup>(2)</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

7.2. Volgens het EESC zou een onderscheid moeten worden gemaakt tussen het nu in het verordeningvoorstel geformuleerde vereiste van geïnformeerde en vrijwillige donatie en de op grond van de AVG vereiste toestemming voor de verwerking van gezondheidsgegevens van donoren. Deze twee vereisten zijn namelijk niet dezelfde.

Brussel, 27 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 305/2011**

(COM(2022) 144 final)

(2023/C 75/23)

Rapporteur: **Manuel GARCÍA SALGADO**

Corapporteur: **Domenico CAMPOGRANDE**

Raadpleging	Europees Parlement, 18.5.2022 Raad van de Europese Unie, 30.5.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Adviescommissie Industriële Reconvertie (CCMI)
Goedkeuring door de afdeling	13.9.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	139/0/0

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De Commissie biedt geen kortetermijnoplossingen voor de huidige vertraging bij de publicatie van nieuwe normen in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, maar stelt een wijziging voor van de bouwproductenverordening <sup>(1)</sup>, die, zelfs als zij succesvol is, pas over een jaar of 10 resultaten zal opleveren.

1.2 Het EESC stelt met bezorgdheid vast dat de voorgestelde overgangperiode tussen de huidige en de herziene verordening 20 jaar bedraagt, wat praktische problemen kan opleveren; een geleidelijke invoering van geharmoniseerde technische specificaties over een periode van 20 jaar duurt immers té lang. Het huidige normalisatiesysteem is onwerkbaar, aangezien de middelen ontbreken om te reageren op de door de Commissie aan de orde gestelde kwesties en in te spelen op de vastgestelde politieke prioriteiten.

1.3 Het baart het EESC zorgen dat de Commissie, hoewel zij de lidstaten verschillende politieke opties heeft voorgesteld, toch weer teruggrijpt op de oude aanpak, waarbij technische normen worden opgesteld door regelgevende instanties op Europees niveau; dat is met name zorgwekkend omdat een dergelijk gecentraliseerd proces kleinere spelers in de sector weinig ruimte geeft om hun mening te uiten en hun stempel te drukken.

1.4 Het EESC is net als de bouwsector voorstander van de ontwikkeling van een alternatief voor de door de Commissie voorgestelde optie, waarbij normalisatie centraal blijft staan. De besprekingen moeten worden voortgezet, en het EESC nodigt alle betrokken partijen (de lidstaten, het CEN, de Commissie, enz.) uit samen te werken om een haalbare oplossing voor te stellen waarin geharmoniseerde normen centraal staan. Bedoeling is een dialoog op te starten met alle belanghebbende partijen, om zo te komen tot een adequaat systeem dat het vrije verkeer van bouwproducten mogelijk maakt. De sociale dialoog met werkgevers en werknemers en de deelname van maatschappelijke belanghebbenden aan normalisatie is daarbij een cruciaal instrument.

1.5 Het EESC erkent dat normalisatie vaak wordt gezien als een door de industrie gestuurd bottom-upproces. Het is echter van het grootste belang ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden zich flexibel en coöperatief opstellen en samen trachten actuele normen vast te leggen, die onmisbaar zijn met het oog op duurzaamheid en digitalisering, terwijl tegelijkertijd de innovatie in de bouwsector wordt bevorderd. Dit proces zou ook moeten worden ondersteund door een sociale dialoog en zou de deelname van werkgevers, werknemers en maatschappelijke belanghebbenden aan normalisatie moeten waarborgen.

---

<sup>(1)</sup> Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad (PB L 88 van 4.4.2011, blz. 5).

1.6 Een goed functionerend Europees regelgevingskader voor bouwproducten, dat in het normalisatiesysteem is geïntegreerd, zou niet alleen tegemoetkomen aan de behoeften van de sector, maar ook de samenleving in het algemeen ten goede komen, wat het belang van de betrokkenheid van de sociale partners verklaart. Een dergelijk kader zal de EU in staat stellen de digitale interne markt, het economisch herstel na COVID-19, de strategische plannen van de Europese Green Deal en de doelstellingen van de circulaire economie te verwezenlijken.

1.7 In de voorgestelde nieuwe bouwproductenverordening wordt bepaald dat alle actoren in de bouwsector gebruik moeten maken van Europese evaluatie- en classificatiemethoden en criteria. Deze bepaling raakt meer dan drie miljoen overwegend kleine en middelgrote ondernemingen in de EU. De eisen moeten gerechtvaardigd en evenredig zijn en mogen geen onnodige bureaucratische en administratieve lasten met zich meebrengen, zeker niet als de toegevoegde waarde ervan beperkt is. In de ogen van het Comité wordt hieraan onvoldoende aandacht besteed in de voorgestelde herziene bouwproductenverordening.

1.8 Het EESC is voorstander van een volledige prestatieverklaring en pleit voor een aanpassing van artikel 6 en bijlage III waar het gaat om de in bijlage I opgenomen vereisten, aangezien bouwproducten met CE-markering niet noodzakelijk voldoen aan de basisvereisten voor bouwwerken. Dit staat een interne Europese interne markt voor bouwproducten in de weg, aangezien de lidstaten op grond van artikel 8 kunnen worden verplicht het op de markt brengen en het gebruik van dergelijke bouwproducten, die de veiligheid van bouwplaatsen in gevaar kunnen brengen, te verhinderen.

1.9 Het EESC benadrukt dat de procedures in verband met de bouwproductenverordening moeten worden verbeterd of verder ontwikkeld, met name wat betreft normalisatie en het in kaart brengen van raakvlakken met nationale uitvoeringsnormen. De Europese Commissie zou alle testvoorschriften/prestaties/kenmerken als geharmoniseerde normen moeten invoeren. Gebeurt dat niet, dan moet het mogelijk zijn nationale voorschriften voor bouwproducten vast te stellen wanneer er op nationaal niveau bijzondere bezorgdheid bestaat over het gebruik van bouwproducten. Dit zou betekenen dat nationale voorschriften en bijlagen voor een bepaalde periode moeten worden goedgekeurd. Indien er een vollediger prestatieverklaring wordt ingevoerd, moeten de nodige maatregelen worden genomen om te zorgen voor overeenstemming op het niveau van de werkzaamheden (ontwerp, installatie, enz.), zowel wat de inhoud van de informatie als de geloofwaardigheid ervan betreft.

1.10 Het is in de ogen van het EESC problematisch dat in de voorgestelde herziene bouwproductenverordening niet nader wordt ingegaan op het mechanisme voor het verzamelen van informatie over de in specificaties voor overheidsopdrachten bedoelde producten, omdat hiernaar wordt verwezen in het nieuwe artikel 7. Het verzamelen van informatie over eigenschappen en kenmerken op een manier die beantwoordt aan de behoeften van alle overheidsinkopers, voor alle mogelijke toepassingen, zal enorme, niet-aflatende inspanningen vergen.

1.11 Het is van cruciaal belang dat de pogingen van bouwbedrijven om circulariteit te bewerkstelligen, niet worden vertraagd, belemmerd of zelfs stopgezet als gevolg van het gebrek aan duidelijke regels in de nieuwe bouwproductenverordening. Een verduidelijking van de verordening is dan ook nodig om te voorkomen dat het streven naar circulariteit wordt ondermijnd.

1.12 De voorgestelde herziene bouwproductenverordening moet duidelijke en evenredige bepalingen bevatten waarin rekening wordt gehouden met het feit dat er geen informatie beschikbaar is over hergebruikte of gereviseerde producten die 20, 50 of 150 jaar geleden op de markt werden gebracht; informatie over de prestaties van dergelijke producten met CE-markering is namelijk alleen lokaal beschikbaar.

1.13 Het EESC is ervan overtuigd dat het voor het concurrentievermogen van de sector belangrijk is dat het voorstel voor een herziene verordening het niet alleen mogelijk maakt innovatieve producten in de handel te brengen, maar ook het gebruik ervan vergemakkelijkt. De informatie in de Europese technische beoordeling (ETB) moet er daarom ook voor zorgen dat gebruikers er minder snel voor terugschrikken een innovatief product te gebruiken.

1.14 Er mag geen twijfel over bestaan dat de in artikel 2, lid 1, van de huidige bouwproductenverordening opgenomen definitie van de term "bouwproduct" geldig blijft en niet wordt uitgebreid. Het is niet duidelijk wat in het nieuwe verordeningvoorstel wordt bedoeld met de term "dienst". Op maat gemaakte producten moeten uitgesloten blijven van het toepassingsgebied van de bouwproductenverordening.

1.15 Net als het EU-OSHA onderschrijft het EESC de in het voorstel opgenomen criteria die een aanvulling vormen op de functionele en veiligheidsvereisten voor bouwproducten, met name de criteria inzake milieu en veiligheid en gezondheid op het werk, die vaak verband houden met de circulaire economie en duurzaamheid. Uit dit alles blijkt eens te meer het positieve effect van goed beheer op het vlak van veiligheid en gezondheid op het werk.

1.16 Het baart het EESC zorgen dat het over het algemeen niet in strijd is met de nationale regelgeving om verontreinigd afval te gebruiken voor de aanleg van wegen (zo zijn bepaalde percentages oud asfalt, PCB's, PCP, asbest, en oude minerale wol toegestaan); in andere gevallen wordt het afval op specifieke locaties gestort. Bouw- en sloopafval is goed voor meer dan een derde van al het afval dat in de EU wordt geproduceerd<sup>(2)</sup>. In bepaalde gevallen is er sprake van tegenstrijdige belangen: zo is er de vraag of het al dan niet een goed idee is om de ondergrond bij de aanleg van wegen en andere infrastructuur te gebruiken als grote opslagplaats voor bouwafval.

1.17 Het EESC maakt zich zorgen over het feit dat de voorbereiding op hergebruik, herproductie en recycling vereist dat producten zo worden ontworpen dat de scheiding van componenten en materialen in een later stadium van recycling wordt vergemakkelijkt, en dat gemengde of complexe materialen worden vermeden, met als gevolg dat werknemers op grote schaal aan deze stoffen worden blootgesteld. Het EU-OSHA ondersteunt bedrijven die innovatieve oplossingen voor dergelijke problemen hebben voorgesteld, zoals het "eliminieren van gevaarlijke oplosmiddelen bij de analyse van teruggewonnen materiaal in de sector wegenbouw en -onderhoud". Het gaat hier om essentiële aspecten van veiligheid en gezondheid op het werk, waaraan niet voorbij mag worden gegaan in de nieuwe verordening. Het EESC is van mening dat een en ander niet alleen moet zorgen voor banen en economische vooruitgang, maar ook voor sociaaleconomische en ecologische verbeteringen op basis van de beginselen van maatschappelijk verantwoord ondernemen en de relevante regelgeving.

1.18 Het EESC is van mening dat het voorstel ingrijpend moet worden herzien willen de belangrijkste doelstellingen ervan gerealiseerd kunnen worden.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 In haar uitvoeringsverslag 2016 over de bouwproductenverordening heeft de Commissie een aantal tekortkomingen vastgesteld. Uit de evaluatie van de bouwproductenverordening, de adviezen van het Refit-platform en de feedback van de lidstaten en belanghebbenden is duidelijk gebleken dat het kader gebreken vertoont, waardoor de werking van de eengemaakte markt voor bouwproducten wordt belemmerd en de doelstellingen van de bouwproductenverordening dus niet worden verwezenlijkt.

2.2 In de mededeling over de Europese Green Deal<sup>(3)</sup>, het actieplan voor de circulaire economie en de mededeling over de renovatiegolf<sup>(4)</sup> werd de nadruk gelegd op de rol van de bouwproductenverordening bij het streven naar energie- en hulpbronnefficiënte gebouwen en renovaties, de verbetering van de duurzaamheid van bouwproducten en de overschakeling op een circulaire economie. In het voorstel voor een herziene richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen<sup>(5)</sup> werd gewezen op het belang van de emissies van broeikasgassen gedurende de levenscyclus van gebouwen en bouwmaterialen voor de berekening van het aardopwarmingsvermogen van nieuwe gebouwen vanaf 2030.

2.3 In de EU-bosstrategie en de mededeling over de duurzame koolstofcyclus<sup>(6)</sup> werd, in het kader van de herziening van de bouwproductenverordening, de ontwikkeling aangekondigd van een robuuste en transparante standaardmethode voor kwantificering van de klimaatvoordelen van bouwproducten en van koolstofafvang en -gebruik.

2.4 Zowel het Europees Parlement als de Raad hebben opgeroepen tot maatregelen om de circulariteit van bouwproducten te bevorderen, belemmeringen op de eengemaakte markt voor bouwproducten aan te pakken en bij te dragen tot de doelstellingen van de Europese Green Deal en het actieplan voor de circulaire economie.

2.5 De twee brede doelstellingen van de herziening van de bouwproductenverordening zijn daarom 1) een goed functionerende eengemaakte markt voor bouwproducten te verwezenlijken en 2) bij te dragen tot de doelstellingen van de groene en digitale transitie, met name de moderne, hulpbronnefficiënte en concurrerende markt.

2.6 De mogelijkheden van de sector om op consistente en geharmoniseerde wijze de prestaties van de eigen producten aan te geven en de producten op basis van de klimaat-, milieu- en duurzaamheidsprestaties te differentiëren, worden door de bouwproductenverordening aanzienlijk beperkt. Daarnaast beperkt de verordening de mogelijkheden van de lidstaten om nationale vereisten voor gebouwen vast te stellen of criteria inzake duurzaamheidsdoelstellingen in overheidsopdrachten op te nemen zonder de werking van de eengemaakte markt in gevaar te brengen.

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/construction-and-demolition-waste\\_en](https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/construction-and-demolition-waste_en)

<sup>(3)</sup> COM(2019) 640 final.

<sup>(4)</sup> COM(2020) 662 final.

<sup>(5)</sup> COM(2021) 802 final.

<sup>(6)</sup> COM(2021) 800 final.

2.7 In de mededeling over Een nieuwe industriestrategie voor Europa <sup>(7)</sup> van maart 2020 wordt aangegeven hoe de EU-industrie het voortouw kan nemen bij de groene en de digitale transitie. In de mededeling ter actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020 wordt de bouw aangemerkt als een van de prioritaire ecosystemen die worden geconfronteerd met de grootste uitdagingen bij de verwezenlijking van de klimaat- en duurzaamheidsdoelstellingen en de omarming van de digitale transformatie, en wordt erop gewezen dat het concurrentievermogen van de sector afhankelijk is van de manier waarop deze uitdagingen worden aangepakt.

2.8 Het voorstel voor een verordening tot intrekking van de huidige bouwproductenverordening is bedoeld om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken en werk te maken van de doelstellingen van de Europese Green Deal en het actieplan voor de circulaire economie met betrekking tot bouwproducten. Om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken is het van kapitaal belang dat de basiswerking van het kader van de bouwproductenverordening, met name het normalisatieproces, wordt verbeterd. Er wordt echter voorbijgegaan aan bepaalde cruciale aspecten in verband met gezondheid en veiligheid op het werk en andere aanbevelingen van het EU-OSHA.

2.9 Onderwijs, opleiding, bijscholing, een leven lang leren en certificering zijn volgens het EESC uiterst belangrijk. Het is voor de toekomst van de sector van belang dat hierover sociaal overleg plaatsvindt. Het EESC merkt tevens op dat het verwerven van de nodige vaardigheden tijd en geld vergt.

### 3. Specifieke opmerkingen

3.1 Normalisatie is voor de Europese bouwsector van cruciaal belang. Het gaat hier om de belangrijkste pijler van de interne markt, die het vrije verkeer van bouwproducten in de EU vergemakkelijkt en bouwactiviteiten stimuleert. Het belang ervan wordt erkend in de Europese wetgeving, met name de bouwproductenverordening en de verordening betreffende Europese normalisatie <sup>(8)</sup>.

3.2 Normalisatie op het gebied van de duurzaamheid van bouwwerken moet ook als doel hebben om de ecologische, economische en sociale aspecten van de duurzaamheid van producten, gebouwen en diensten gelijkelijk te beoordelen, en om een en ander aan de consument kenbaar te maken (bij voorkeur door middel van etikettering).

3.3 Zonder actuele normen zou het onmogelijk zijn de interne markt voor bouwproducten te voltooien of in stand te houden. De laatste jaren echter is de integratie van normen in het regelgevingssysteem herhaaldelijk mislukt, wat de efficiëntie in de bouwsector en de interne markt heeft geschaad en daarnaast heeft geleid tot hogere directe en indirecte kosten voor bedrijven (met name kleine en middelgrote ondernemingen).

3.4 De Commissie kan met behulp van normalisatietoepassingen normen vaststellen voor de ontwikkeling van geharmoniseerde normen. Zij heeft echter geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, zodat het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) zich gedwongen ziet te blijven werken met verouderde mandaten, en deskundigen ervan worden weerhouden zich bezig te houden met de ontwikkeling van normen, die vaak worden geblokkeerd om redenen waarop zij geen invloed hebben.

3.5 De Commissie wijst op een aantal problemen met de huidige normalisatieprocedure via het CEN (die inderdaad vatbaar is voor verbetering), die haar ertoe hebben gebracht heel wat normen te blokkeren. Het EESC is van mening dat de door de Commissie voorgestelde oplossing, dat wil zeggen het toenemend gebruik van “gedelegeerde handelingen”, niet de juiste is, omdat werkgevers, werknemers en maatschappelijke belanghebbenden op die manier niet worden betrokken bij het normalisatieproces. Bovendien moet op korte termijn een manier worden gevonden om het hoge aantal door de Commissie geblokkeerde normen te deblokkeren. Het EESC vreest dat de uitbreiding van het gebruik van gedelegeerde handelingen zou kunnen leiden tot een overlapping van bevoegdheden met de lidstaten. Het is dan ook van mening dat hiervan alleen in uitzonderlijke en duidelijk gerechtvaardigde gevallen gebruik mag worden gemaakt en dat er een duidelijke reeks randvoorwaarden moet worden vastgesteld.

3.6 De Commissie wijst er in haar voorstel voor een nieuwe verordening op dat het beheer van de toeleveringsketen en de praktijken op het gebied van overheidsopdrachten van invloed zijn op het milieu en de veiligheid en de gezondheid op het werk, en het gebruik en de commercialisering van kwaliteitsproducten en -materialen kunnen stimuleren. Ook het EU-OSHA heeft opgemerkt dat het hier gaat om een zwaarwegende factor die ertoe kan leiden dat meer gebruik wordt gemaakt van producten die het milieu niet schaden en veiliger zijn voor werknemers.

3.7 Ook uit het nieuwe EU-OSHA-project LIFT-OSH (Leveraging Instruments for Health and Safety at Work) blijkt eens te meer dat goed beheer op het vlak van gezondheid en veiligheid op het werk een positieve uitwerking heeft.

<sup>(7)</sup> COM(2020) 102 final.

<sup>(8)</sup> Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie, tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG en 2009/105/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Beschikking 87/95/EEG van de Raad en Besluit nr. 1673/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 316 van 14.11.2012, blz. 12).

3.8 Het EESC maakt zich zorgen over het feit dat de voorbereiding op hergebruik, herproductie en recycling vereist dat producten zo worden ontworpen dat de scheiding van componenten en materialen in een later stadium van recycling wordt vergemakkelijkt, en dat gemengde of complexe materialen worden vermeden, met als gevolg dat werknemers op grote schaal aan deze stoffen worden blootgesteld. Het EU-OSHA ondersteunt bedrijven die innovatieve oplossingen voor dergelijke problemen hebben voorgesteld, zoals het "eliminieren van gevaarlijke oplosmiddelen bij de analyse van teruggewonnen materiaal in de sector wegenbouw en -onderhoud". Het gaat hier om essentiële aspecten van veiligheid en gezondheid op het werk, waaraan niet voorbij mag worden gegaan in de nieuwe verordening. Het EESC is van mening dat een en ander niet alleen moet zorgen voor banen en economische vooruitgang, maar ook voor sociaaleconomische en ecologische verbeteringen op basis van de beginselen van maatschappelijk verantwoord ondernemen en de relevante regelgeving.

3.9 In de voorgestelde herziene bouwproductenverordening wordt bepaald dat, om de veiligheid en de bescherming van het milieu te waarborgen en een mogelijke lacune in de regelgeving te dichten, voor bouwproducten die op de bouwplaats worden vervaardigd om onmiddellijk in de bouwwerken te worden verwerkt, dezelfde regels gelden als voor andere bouwproducten die door fabrikanten in de handel worden gebracht. Het Comité is van mening dat er geen sprake is van een lacune in de regelgeving wanneer deze producten niet in de handel worden gebracht. Aannemers die ter plaatse "producten" vervaardigen voor onmiddellijke verwerking (bv. betonbalken, gespoten polyurethaanschuim, ramen en deurkozijnen, enz.) moeten zich houden aan de wettelijke voorschriften die van toepassing zijn op de (onderdelen van) bouwwerken en die meestal, zo niet altijd, gebaseerd zijn op precies dezelfde technische vereisten als de vereisten die gelden voor de fabrikanten; dat wil zeggen dat de fabriek moet beschikken over een productiecontrolesysteem, er technische documentatie moet worden opgesteld, de "producten" moeten worden beoordeeld, er informatie moet worden verstrekt over prestaties en conformiteit, en producten een CE-markering moeten hebben. Deze bepaling is overbodig en zou met name nadelig zijn voor kleine en middelgrote ondernemingen.

3.10 Met artikel 7 van de voorgestelde herziene bouwproductenverordening wordt het toepassingsgebied uitgebreid tot alle productvereisten waarnaar in specificaties voor overheidsopdrachten wordt verwezen. Er wordt echter niet nader aangegeven welk mechanisme kan worden gebruikt voor het verzamelen van dergelijke informatie, die betrekking kan hebben op allerhande uiteenlopende bouwwerken, zoals kennels voor politiehonden, administratieve overheidsgebouwen, snelwegen, nucleaire installaties, enz. Het EESC vraagt zich af of het haalbaar is alle informatie te verzamelen over de eigenschappen en kenmerken van de producten, en hoe passende evaluatiemethoden kunnen worden vastgesteld die beantwoorden aan de behoeften van alle openbare aanbesteders, voor alle toepassingen. Bovendien wordt de door de openbare aanbesteder verlangde mate van betrouwbaarheid van een product bepaald door het beoogde gebruik ervan (van een afdichtingssysteem voor een hondenkennel wordt niet verwacht dat het even betrouwbaar is als een afdichtingssysteem dat bestemd is voor het dak van een museum voor schone kunsten) en zal er mogelijk geen overeenstemming zijn met de beoordelings- en verificatiesystemen die in de voorgestelde herziene bouwproductenverordening zijn gespecificeerd. Het EESC vraagt zich af of deze aanpak realistisch is.

Brussel, 27 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Omzetting in een informatienet inzake de duurzaamheid van landbouwbedrijven (IDL)***(COM(2022) 296 final — 2022/0192 (COD))**(2023/C 75/24)*Rapporteur: **Florian MARIN**

Raadpleging	Europees Parlement, 4.7.2022 Raad, 11.7.2022
Besluit van de voltallige vergadering	17.5.2022
Rechtsgrond	Artikel 43, lid 2, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	188/0/1

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met en steunt de omzetting van het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen (ILB) in een informatienet inzake de duurzaamheid van landbouwbedrijven (IDL), zoals voorzien in de “van boer tot bord”-strategie, met als doel duurzaamheidsgegevens te verzamelen, adviesdiensten te verbeteren en landbouwers feedback te geven.

1.2. Het EESC beschouwt het IDL als een belangrijk instrument voor empirisch onderbouwd beleid en beveelt het volgende aan:

- gegevens over de klimaatverandering, bodemkwaliteit en koolstofvastlegging, gebruikte pesticiden, water- en luchtkwaliteit, energie, en biodiversiteit moeten behandeld worden als milieugegevens die door landbouwers of op andere, op het IDL afgestemde manieren verzameld moeten worden. De verzamelde gegevens moeten worden uitgesplitst naar producttype (biologisch enz.). De geldigheid, kwaliteit en vergelijkbaarheid van de in het netwerk op te nemen duurzaamheidsvariabelen moet grondig worden beoordeeld — alleen dan kunnen zij als beleidsinstrument worden gebruikt;
- gegevens over arbeidsomstandigheden, contracttypes, gezondheid en veiligheid (aanwezigheid van een gezondheids- en veiligheidsplan op landbouwbedrijfsniveau, aantal ongelukken, ook van zelfstandigen), vaardigheden en lonen, het verband tussen sociale voorwaarden en het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en het aantal zelfstandigen en tijdelijke werknemers/seizoensarbeiders moeten behandeld worden als sociale gegevens die door landbouwers of op andere, op het IDL afgestemde manieren verzameld moeten worden. Vrouwen en jongeren verdienen hierbij extra belangstelling;
- milieu- en sociale gegevens moeten evenveel aandacht krijgen als economische gegevens. De afgelopen decennia werd in het kader van het ILB immers vooral de economische situatie van landbouwers beoordeeld;
- de koppeling tussen het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) en de gegevens afkomstig van de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en Eurostat moet gewaarborgd worden. Dat geldt met name voor milieu- en sociale gegevens;



- alle landbouwers moeten, rekening houdend met de representativiteit en begrotingsbeperkingen, via een specifieke methode kunnen bijdragen aan het IDL als ze daartoe bereid en in staat zijn. Ze mogen niet bestraft worden als ze deel uitmaken van de steekproef maar niet wensen bij te dragen. Het verstrekken van gegevens door landbouwers moet vrijwillig blijven. Wel moeten de lidstaten passende manieren en stimulansen zoeken om de landbouwers aan te moedigen deel te nemen aan het IDL;
- vermindering van de bureaucratie moet een voortdurend aandachtspunt zijn: daartoe moeten ook moderne gegevenstechnieken zoals artificiële intelligentie, het internet der dingen, automatische validatie of verzamelmethode op afstand ingezet worden;
- het IDL moet leiden tot een beter inzicht in alles wat bij een landbouwbedrijf komt kijken, en daartoe moet het afgestemd zijn op andere databanken, zodat aparte datasets die betrekking hebben op andere delen van de toeleveringsketen, samen geanalyseerd kunnen worden;
- ook (semi)zelfvoorzieningsbedrijven moeten in de steekproef van het IDL worden opgenomen;
- op grond van de uiteenlopende situaties in de lidstaten moeten verschillende kenmerken, bronnen, formaten, groottes en de mate van granulariteit van de gegevens worden opgenomen;
- er moeten voortdurend goede landbouwpraktijken worden uitgewisseld tussen de lidstaten en landbouwers. In dat verband moeten specifieke instrumenten worden ontwikkeld;
- er moet meer worden gedaan om de capaciteit voor het verzamelen, delen, beheren en gebruiken van gegevens te versterken teneinde de efficiëntie en de beslissingen van landbouwers te verbeteren, met name in kleine landbouwbedrijven;
- het IDL moet helpen om het bedrijfsbeheer te verbeteren en bij advies op maat moet ook rekening worden gehouden met gegevens over externe variabelen in het landbouwproductieproces, zoals weersvoorspellingen enz.;
- er zijn specifieke criteria nodig in verband met de duurzaamheid van de door het IDL vereiste processen en de arbeidsomstandigheden van gegevensverzamelaars.

1.3. Het EESC is van mening dat gegevensbescherming, -eigendom, privacy en vertrouwelijkheid altijd gewaarborgd moeten zijn (volledige anonimisering moet verzekerd zijn) en dat landbouwers steeds controle moeten hebben over hun gegevens. Daarnaast moeten de belangen van landbouwers beschermd worden en moeten ze steeds toestemming geven wanneer hun gegevens gedeeld worden, ongeacht waar en waarvoor die gebruikt worden.

1.4. Het EESC beveelt aan dat landbouwers gestimuleerd worden om bij te dragen en dat ze, naast advies, zichtbare en rechtstreekse voordelen genieten als ze hun gegevens delen, zoals financiële voordelen of toegang tot specifieke door de EU gefinancierde oproepen tot het indienen van voorstellen.

1.5. De in het kader van het IDL verzamelde gegevens mogen in geen geval worden gebruikt om landbouwers te controleren en te bestraffen. Wordt dit beginsel geschonden, dan moeten landbouwers kunnen weigeren om hun gegevens nog te delen, al zal dat het IDL als beleidsinstrument beslist niet ten goede komen.

1.6. In het algemeen is het IDL bedoeld om digitale technologieën te gebruiken, en daarom beveelt het EESC aan om meer inspanningen te leveren voor een gemeenschappelijke gegevensruimte voor landbouw, waardoor mede-eigendom van gegevens en gegevenscoöperaties worden bevorderd. Volgens het EESC bestaan er in de agrovoedingssector geen gemeenschappelijke methoden om gegevens te vergelijken en te delen.

1.7. Het EESC stelt voor om een specifiek geïntegreerd programma voor de digitalisering van de agrovoedingssector op te zetten, aangezien sommige landbouwers al verplicht worden om milieugegevens te verzamelen alvorens ze hun producten kunnen verkopen, en aangezien autonome en slimme machines of sensoren een stroom van gegevens produceren. Er moet rekening worden gehouden met de digitale kloof en digitale geletterdheid, en nagedacht over makkelijkere toegang tot gegevens en hard- en software.

1.8. Het EESC stelt voor om meer inspanningen te leveren teneinde het aantal witte zones te verminderen en landelijke gebieden van mobiel bereik en breedband te voorzien.

1.9. Tot slot beveelt het EESC aan dat de Commissie en de lidstaten garant staan voor de middelen om het IDL uit te voeren en dat de verzamelde gegevens rekening houden met de prijsvolatiliteit en de crises in de voedselketen.

## 2. Inleiding

2.1. Met de “van boer tot bord”-strategie<sup>(1)</sup> was de Europese Commissie van plan om het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen (ILB) om te zetten in een informatienet inzake de duurzaamheid van landbouwbedrijven (IDL), met als doel duurzaamheidsgegevens te verzamelen, adviesdiensten te verbeteren en landbouwers feedback te geven. De gegevens zullen volgens specifieke criteria en met een specifieke periodiciteit in de lidstaten bij de landbouwbedrijven worden verzameld. Het ILB zal worden aangepast zodat gegevens met het IDL efficiënt kunnen worden verzameld.

2.2. Elke lidstaat stelt een specifiek plan op om bedrijven met boekhouding te selecteren voor een representatieve steekproef. Landbouwbedrijven worden allemaal op dezelfde manier ingedeeld en de gegevensverzamelaars, zoals bureaus voor bedrijfsboekhouding, worden betrokken bij het proces, dat gecoördineerd wordt door een verbindingsbureau op niveau van de lidstaten.

2.3. De door de landbouwbedrijven verstrekte gegevens worden gebruikt om de boekhouding van de bedrijven te kenmerken, het inkomen en de economische, milieu- en sociale duurzaamheid van het bedrijf te beoordelen en om de juistheid van de opgegeven informatie te verifiëren door middel van controles ter plaatse.

## 3. Functionaliteit van het IDL

3.1. Het EESC staat achter de omzetting van het ILB in het IDL, maar vindt dat dezelfde gegevens niet meerdere keren mogen worden verzameld, aangezien sommige lidstaten al bepaalde sociale en milieugegevens bijhouden. Daarnaast moet de koppeling tussen het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) en de gegevens afkomstig van de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en Eurostat gewaarborgd worden. Dat geldt met name voor milieu- en sociale gegevens.

3.2. Gegevens moeten op gecontroleerde en aangepaste wijze tussen het IDL en verschillende actoren gedeeld worden, zoals administraties, statistische diensten en particuliere instanties. Het landbouwbeheer en het gebruik van digitale technologieën kunnen op landbouwbedrijfsniveau verbeterd worden door digitale technologieën te bevorderen die al door de EU ontwikkeld en gefinancierd zijn (bijv. FAIRshare<sup>(2)</sup>, projecten van Horizon Europa e.d.).

3.3. De vertraging die tussen de verzameling en de verwerking van de gegevens zit, mag geen gevolgen hebben voor de kwaliteit van het IDL en de adviesdiensten voor landbouwers. De landbouwers moeten weten of hun gegevens gebruikt worden voor bijkomende doeleinden in verband met het IDL (zoals onderzoek, innovatie, opleiding enz.) en daar hun toestemming voor geven.

3.4. Wat gegevensbescherming, de overeenkomstige AVG-voorschriften (algemene verordening gegevensbescherming<sup>(3)</sup>) en sensorgegevens, het vertrouwen in het gebruik van gegevens, controlemechanismen, eigendom, privacy en productierechten of transparantie betreft, moet er rekening worden gehouden met de belangen van landbouwers, en moeten ze kunnen profiteren van de verzamelde gegevens. Vermindering van de bureaucratie moet steeds bovenaan de agenda staan. De EU heeft behoefte aan een duidelijke methode om landbouwers in dat verband aan te moedigen. Er moet ook over worden nagedacht om landbouwersverenigingen bij een en ander te betrekken.

3.5. Het EESC is van mening dat moet worden gekeken of het systeem op duurzame wijze wordt uitgerold en dat rekening moet worden gehouden met de arbeidsomstandigheden van de personen die betrokken zijn bij de uitvoering van het IDL op het gebied van gegevensverzameling, -beheer, -opslag en -verwerking. Het EESC verwijst naar zijn advies over digitalisering en duurzaamheid<sup>(4)</sup>: de meest energie-efficiënte datacentra moeten de norm worden en nieuwe datacentra moeten voor 100 % op hernieuwbare energie draaien. De Commissie moet specifieke criteria in verband met de duurzaamheid van de processen en de arbeidsvoorwaarden voor gegevensverzamelaars opstellen waar in alle lidstaten rekening mee moet worden gehouden.

<sup>(1)</sup> Advies van het EESC over “van boer tot bord”: een duurzame voedselstrategie (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 268).

<sup>(2)</sup> <https://www.h2020fairshare.eu/>

<sup>(3)</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

<sup>(4)</sup> Verkennend EESC-advies over het thema “Digitalisering en duurzaamheid — Status quo en de behoefte aan maatregelen vanuit het oogpunt van het maatschappelijk middenveld” (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 187).

3.6. Het IDL mag niet alleen een instrument zijn dat overheidsinstanties gebruiken om beleid op te stellen. Het moet ook rekening houden met de behoeften van de sociale partners, onderzoeksinstellingen, universiteiten, landbouwers en ngo's. Het IDL kan landbouwers helpen om betere toegang tot het financiële stelsel te krijgen (bijv. kredieten). Via het netwerk moet periodiek een overzicht verstrekt worden van de landbouw op Europees, nationaal en regionaal niveau en van de verschillende soorten landbouw.

3.7. Alle landbouwers in de EU moeten aan het IDL kunnen bijdragen indien zij dat wensen, rekening houdend met de representativiteit, budgettaire beperkingen en de doelstellingen van het IDL. Ook vrijwillige bijdragen aan het IDL moeten mogelijk zijn, op basis van aangepaste, specifieke criteria en methoden voor landbouwbedrijven die niet in de steekproef zitten. Landbouwers mogen niet verplicht worden om gegevens voor het IDL te leveren, en er mogen geen sancties worden ingevoerd. Er moet ook rekening worden gehouden met (semi)zelfvoorzieningsbedrijven. De verzamelde gegevens moeten worden uitgesplitst naar producttype (biologisch enz.).

3.8. Moderne en innovatieve gegevensverzameling en -verwerking op basis van artificiële intelligentie, het internet der dingen, automatische validatie, software voor schriftherkenning of verzamelmethode op afstand, alsook geospatiale gegevens afkomstig van het Europees ruimtevaartprogramma, moeten in aanmerking komen om het IDL efficiënter te maken. Er moet een duidelijke link zijn tussen het IDL, het GLB en de Europese openwetenschapsclooud.

3.9. In het IDL moet er rekening worden gehouden met de verschillen in wetgeving tussen de lidstaten, met name als het gaat om milieu en sociale aspecten, en het moet flexibel genoeg zijn om nieuwe indicatoren te kunnen opnemen. Voor het welslagen van het IDL moet de samenwerking tussen de verbindingsbureaus, de bureaus van de lidstaten en DG Landbouw van de Commissie doeltreffend verlopen. Milieu- en sociale gegevens moeten evenveel aandacht krijgen als economische gegevens, wat ook geldt voor kleine en grote landbouwbedrijven en verschillende regio's. De openheid en de bereidheid om bij te dragen aan het IDL wisselt van lidstaat tot lidstaat, en er moet rekening worden gehouden met de gevoeligheid en precieze waarde van sommige elementen.

3.10. Het EESC stelt voor om een duidelijk onderscheid te maken tussen de gegevens die jaarlijks verzameld moeten worden en de gegevens die periodiek verzameld moeten worden. De verschillende kenmerken, bronnen, formaten, groottes en de mate van granulariteit van de gegevens stellen het IDL voor een uitdaging. Dezelfde gegevens mogen immers niet meerdere keren worden verzameld. Er zijn grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft de kostenstructuren voor gegevensverzameling. Meer flexibiliteit is dus nodig.

3.11. Wanneer de gegevens verzameld worden, moet rekening worden gehouden met de crises en de toegenomen prijsvolatiliteit die de voedselketens parten blijft spelen. De oorlog in Oekraïne wakkert die volatiliteit nog aan, en voedsel speculatie zet druk op de toeleveringsketens. De Commissie en de lidstaten moeten de financiële middelen voor het IDL waarborgen.

3.12. Gezien de maatschappelijke uitdagingen en de dynamische vraag naar gegevens stelt het EESC voor om samen met het maatschappelijk middenveld een Europees adviesorgaan in het leven te roepen, waarvan de leden op basis van transparante criteria geselecteerd worden om toe te zien op de verzameling van gegevens en om beslissingen te nemen over het gebruik van gegevens en strategische veranderingen in de gegevensvereisten.

3.13. Verder stelt het EESC voor om gegevens over landbouwpraktijken in het IDL op te nemen, meer bepaald over landbeheer, gewasbescherming, plantenvoeding, diergezondheid en dierenwelzijn. Met het IDL moeten goede landbouwpraktijken worden verzameld en verspreid, met name op het gebied van milieu en sociale aspecten (opleiding, modelinstrumenten, goede praktijken, uitwisselingen tussen adviseurs enz.).

3.14. Gegevens over de klimaatverandering, bodemkwaliteit en koolstofvastlegging, pesticidegebruik, water- en luchtkwaliteit, energie, en biodiversiteit moeten behandeld worden als milieugegevens die door landbouwers of op andere, op het IDL afgestemde manieren verzameld moeten worden.

3.15. Arbeidsomstandigheden, contracttypes, gezondheid en veiligheid (aanwezigheid van een gezondheids- en veiligheidsplan op landbouwbedrijfsniveau, aantal ongelukken, ook van zelfstandigen), het verband tussen sociale voorwaarden en het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het aantal zelfstandigen en tijdelijke werknemers/seizoensarbeiders, vaardigheden en lonen moeten behandeld worden als sociale gegevens die door landbouwers of op andere, op het IDL afgestemde manieren verzameld moeten worden. Ook moet er voortdurend op worden toegezien dat de verzamelde gegevens gebruikt worden om te monitoren hoever Europa met de duurzameontwikkelingsdoelstellingen staat.

3.16. Het EESC stelt voor om vrouwen en jongeren centraal te stellen met het oog op de toekomst van de plattelandsontwikkeling. Onrechtstreeks kan het IDL de toegang tot kansen, stabiele arbeidsovereenkomsten, aangepaste overheidsdiensten en een hoge levenskwaliteit vergemakkelijken. Ook moet bijzondere aandacht gaan naar gegevens van boerderijen die internationaal actief zijn. De organisatie van landbouwbedrijven wordt immers steeds complexer, en sommige produceren ook buiten de EU.

3.17. Wat de tenuitvoerlegging van de IDL-wetgeving betreft, maakt het EESC zich zorgen over het feit dat de Commissie de bevoegdheid zou krijgen om een aanzienlijk aantal gedelegeerde handelingen vast te stellen (bijvoorbeeld inzake gegevensbeheer, de landbouwbedrijfs-ID, gebruik van gegevens of toegang tot en verzending van primaire gegevens). Het zou beter zijn het aantal gedelegeerde handelingen tot een minimum te beperken en de voorkeur te geven aan uitvoeringshandelingen.

#### **4. Hoe het IDL de ecologische, economische en sociale prestaties van landbouwbedrijven kan verbeteren en de voedselketen transparanter en eerlijker kan maken**

4.1. Via de verzameling en analyse van landbouwgegevens kan het IDL bijdragen aan beter landbouwbeheer door instrumenten ter ondersteuning van besluitvorming te ontwikkelen om de prestaties van landbouwbedrijven te verbeteren (onder meer door precisielandbouw te bevorderen). De lidstaten moeten in die richting gestuurd worden. De adviesdiensten die verbonden zijn aan het IDL kunnen er baat bij hebben wanneer datasets beter worden geïntegreerd, zodat ze deskundig advies kunnen geven over verschillende duurzaamheidsaspecten (economisch, ecologisch, sociaal).

4.2. De gegevens die op landbouwbedrijfsniveau worden verzameld, worden deels gebruikt om het potentieel en de duurzaamheid van landbouwbedrijven op te krikken. Landbouwers moeten controle hebben over hun eigen gegevens en bijgestaan en geadviseerd worden zodat ze met behulp van die gegevens nauwkeuriger, efficiënter en duurzamer kunnen werken, met als doel duurzame landbouwpraktijken te bevorderen. De gegevens moeten gebruikt worden voor het specifieke doel waarvoor ze verzameld zijn. Daar moeten de lidstaten voor instaan. Ook moet de Commissie duidelijke aanbevelingen doen en via open software oplossingen op maat van de landbouwbedrijven bieden.

4.3. Het EESC stelt voor om een gemeenschappelijke dataruimte te ontwikkelen die gebaseerd is op een vertrouwenskeurmerk voor openbare gegevens over agrovoeding in de EU, met het oog op een betere en efficiëntere aanpak van de toeleveringsketens. In elke lidstaat moeten concrete doelen worden vastgelegd. Voor mede-eigenaarschap van gegevens, gegevenscoöperaties voor landbouw en de ontwikkeling van partnerschappen voor datafarming zijn specifieke financiële middelen en een specifieke strategie nodig.

4.4. In de agrovoedingssector zijn er geen normen of gemeenschappelijke methoden om gegevens te vergelijken en te delen. Op dat vlak moeten er samen met de lidstaten concrete stappen worden ondernomen, aangezien sommige landbouwers verplicht gegevens moeten verzamelen als ze hun producten aan detailhandelaren willen verkopen.

4.5. Het IDL zou kunnen helpen om meer inzicht te krijgen in alles wat bij een landbouwbedrijf komt kijken. Ook moet het afgestemd worden op andere databanken met gegevens over de toeleveringsketen, of moeten aparte datasets samen geanalyseerd worden, zodat de verdeling van de toegevoegde waarde gemonitord kan worden en alle actoren in de voedselketen eerlijk worden behandeld. Het IDL moet voor basisindicatoren zorgen die verband houden met de prestaties van landbouwbedrijven, maar ook met de regionale situatie en de productsituatie.

4.6. Het IDL moet bijdragen aan een slim, innovatief, duurzaam en beter landbouwbeheer en betere productie, en moet gekoppeld worden aan de externe variabelen van landbouwproductie (het weer enz.). Landbouwers en coöperaties moeten meer betrokken worden bij onderzoeksprojecten. EU-middelen kunnen specifiek worden toegewezen om de agrovoedingssector te digitaliseren. Gezien de specifieke aard van de sector moet er samen met de lidstaten een speciale oproep tot het indienen van voorstellen worden gelanceerd.

## 5. Hoe het IDL bijdraagt aan de digitalisering van de landbouw- en voedingssector

5.1. Het duurt lang voordat IT-technologieën in deze sectoren geïnternaliseerd kunnen worden aangezien landbouw nog steeds een van de minst gedigitaliseerde sectoren is en er op dat vlak aanzienlijke verschillen tussen landen, regio's en landbouwbedrijven bestaan. De digitale kloof is een groot probleem en moet gedicht worden om de ongelijkheid te verkleinen. Een digitalere agrovoedingssector zal bijdragen aan een transparantere toeleveringsketen en het risico op voedselspeculatie verkleinen. Het EESC stelt voor dat de Commissie, de lidstaten en het maatschappelijk middenveld samen een specifiek geïntegreerd programma opzetten om de agrovoedingssector te digitaliseren. Aangezien de digitale transitie een prioriteit is, moet de toegang tot hard- en software voor de lidstaten, en met name voor kleine landbouwers, via specifieke programma's vergemakkelijkt worden. De softwarelicenties die gebruikt worden om gegevens te verzamelen en te delen, moeten regelmatig vernieuwd worden. Daar kunnen EU-middelen voor worden gebruikt, maar de lidstaten moeten er wel bij betrokken worden.

5.2. Autonome en slimme machines of sensoren produceren gegevens die landbouwers kunnen helpen beslissingen te nemen en ervoor kunnen zorgen dat gegevensbeheer in de toeleveringsketen verankerd wordt. Actoren in de toeleveringsketen en geospatiale gegevens moeten onderling verbonden en op elkaar afgestemd zijn, zodat kleine landbouwers voeling houden met de markt en de toeleveringsketens versterkt worden.

5.3. Met name voor kleine landbouwbedrijven is het belangrijk om de capaciteit voor het verzamelen, delen, beheren en gebruiken van gegevens te versterken teneinde landbouwers beter in de toeleveringsketens te integreren en landbouwbedrijven efficiënter te maken. Het GLB moet die kosten dekken, en de lidstaten moeten bijzondere maatregelen in de strategische plannen opnemen. De beperkte kennis van kleine landbouwers over digitale processen moet zorgvuldig worden aangepakt en in het GLB en ander relevant beleid moet de aandacht expliciet en onafgebroken gericht zijn op het verbeteren van digitale kennis

5.4. Het verzamelen van sociale en milieugegevens mag geen geïsoleerd proces of gewoon een extra bezigheid zijn, maar een permanente activiteit op landbouwbedrijfsniveau, ongeacht de grootte of het type bedrijf, en de lidstaten moeten deze voortdurende activiteit ondersteunen.

5.5. Het EESC vreest dat de vraag naar gegevens en digitalisering in de agrovoedingssector tot prijsdiscriminatie en speculatie op de grondstoffenmarkten kan leiden. De gegevensmarkt is geconcentreerd in een klein aantal bedrijven. Die situatie moet aangepakt worden zodat de gegevenssoevereiniteit gegarandeerd blijft. Bovendien moeten gegevens tussen actoren in de toeleveringsketen eerlijk, transparant en zonder discriminatie gedeeld worden, zodat het IDL kan bijdragen tot een eerlijkere toeleveringsketen en een lagere indirecte uitstoot.

5.6. Er moet voortdurend worden gekeken hoe er een kader kan worden gecreëerd voor gegevensdemocratie en evenwichtige onderhandelingsmacht ten aanzien van de voordelen van gegevens in de agrovoedingssector. Het EESC is ingenomen met de ID voor landbouwbedrijven en stelt voor om meer duidelijkheid te verschaffen over gegevensgeheimhouding, -eigendom, -aansprakelijkheid en -overdraagbaarheid in de landbouwsector. De baten van gegevens zouden op basis van wederkerigheid tussen gegevensverstrekkers en -verzamelaars eerlijk verdeeld moeten worden, en IDL-gegevens moeten makkelijk vindbaar zijn.

5.7. Er zijn bewustmakingscampagnes nodig om duidelijk te maken hoe belangrijk gegevens voor de economische, sociale en milieuprestaties van landbouwbedrijven zijn, met name voor kleine landbouwers. Die campagnes moeten het vertrouwen versterken en meer inzicht verschaffen in de manier waarop toekomstige beleidsmaatregelen dankzij gegevens relevanter en efficiënter kunnen worden. Actoren in de voedselketen moeten toegang hebben tot opendataplatforms om de vergelijkbaarheid en transparantie binnen de producttoeleveringsketens te waarborgen. Het IDL kan landbouwers motiveren om digitale platforms te gebruiken, waardoor ze gemakkelijker hun weg kunnen vinden in de toeleveringsketens en goede praktijkvoorbeelden kunnen delen.

5.8. Met name bij kleine en oudere landbouwers moet de digitale geletterdheid voortdurend worden versterkt. Dat geldt ook voor opleidingen voor gegevensverzamelaars. Er moeten opleidingen, praktijken en campagnes in verband met cyberbeveiliging ontwikkeld worden. Ondanks de vooruitgang in de digitaliserings- en gegevenssector is er behoefte aan gebruiksvriendelijkere systemen. Het EESC benadrukt dat breedbanddekking en digitalisering een voorwaarde voor precisielandbouw en robotica zijn, en dat investeringen in dergelijke duurzame technieken ondersteund moeten worden. Er moet worden nagedacht over een duidelijke link tussen het IDL, de Connecting Europe-faciliteit en het Europees Breedbandfonds.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een actieplan voor solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne om de uitvoer van landbouwproducten uit Oekraïne en de bilaterale handel met de EU te faciliteren**

(COM(2022) 217 final))

(2023/C 75/25)

Rapporteur: **Marcin NOWACKI**

Raadpleging	Europese Commissie, 28.6.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	156/12/17

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Door de onuitgelokte militaire agressie tegenover Oekraïne door de Russische Federatie is een aanzienlijk deel van de infrastructuur verwoest en zijn zeehavens en -wegen geblokkeerd, met als gevolg dat de buitenlandse handel van Oekraïne is ingestort. Daarom moet gekeken worden naar alternatieve handelswegen tussen de EU en Oekraïne, voor vervoer over de weg en per spoor.

1.2. De lidstaten, de Commissie en de Raad moeten de douaneafhandeling aan de grensdoorlaatposten verbeteren door meer ambtenaren in te zetten en de samenwerking tussen EU- en Oekraïense ambtenaren te intensiveren. Aldus moet een trend worden doorgezet die zich al aftekent in sommige EU-landen. Polen heeft bijvoorbeeld speciale corridors geopend voor goederenvervoer via de grensovergangen Korczowa-Krakovets en Dorohusk-Yakotin. Ook moeten de EU-landen en Oekraïne samen de in- en uitklaring verbeteren, onder meer door ervoor te zorgen dat alle hierbij betrokken diensten gelijktijdig in actie komen, waarbij deze zich wel dienen te houden aan alle procedures van zowel de EU-lidstaten als Oekraïne.

1.3. Een van de meest in het oog springende recente pogingen om de handel over land te vergroten was de ondertekening van twee overeenkomsten tussen de EU, Oekraïne en Moldavië om het wegvervoer van Oekraïense goederen naar de EU via Moldavië te liberaliseren. Hierbij spelen de overeenkomsten inzake wegvervoer ook een rol, omdat zij het goederenvervoer over de weg tussen de EU en Oekraïne en Moldavië vergemakkelijken: Oekraïense, Moldavische en EU-vervoerders mogen elkaars grondgebied doorkruisen en daar activiteiten ontplooiën zonder dat zij daarvoor een vergunning nodig hebben. De overeenkomst tussen de EU en Oekraïne voorziet ook in de erkenning van Oekraïense rijbewijzen en getuigschriften van vakbekwaamheid. <sup>(1)</sup>

1.4. Er zijn snel investeringen in infrastructuur nodig om het aantal grensoverschrijdingen te verhogen en handel per spoor mogelijk te maken. Deze investeringen kunnen alleen worden gedaan met steun van Europese fondsen. Steun voor investeringen, betalingsgaranties en verzekeringen voor ondernemers die betrokken zijn bij het vervoer van goederen tussen de EU en Oekraïne zijn noodzakelijk om het vervoersvolume te vergroten.

---

<sup>(1)</sup> Supporting Ukrainian exports and improving connections to the EU: EU strengthens cooperation with Ukraine and Moldova (europa.eu)

1.5. Er moet nauw met Oekraïense partners worden samengewerkt, niet alleen om de investeringen in goede banen te leiden en de procedures voor het vervoer van goederen te verbeteren, maar ook om ervoor te zorgen dat Oekraïense werknemers in de EU kunnen werken. Het gaat hierbij om zowel overheidspartners als de sociale partners.

1.6. In haar mededeling brengt de Commissie grote knelpunten voor de handel tussen de EU en Oekraïne en de oorzaken daarvan nauwkeurig in kaart. Het aanhoudende gewapende conflict op Oekraïens grondgebied als gevolg van de volstrekt ongerechtvaardigde invasie van Rusland heeft geleid tot grootschalige vernietiging van de infrastructuur van Oekraïne en een blokkade van zijn zeehavens in de Zwarte Zee, waardoor het van zijn internationale handelskanaal is afgesneden.

## 2. Achtergrond

2.1. Met dit advies reageert het EESC op de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — "Een actieplan voor solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne om de uitvoer van landbouwproducten uit Oekraïne en de bilaterale handel met de EU te faciliteren" <sup>(2)</sup> van 12 mei 2022.

2.2. Voedsel, en dan vooral graan, is een van de belangrijkste producten die door Oekraïne worden geproduceerd en naar de EU en tal van landen in Afrika en Azië worden uitgevoerd. Oekraïne behoort tot de grootste voedselproducenten. Door de blokkade van de buitenlandse handel heeft de aanvoer van tal van levensmiddelen in de EU en de rest van de wereld een gevoelige knauw gekregen. Oekraïne en Rusland produceren samen 10 % van de tarwe in de wereld en zijn goed voor 30 % van de wereldhandel in tarwe.

2.3. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Europese Commissie om alternatieve en geoptimaliseerde logistieke routes te creëren — nieuwe "solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne" — voor de handel in Oekraïense landbouwproducten en de bilaterale buitenlandse handel. Via onder meer zeehavens zullen de corridors Oekraïne ook toegang bieden tot Europese handelsroutes, zodat ons oostelijke buurland kan deelnemen aan de wereldhandel. Men is het er echter wel over eens dat de export over land slechts voor een derde à de helft compenseert wat Oekraïne normaal gesproken via de Zwarte Zee uitvoert. Bovendien valt het vervoer over land naar Europa veel duurder uit dan de uitvoer per schip via de Zwarte Zee en gelden op de interne markt van de EU beperkingen voor de Oekraïense export. Hierdoor lopen landbouwers kansen mis, en het is ook niet bevorderlijk voor de dringend noodzakelijke voedselvoorziening in veel Afrikaanse en Aziatische landen.

2.4. De opening van een veilige graancorridor in de Zwarte Zee zou goed nieuws kunnen zijn voor voedselimporterende landen en Oekraïense landbouwers. Of het hier werkelijk van komt valt echter nog te bezien, want het vertrouwen in Rusland is laag. Bovendien hebben we momenteel te maken met hoge brandstof- en mestprijzen. Een groot deel van de Oekraïense landbouwgrond is in handen van Rusland of loopt het risico onder Russisch vuur te komen. Stel dat landbouwers hun werk niet meer kunnen doen vanwege de hoge kosten en de geringe veiligheid. Dan zouden zij er de brui aan kunnen geven, met als gevolg dat de internationale voedselzekerheid nog meer in het gedrang komt en werknemers hun baan verliezen. Hiervoor zijn dringend oplossingen nodig. Het is vijf voor twaalf.

2.5. De Commissie brengt de knelpunten — de factoren die de handel tussen de EU en Oekraïne het meest belemmeren — correct in kaart en stelt een aantal maatregelen voor om deze aan te pakken.

2.6. De belangrijkste hindernissen voor de ontwikkeling van de handel tussen de EU en Oekraïne betreffen de infrastructuur. Er zijn dan ook snel investeringen nodig om ervoor te zorgen dat het verkeer bij grensovergangen en het spoorvervoer tussen Oekraïne en de EU-lidstaten vlot verlopen. Er moet gezorgd worden voor (meer) samenwerking tussen EU-instellingen, lidstaten, Oekraïne en Moldavië, dat een actieve rol kan spelen in het goederenvervoer.

---

<sup>(2)</sup> COM(2022) 217 final.



### 3. Algemene opmerkingen

3.1. De schade als gevolg van de Russische invasie van Oekraïne is moeilijk in te schatten, vooral omdat we niet weten hoe lang de oorlog zal duren. Niettemin moet nu al worden nagedacht over plannen voor de wederopbouw en de economische ontwikkeling Oekraïne, en de inbedding van het land in het economische ecosysteem van de Europese Unie. Een belangrijke stap voor de wederopbouw van Oekraïne was de conferentie van Lugano van 4 en 5 juli 2022, temeer omdat de EU-leiders op 23 juni 2022 hadden besloten Oekraïne de status van kandidaat-lidstaat toe te kennen. Het door de Europese Commissie voorgestelde plan om ten behoeve van de handel tussen de Europese Unie en Oekraïne “solidariteitscorridors” tot stand te brengen is zonder meer een essentiële stap ter verwezenlijking van deze doelstelling.

3.2. Oekraïne heeft 18 havens van waaruit goederen naar Europese landen en andere delen van de wereld kunnen worden uitgevoerd. Volgens recente informatie van Oekraïne zijn 15 hiervan geblokkeerd. Slechts drie havens zijn operationeel: Reni, Izmail en Ust-Dunaisk. Rusland heeft ook het vertrek van bijna 80 buitenlandse schepen met hun bemanning verhinderd. Volgens Oekraïense bronnen is in maart slechts 400 000 ton vracht via deze havens verscheept. In mei was dit cijfer gestegen tot 1,3 miljoen ton,<sup>(3)</sup> maar gezien de behoeften is dat slechts een druppel op een gloeiende plaat. De hoop is dat een overeenkomst op grond waarvan Rusland koopvaardij schepen toestaat om Oekraïense havens te verlaten zal leiden tot meer handel over zee. De eerste schepen met Oekraïens graan zijn al uitgevaren uit de haven van Odessa. De overeenkomst met Rusland is echter broos en de havens kunnen elk moment weer volledig worden afgesloten.<sup>(4)</sup>

3.3. Oekraïne is een van de grootste voedselproducenten ter wereld. Wereldwijd is het goed voor ongeveer de helft van de uitvoer van zonnebloemolie, voor 16 % van de maïs-export en voor 10 % van de tarwe-export. Oekraïne is ook een belangrijke producent en exporteur van andere granen en levensmiddelen.<sup>(5)</sup> De uitvoer van levensmiddelen is een grote bron van inkomsten voor Oekraïne en genereerde in 2021 27,7 miljard USD.<sup>(6)</sup> Oekraïense landbouwproducten worden voornamelijk verkocht in Zuidoost-Azië, het Midden-Oosten en Afrika. EU-landen zoals Spanje, Nederland en Italië zijn ook belangrijke importeurs van deze goederen.

3.4. Vóór de Russische invasie van Oekraïne werd ongeveer twee derde van de Oekraïense goederen over zee uitgevoerd. De export van granen vond toen bijna uitsluitend over zee plaats; voor plantaardige oliën bedroeg dit aandeel meer dan 90 %.<sup>(7)</sup> De blokkade van commerciële zeehavens in de Zwarte Zee heeft rechtstreekse gevolgen voor de internationale voedselzekerheid en de economische situatie in tal van landen over de hele wereld. De beperkte voedselimport uit Oekraïne is ontegenzeggelijk in belangrijke mate debet aan de inflatie in de hele EU en zal dat ook blijven. De oogst werd bemoedlijkt door de oorlog: Russische militairen stalen gewassen in de bezette gebieden. Bovendien hebben zij mijnen gelegd in het gebied en staken ze de akkers in brand. Als gevolg hiervan valt de oogst van Oekraïne zwaar tegen ten opzichte van voorgaande jaren. In combinatie met uitvoerproblemen kan dit in veel regio's van de wereld tot honger leiden. Bovendien is naar schatting zo'n 30 % van de tarweproducerende gebieden van Oekraïne nu in handen van Rusland (augustus 2022). De productiestatus in bezette gebieden is onduidelijk: wie controleert die voorraden, en kunnen die de wereldmarkten nog wel bereiken? Bij het uitbreken van de oorlog kon naar schatting 20 à 25 miljoen ton graan van de oogst van 2021 niet uit Oekraïne worden verscheept.

<sup>(3)</sup> <https://ubn.news/russian-invaders-have-seized-and-blocked-15-ukrainian-ports/>

<sup>(4)</sup> [https://www.business-standard.com/article/international/ukraine-russia-sign-un-deal-to-export-grain-and-fertiliser-on-black-sea-122072201213\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/international/ukraine-russia-sign-un-deal-to-export-grain-and-fertiliser-on-black-sea-122072201213_1.html)

<sup>(5)</sup> <https://www.bbc.com/news/world-europe-61583492>; <https://www.apk-inform.com/en/news/1526701>; zie ook “The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the war in Ukraine”, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

<sup>(6)</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2022/07/ukraine-s-food-exports-by-the-numbers/>

<sup>(7)</sup> <https://www.bbc.com/news/world-europe-61583492>

3.5. Gezien deze problemen is het voorstel van de Commissie om "solidariteitscorridors" te creëren alleszins te rechtvaardigen. Het zou echter ook maatregelen moeten omvatten om de investeringszekerheid en de capaciteit voor de afhandeling van grensverkeer te vergroten.

#### 4. Specifieke opmerkingen

##### 4.1. Coördinatie van de werkzaamheden van de douanediens van de EU-lidstaten en Oekraïne

4.1.1. Gezamenlijke douanecontroles aan de grens van de EU met Oekraïne zijn geen nieuwe ontwikkeling. Tijdens het Europees kampioenschap voetbal van 2012, toen ruim een miljoen mensen de Pools-Oekraïense grens overstaken, werd een soortgelijk mechanisme toegepast. De speciale procedures hadden toen echter alleen betrekking op het verkeer van personen, en niet dat van goederen. Dankzij de coördinatie van de douanediens kon de capaciteit van grensovergangen niettemin worden vergroot. De bijzondere omstandigheden als gevolg van de Russische invasie van Oekraïne zijn zeker een reden om soortgelijke maatregelen voor het goederenverkeer te overwegen. Het lijkt geen twijfel dat douanecontroles bij de grensovergangen met Oekraïne noodzakelijk zijn. Niettemin bevelen wij aan om deze op één plaats en tegelijkertijd te laten uitvoeren door volledig samenwerkende en onderling goed gecoördineerde ambtenaren van zowel de EU-lidstaten als Oekraïne.

##### 4.2. De capaciteit van grensdoorlaatposten vergroten Oplossingen voor het wegvervoer Nieuwe grensovergangen en -corridors openen voor het in- en uitklaren van goederen, met name agrovoedingsproducten.

4.2.1. Het openen van grensovergangen en het vergroten van hun capaciteit is van cruciaal belang om het vrije verkeer van goederen tussen de EU-lidstaten en Oekraïne mogelijk te maken. Dit gebeurt steeds meer in de buurlanden van Oekraïne en moet worden ondersteund, ook financieel, door middel van investeringen in de noodzakelijke infrastructuur. Het is zaak zowel de capaciteit van de huidige grensovergangen te vergroten, bijvoorbeeld door meer douanepersoneel in te zetten, als waar mogelijk nieuwe grensovergangen te openen, met name voor het in- en uitklaren van goederen. In dit verband heeft Polen bijvoorbeeld bij de grensovergangen Korczowa-Krakovets en Dorohusk-Yakotin de capaciteit voor het in- en uitklaren van goederen vergroot. Dankzij de uitbreiding en het gebruik van de bestaande infrastructuur heeft Polen in korte tijd de wachttijden voor het in- en uitklaren van goederen bij andere grensovergangen weten te verkorten.

4.2.2. Niet alleen in Polen, maar ook in de Baltische landen, kunnen zeehavens worden gebruikt voor de handel in Oekraïens graan. Van het spoorwegnet in Polen moet efficiënt gebruik worden gemaakt en Oekraïense autoriteiten en bedrijven moeten havens in Polen, Litouwen, Letland en Estland kunnen gebruiken. Grote voorraden Oekraïens graan worden bewaard in opslagplaatsen aan de Pools-Oekraïense grens. Dit betekent dat er nog steeds logistieke belemmeringen zijn voor de handel, en die moeten worden weggenomen.

4.2.3. De Commissie stelt ook voor om onderhandelingen te starten over een overeenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne inzake het goederenvervoer over de weg. Na de eerste geldigheidsperiode zou de overeenkomst van kracht kunnen blijven zolang de Russische militaire agressie tegen Oekraïne ernstige gevolgen blijft hebben voor de vervoersinfrastructuur en het vervoer zelf. Wel is het zo dat het Oekraïense en het Europese ondernemingsklimaat sterk van elkaar verschillen. Daarom is het van essentieel belang dat in zo'n overeenkomst tussen de EU en Oekraïne een routekaart wordt opgenomen voor wijzigingen van de regelgeving in Oekraïne, zodat deze op één lijn wordt gebracht met de Europese normen, inclusief het mobiliteitspakket. Anders kunnen Oekraïense vervoersondernemingen een aanzienlijk concurrentievoordeel behalen ten opzichte van hun Europese tegenhangers, met ernstige economische gevolgen voor de Europese vervoerssector.

4.2.4. In actie 4 dringt de Commissie erop aan de uitvoer van Oekraïense landbouwproducten prioriteit te geven op goederencorridors met de beste beschikbare capaciteit. Dat is belangrijk vanuit administratief oogpunt. Maar zonder extra economische stimulansen en adequate verzekeringen zouden particuliere vervoersondernemingen weleens weinig genegen kunnen zijn om de risico's aan te gaan die horen bij het vervoer van landbouwproducten. Aangezien particuliere ondernemingen altijd proberen zo veel mogelijk winst te boeken en zo weinig mogelijk risico te lopen, zouden zij in plaats van landbouwproducten andere goederen uit Oekraïne kunnen gaan vervoeren of zich op compleet andere activiteiten kunnen gaan toelagen.

4.2.5. Terecht wijst de Commissie erop dat allerlei belemmeringen waardoor Oekraïense chauffeurs niet in de EU kunnen werken moeten worden weggenomen. Er moet samen met de Oekraïense partners voor worden gezorgd dat Oekraïners voor Europese vervoersondernemingen kunnen werken en vrijelijk grenzen kunnen oversteken. De Europese vervoersondernemingen die in de regio actief zijn kampen per slot van rekening met een groot tekort aan werknemers. Veel Oekraïense burgers hadden vóór de oorlog al in EU-landen gewerkt, maar zagen zich na het uitbreken van de oorlog gedwongen naar hun thuisland terug te keren. Zij kunnen Oekraïne momenteel niet verlaten om in de EU te werken, wat gevolgen heeft voor Europese bedrijven.

#### 4.3. *Spoorverbindingen tussen de EU en Oekraïne*

4.3.1. Terecht brengt de Europese Commissie de problemen op het gebied van het goederenvervoer per spoor in kaart. De spoorwijdte in de EU is 1 435 mm, tegenover 1 520 mm in Oekraïne. Daardoor kunnen Europese goederentreinen niet op het Oekraïense spoor rijden, en andersom geldt hetzelfde. De Commissie wijst echter op de praktijk waarbij wagons op andere draaistellen worden geplaatst, die wellicht niet altijd volstaat. Oekraïense wagons zijn soms breder dan Europese, waardoor ze niet op Europese sporen kunnen rijden.

4.3.2. In actie 5 zegt de Commissie toe te zullen samenwerken met de lidstaten en de industrie om de belangrijkste centra voor overslag/aswissel in kaart te brengen aan en voorbij de grenzen tussen de EU en Oekraïne, teneinde na te gaan hoeveel bulk en containers dagelijks kunnen worden overgeslagen. De coördinerende bijstand van de EU zou verder moeten gaan dan het vervoer zelf en ook betrekking moeten hebben op het vervoer van goederen. Oekraïense bedrijven hebben momenteel veel moeite om nieuwe logistieke ketens tot stand te brengen (grensterminals reserveren, goederenvervoer per spoor organiseren, terminals in havens reserveren, contracten met scheepvaartmaatschappijen afsluiten). Vaak leveren ze hun graan slechts tot aan de grens, waardoor knelpunten ontstaan. Dit probleem kan worden opgelost door middel van grootschalige matchmakingevenementen en -mechanismen (ook online) waarbij Oekraïense exporteurs in contact worden gebracht met Europese expediteurs, logistieke bedrijven enz.

4.3.3. Voor de invoering van solidariteitstrajecten zijn diverse investeringen in infrastructuur nodig, met name in het spoorwegnet. Noemenswaard is bijvoorbeeld de uitbreiding van de Europese spoorweginfrastructuur binnen de voorgestelde corridor Polen-Oekraïne-Roemenië, op de lijn Gdańsk-Lublin/Przemyśl-Lviv-Chernivtsi-Suceava-Constanța. Het project zou een oostelijke tak kunnen worden van de nieuwe TEN-V-corridor Oostzee-Zwarte Zee-Egeïsche Zee, waarover wordt gesproken in het kader van de cyclische herziening van het TEN-T-netwerk. Zodra de nodige investeringen in Polen zijn gedaan, bijvoorbeeld voor de Solidarity Transport Hub en de aanpassing van de hogesnelheidstreinen aan het vrachtvervoer, zal dit waarschijnlijk de snelste route zijn voor het vervoer van goederen van Oekraïne naar de Oostzeehavens. Door investeringen in het spoorvervoer in het kader van het TEN-T-netwerk kan Moldavië beter worden aangesloten op de EU en meer goederenroutes naar Odessa en Chișinău openen.

#### 4.4. *Financiële steun en risicovermindering voor ondernemers*

4.4.1. Voor de wederopbouw van Oekraïne zijn zeer aanzienlijke investeringen nodig. Een groot deel van de infrastructuur en de landbouwgronden van het land is door militair optreden vernietigd. Voor deze investeringen zijn financieringsbronnen en betalingsgaranties nodig, om zekerheid te bieden indien de investeerder de aannemer niet kan betalen. Daarom moeten hierbij ook Europese fondsen ter ondersteuning van ondernemers die in Oekraïne investeren worden betrokken. Door de hoge brandstof-, mest- en verzekeringskosten zullen veel landbouwers afzien van investeringen. Tal van landbouwbedrijven in bezette gebieden zullen worden verlaten, wat betekent dat er geen werkgelegenheid voor de bevolking is en er geen voedsel wordt geproduceerd.

4.4.2. De Commissie wijst er terecht op dat wagoneigenaars uit de EU niet staan te springen om hun rollend materieel en voertuigen Oekraïne te laten binnenrijden. In reactie hierop zegde Oekraïne in een regeringsdecreet toe de kosten van het verlies van wagons of binnenschepen te zullen dekken. Het decreet dekt echter geen verzekeringsrisico's en is niet van toepassing op het wegvervoer. Europees rollend materieel rijdt Oekraïne al gedeeltelijk binnen, maar nog altijd in beperkte mate. Het ligt in de rede om de EU te steunen, in samenwerking met Oekraïne, en specifieke middelen toe te wijzen aan dit instrument. Het risico van militaire activiteiten op Oekraïens grondgebied heeft een grote weerslag op de bereidheid van bedrijven (ook in de wegvervoersector) om zich toe te leggen op goederenhandel tussen de EU en Oekraïne.

4.4.3. De Commissie wijst diverse malen op de noodzaak van aanzienlijke investeringen, bijvoorbeeld in de aanleg van spoorwegverbindingen, infrastructuur voor goederenoverslag of opslaginfrastructuur. Door de onzekerheid tijdens de oorlog en dus het risico van te hoge investeringen is het zeer lastig om particuliere investeringen in de graaninfrastructuur (terminals, liften, aankoop van wagons en rollend materieel, ontwikkeling van havenkades enz.) aan te trekken. Gezien de mondiale dimensie van het probleem is er veel te zeggen voor de oproep van staten en internationale organisaties om financiële instrumenten in het leven te roepen ter dekking van het risico dat particuliere ondernemingen lopen die belangrijke investeringen doen in vervoersinfrastructuur en graanopslag. Potentiële stakeholders zijn onder meer de Europese Investeringsbank en andere ontwikkelingsbanken van de landen in de regio.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

## BIJLAGE

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werd tijdens de beraadslaging verworpen:

**WIJZIGINGSVOORSTEL****Ingediend door:**

CAÑO AGUILAR Isabel

HAJNOŠ Miroslav

QUAREZ Christophe

SZYMAŃSKI Mateusz

**TEN/781 — Solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne****Paragraaf 4.5****Nieuwe paragraaf na paragraaf 4.4.3 invoegen**

Afdelingsadvies	Wijzigingsvoorstel
	<p><b>4.5. Bescherming van de rechten van werknemers in het nieuwe ontwerp voor de arbeidswet</b></p> <p>Het Oekraïense parlement heeft onlangs afstand gedaan van een aloud beginsel, dat inhield dat het vakbonden en werkgeversorganisaties raadpleegde over beleidsmaatregelen in verband met wijzigingen in de arbeidswetgeving. Als gevolg daarvan heeft het Oekraïense parlement Wet 2434-IX aangenomen, die in augustus 2022 in werking is getreden en werknemers discrimineert in organisaties met minder dan 250 werknemers die meer dan het achtvoudige van het minimumloon verdienen. Krachtens de wet mogen hun werkgevers hun namelijk voorstellen individuele arbeidsovereenkomsten te ondertekenen op basis waarvan zij, als de overeenkomsten worden aanvaard, extra verantwoordelijkheden en verplichtingen opgelegd kunnen krijgen waarin de arbeidswetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten niet voorzien. De wet werd aangenomen als een krijgswet, maar maakt duidelijk deel uit van een bredere agenda om de rechten van werknemers te dereguleren en uit te kleden. Als de bepalingen ervan in vrede tijd in nieuwe arbeidswetgeving zouden worden opgenomen, zou dat in strijd zijn met het EU-acquis, meer in het bijzonder met onder meer de vrijheid van dienstverlening, de arbeids- en levensomstandigheden van werknemers, duurzame arbeidsvoorwaarden en het non-discriminatiebeginsel, maar ook met de verplichtingen uit hoofde van de geratificeerde verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie en de Europese pijler van sociale rechten inzake zekere en flexibele werkgelegenheid, toereikende minimumlonen en minimuminkomens.</p>

**Stemuitslag:**

Stemmen vóór: 81

Stemmen tegen: 97

Onthoudingen: 17

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — EU-strategie voor zonne-energie**

(COM(2022) 221 final)

en

**over de aanbeveling van de Commissie over het versnellen van de procedures voor de verlening van vergunningen voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie en het faciliteren van stroomafnameovereenkomsten**

(C(2022) 3219 final)

(2023/C 75/26)

Rapporteur: **Kęstutis KUPŠYS**

Corapporteur: **Alena MASTANTUONO**

Raadpleging	Europese Commissie, 28.6.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	171/1/3

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) benadrukt dat de EU zonne-energie en andere, verwante capaciteiten om verschillende redenen dringend moet stimuleren: om de klimaatdoelstellingen te halen, de strategische autonomie van de EU te vergroten, publieke en particuliere investeringen en nieuwe, fatsoenlijke banen te bevorderen, de industriële basis te versterken, zakelijke kansen te creëren en huishoudens te helpen toegang te krijgen tot betaalbare energie.

1.2. Tegelijkertijd wijst het EESC erop dat er in de strategie rekening moet worden gehouden met de verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot hun energiemix, die een weerspiegeling is van hun geografische en klimatologische omstandigheden, en de beschikbaarheid van verschillende hernieuwbare energiebronnen. De capaciteit aan zonne-energie mag enkel vergroot worden als aan de technische voorwaarden en het milieukader is voldaan. Wil Europa het potentieel van zonne-energie ten volle benutten, dan moeten de lidstaten meer met elkaar samenwerken.

1.3. Het EESC is ingenomen met de EU-strategie voor zonne-energie <sup>(1)</sup> (hierna "de strategie" genoemd), maar betreurt dat de resultaten ervan zo lang op zich zullen laten wachten. Daarom spoort het de lidstaten aan om niet te wachten tot de nieuwe EU-regels zijn aangenomen, maar al een begin te maken met het vergemakkelijken van de administratieve procedures en het inkorten van de vergunningsprocedure. Het EESC roept de lidstaten op om geïntegreerde en eengemaakte vergunningsprocedures volgens het één-loketbeginsel uit te breiden en de aanwijzing van voorkeursgebieden onmiddellijk te versnellen. De volledige procedure moet beperkt worden tot maximaal twee jaar. Het benadrukt ook dat er voor de zonnestrategie voldoende opslagcapaciteit moet worden gecreëerd en dat de transport- en distributienetwerken gereed moeten zijn.

Het EESC roept beleidsmakers op om de mensen aan te moedigen, te helpen en in staat te stellen prosumenten van zonne-energie te worden en energiegemeenschappen op te richten. Het EESC beveelt lokale overheden aan om projecten op te zetten met als doel energiearmoede aan te pakken in regio's waar mensen zich geen investeringen in energiegemeenschappen kunnen veroorloven. Het vraagt om meer nadruk te leggen op agrivoltaische systemen, om landbouwers nieuwe kansen en voordelen te bieden.

<sup>(1)</sup> Voorstel COM(2022) 221 final.

1.4. Het EESC merkt op dat het toenemende gebruik van warmtepompen lijkt samen te hangen met het stijgende aantal zonnepanelen. De combinatie van zonnepanelen, al dan niet op het dak, en een warmtepomp is immers de energie-efficiëntste en goedkoopste oplossing voor koeling, wanneer de klimaatomstandigheden dat toelaten. Het EESC vindt het tevens noodzakelijk om thermische zonne-energiesystemen voor nutsvoorzieningen te bevorderen.

1.5. Om zonnepanelen op grote schaal te kunnen uitrollen moet de Europese industriële basis versterkt worden en moeten de toeleveringsketens op het gebied van zonnestroom vlot en betrouwbaar zijn. Het EESC vindt het dan ook absoluut noodzakelijk dat de EU manieren zoekt om zonnepanelen in Europa te produceren, het publieke en particuliere investeringsklimaat te verbeteren en een bedrijfsvriendelijke omgeving te scheppen, met inbegrip van vlotte toegang tot financiering en veel aandacht voor onderzoek en innovatie.

1.6. Wie zonnepanelen wil installeren, botst op grote obstakels, zoals een enorm gebrek aan geschoolde arbeiders, maar ook regelgevende en zelfs technische belemmeringen. Het EESC dringt erop aan om, samen met de relevante belanghebbenden, sterk in te zetten op opleidingen en de ontwikkeling van vaardigheden.

1.7. Het onderstreept het belang van een eigen Europese industrie voor duurzame zonne-energieproducten tegen redelijke prijzen en doet een oproep om de alliantie voor de zonne-energiesector ten volle te ondersteunen. Alle betrokken belanghebbenden moeten, met steun van overheden en de sociale partners, gemobiliseerd worden zodat er voldoende praktische kennis en expertise beschikbaar zijn, alsook een breed draagvlak voor de uitrol van zonnepanelen.

## 2. Achtergrond

2.1. Tegen de achtergrond van de oorlog in Oekraïne, de EU-sancties tegen Rusland en de inspanningen om energieonafhankelijker te worden heeft de Europese Commissie op 18 mei 2022 het REPowerEU-plan<sup>(2)</sup> voorgesteld, dat bedoeld is om “onze afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen op korte termijn te verminderen door de transitie naar schone energie te versnellen en de krachten te bundelen om een veerkrachtiger energiesysteem en een echte energie-unie tot stand te brengen”.

2.2. Op het gebied van schone energieproductie bevat het plan voorstellen om de groene transitie te versnellen en grootschalige investeringen in hernieuwbare energie te stimuleren<sup>(3)</sup>. In het kader van REPowerEU heeft de Europese Commissie een EU-strategie voor zonne-energie (hierna “de strategie” genoemd) goedgekeurd. Die strategie berust op 4 initiatieven:

- a) een Europees zonnedakeninitiatief;
- b) een pakket vergunningsprocedures;
- c) een groot EU-partnerschap voor vaardigheden, en
- d) een Europese alliantie voor de zonne-energiesector.

2.3. De strategie bouwt voort op de voorgestelde EU-initiatieven inzake hernieuwbare energiebronnen, de energieprestatie van gebouwen en energie-efficiëntie (hierna “COM(2022) 222 final”<sup>(4)</sup> genoemd). Met COM(2022) 222 final wordt onder meer een maximumduur voor de vergunningsprocedure van installaties voor hernieuwbare energie ingevoerd. De Commissie heeft een initiatief gelanceerd om de doelstellingen van eerdere voorstellen tot herziening van de richtlijn hernieuwbare energie<sup>(5)</sup> (RED II) en de richtlijn energie-efficiëntie<sup>(6)</sup> (EED) aan te scherpen.

---

<sup>(2)</sup> COM(2022) 230 final.

<sup>(3)</sup> EESC-advies over REPowerEU: een gemeenschappelijk Europees optreden voor betaalbare, veiligere en duurzamere energie, (PB C 323 van 26.8.2022, blz. 123) en EESC-advies over het REPowerEU-plan, (PB C 486 van 21.12.2022, blz. 185).

<sup>(4)</sup> COM(2022) 222 final.

<sup>(5)</sup> Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 82).

<sup>(6)</sup> Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PB L 315, van 14.11.2012, p. 1).

2.4. Dit advies past in een lange reeks energiegerelateerde EESC-adviezen (o.a. over het REPowerEU-plan<sup>(7)</sup>), energiemarkten, energiezekerheid en energieprijzen) en moet dan ook in die bredere context gezien worden.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met de voorgestelde strategie, met name omdat er op het hele gebied van zonne-energie actie wordt ondernomen: investeringen, innovatie, energieproductie, elektriciteit, marktopzet, stimulansen, infrastructuur, geschoolde arbeidskrachten, bewustmakingscampagnes, duurzaamheid en waardeketens.

3.2. Zonne-energie en de Europese capaciteit op dat gebied moeten om verschillende redenen dringend worden gestimuleerd: Zo moet de EU haar klimaatdoelstellingen halen en haar strategische energieautonomie versterken. Dat brengt ook publieke en particuliere investeringen, nieuwe fatsoenlijke banen, zakelijke kansen en betere toegang tot betaalbare energie voor huishoudens met zich mee

3.3. Voor een coherente en duurzame EU-strategie voor zonne-energie is het volgende nodig:

- 1) passende, tijdbesparende en kostenbeperkende regelgevingskaders;
- 2) een actieve bijdrage van consumenten aan de opwekking van zonne-energie;
- 3) het gebruik van schaalvoordelen;
- 4) forse publieke en particuliere investeringen in infrastructuur;
- 5) stimulansen voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie;
- 6) geschoolde arbeidskrachten en de kwalitatieve banen die nodig zijn om hen aan te trekken;
- 7) toereikende grondstoffen;
- 8) circulariteit en energie-efficiëntie in de hele zonnestroomsector, en
- 9) passende financiering.

3.4. Het EESC wijst er ook op dat er in de strategie rekening moet worden gehouden met de verschillen tussen de lidstaten in verband met hun energiemix, die een weerspiegeling is van hun geografische en klimatologische omstandigheden, en de beschikbaarheid van verschillende hernieuwbare energiebronnen. Daarnaast mag de capaciteit aan zonne-energie enkel vergroot worden als aan de technische voorwaarden en het milieukader is voldaan.

3.5. Het EESC hoopt dat de strategie voor zonne-energie een hoeksteen wordt van de transitie naar een klimaatneutraal energiesysteem waarin hernieuwbare energie een centrale rol speelt. Daartoe met de nadruk vooral liggen op de ontwikkeling van opslagtechnologie, vraagsturing en de integratie van het hele energiesysteem.

3.6. Het EESC wijst erop dat er dringend een gunstig klimaat moet komen voor onderzoek, productontwikkeling en om industriële capaciteit in de EU voor de productie van duurzame en concurrerende apparatuur voor zonne-energie te creëren. Daarom schaaft het EESC zich volledig achter de alliantie voor de zonne-energiesector, aangezien die naar verwachting met oplossingen zal komen voor het aanhoudende probleem van de slinkende industriële capaciteit in de EU. Hier moet gebruikgemaakt worden van de ervaring van en eventuele synergieën met andere allianties, zoals de Europese alliantie voor batterijen. Actoren uit het maatschappelijk middenveld moeten van meet af aan bij een en ander betrokken worden, want zij zijn cruciaal om praktische kennis en expertise te verschaffen, het publiek te bereiken en voor een maatschappelijk draagvlak en overleg te zorgen.

---

(7) EESC-advies over het REPowerEU-plan (PB C 486 van 21.12.2022, blz. 185).



*Zonne-energie stimuleren*

3.7. Om de uitrol van zonne-energie te bevorderen, moet de EU een beleid voeren waardoor consumenten en alle belanghebbenden in het energiesysteem aangemoedigd worden om in die ambitie mee te stappen wanneer ze energie kopen. Tegelijkertijd moeten ze worden gestimuleerd om energie-efficiënt en energiezuinig te zijn. Daartoe moeten ze bewust worden gemaakt van de verwachte voordelen, zoals lagere energiefacturen, verbetering van het dagelijks welzijn en de hogere waarde van hun eigendom, en moeten er passende financiële instrumenten worden ontworpen.

3.8. Het EESC roept beleidsmakers op om de mensen aan te moedigen, te helpen en in staat te stellen om niet alleen bewuste energieconsumenten, maar ook energieprosumenten te worden en lokale energiegemeenschappen op te richten. Daardoor zouden ze bewuster en onafhankelijker kunnen worden van de gemeenschappelijke marktprijzen. Het EESC beveelt lokale overheden aan om gezamenlijke zonne-energieprojecten op te zetten en daarbij gebruik te maken van overheidsgebouwen zoals kantoren, scholen en ziekenhuizen, met als doel energiearmoede aan te pakken in regio's waar mensen zich geen investeringen in energiegemeenschappen kunnen veroorloven.

3.9. Aangezien energie-efficiëntie en -besparing nu voorrang hebben, moeten de lidstaten de uitrol van slimme meters bevorderen zodat energiegebruikers een beter beeld van hun verbruik krijgen en zien hoe ze het binnen de perken kunnen houden. Het verbeteren van de energie-efficiëntie gaat hand in hand met een grotere rol voor zonne-energie bij de renovatie van gebouwen. Het EESC vindt dat met dat verband rekening moet worden gehouden. De lidstaten worden aangemoedigd om energieverbruikers te sensibiliseren zodat ze hun energiebehoeften doordacht over de hele dag spreiden om piekbelasting te verminderen.

3.10. Het EESC merkt op dat het stijgende aantal installaties van zonnepanelen samen lijkt te hangen met die van warmtepompen. De productiepiek van zonne-energie valt immers samen met een grotere vraag naar stroom om gebouwen te koelen. De combinatie van zonnepanelen, al dan niet op het dak, en een warmtepomp is dus (op bepaalde momenten van de dag) de energie-efficiëntste en goedkoopste oplossing voor koeling, wanneer de klimaatomstandigheden dat toelaten. De productie tijdens de rest van de tijd hangt af van de wisselende intensiteit van de zon, wat betekent dat er andere energiebronnen gebruikt moeten worden om aan de vraag naar energie te voldoen. Die wisselende intensiteit kan deels worden opgevangen met een degelijke opslagcapaciteit, die vandaag de dag echter nog steeds onvoldoende beschikbaar is, en betere transportverbindingen, wat betekent dat de lidstaten beter met elkaar moeten samenwerken.

3.11. In de meeste lidstaten wordt thermische zonne-energie zwaar ondergewaardeerd. Het EESC pleit ervoor om thermische zonne-energiesystemen voor nutsvoorzieningen indien mogelijk een grotere rol te geven in de energietransitieplannen van de lidstaten, regio's en gemeenten. Door de huidige gasvoorzieningscrisis en de behoefte om aardgas, dat voornamelijk gebruikt wordt voor verwarming en industriële toepassingen, te vervangen, zal thermische zonne-energie een belangrijke factor in het energiesysteem worden.

3.12. Het EESC is van mening dat het potentieel van zonnedaken verder moet worden geëvalueerd en vergroot door permanente raadplegings- en samenwerkingsmechanismen in te stellen voor een brede groep relevante belanghebbenden. Daarvoor zouden lokale en regionale agentschappen en entiteiten voor hernieuwbare energie moeten worden opgericht en naar behoren worden gefinancierd om burgers, kleine en middelgrote ondernemingen en lokale overheden te ondersteunen, en moeten opleidingsinitiatieven worden opgezet en nieuwe, fatsoenlijke banen worden bevorderd.

3.13. In gebouwen geïntegreerde zonnepanelen zijn belangrijk om zo veel mogelijk zonne-energie op te wekken. Als niet alleen het dak, maar ook delen van de gevel van een gebouw zonne-energie produceren, dan kan de gebruiker de zon tijdens een veel groter deel van de dag "aftappen". Dat is goed voor het hele energiesysteem, want het betekent dat pieken in de opwekking van zonne-energie kunnen worden afgevlakt. Het EESC beveelt aan om verder onderzoek naar in gebouwen geïntegreerde zonnepanelen te stimuleren en om in het zonnedakeninitiatief bijkomende nadruk te leggen op de oost-westopstelling van zonnepanelen.

*Vergunningsprocedures versnellen en financiële middelen waarborgen*

3.14. Het EESC benadrukt dat de vergunningsprocedures dringend moeten worden versneld om de uitrol van hernieuwbare energie te vergemakkelijken, met inbegrip van de opwekking, opslag, verdeling en het transport ervan. Hoewel alleen de lidstaten vergunningen kunnen verlenen, steunt het EESC de algemene lijnen in COM(2022) 222 final en Aanbeveling C(2022) 3219 final van de Commissie <sup>(8)</sup> en moedigt het de lidstaten aan om hun procedures te ontwikkelen.

3.15. Uit een analyse van de sector <sup>(9)</sup> blijkt dat de termijnen van vergunningsprocedures voor zonnepanelen variëren van twaalf maanden in Litouwen tot 48 maanden in Kroatië. Bij de twaalf landen waarvoor informatie beschikbaar is lagen de termijnen slechts in drie gevallen onder de EU-grens van 24 maanden. Daarom roept het EESC de lidstaten op om vaste, kortere termijnen voor administratieve en vergunningsprocedures vast te stellen, en om het proces te vereenvoudigen door geïntegreerde en eengemaakte vergunningsprocedures volgens het één-loketbeginsel uit te breiden. Volgens het EESC zouden de lidstaten beter niet wachten tot het voorstel is goedgekeurd, maar kunnen ze de procedures nu al beginnen te verkorten. Ook benadrukt het EESC dat alle fasen van de vergunningsprocedure zo veel mogelijk gedigitaliseerd moeten worden.

3.16. Het EESC staat volledig achter het deel “Participatie van de burgers en de gemeenschap faciliteren” in de aanbeveling van de Commissie <sup>(10)</sup>. De participatie van burgers en energiegemeenschappen in projecten op het gebied van hernieuwbare energie is cruciaal opdat burgers betrokken worden bij en steun verlenen aan de energietransitie. Het EESC benadrukt dat de installatie van zonnepanelen geen voorrecht voor sommige consumenten mag zijn, maar dat ook energiearme en kwetsbare consumenten toegang moeten hebben tot zonne-energie, bijv. via installaties in sociale woningen, energiegemeenschappen of met financiële steun voor afzonderlijke installaties.

3.17. Overeenkomstig COM(2022) 222 final moeten de lidstaten binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de wijzigingen van de richtlijn een plan of plannen goedkeuren waarin voorkeursgebieden voor één of meer soorten hernieuwbare energie worden aangewezen. Het EESC benadrukt dat die plannen zo snel mogelijk moeten worden uitgevoerd. De volledige procedure mag maximaal twee jaar duren. Daken vormen een homogeen gebied, behalve uiteraard in cultureel beschermde gebieden. Het EESC pleit ervoor dat initiatieven sneller van start mogen gaan als de technische oplossingen algemeen bekend zijn, zoals bij zonnedaken.

3.18. Toch merkt het EESC ook op dat er dankzij drijvende zonnepanelen op meren en reservoirs minder water verloren gaat door verdamping en dat de fotonvoltaïsche energieconversie bovendien efficiënter wordt door het verkoelende effect van het water. In het geval van stuwweren kan overdag elektriciteit worden opgewekt door drijvende zonnepanelen en ‘s nachts door de dam, waarbij steeds gebruik wordt gemaakt van de bestaande netaansluiting.

3.19. Voorzichtigheid is echter geboden als die technische oplossingen minder geavanceerd zijn en de gevolgen voor de biodiversiteit niet volledig zijn onderzocht. Een voorbeeld hiervan zijn drijvende zonnestroominstallaties, met name op natuurlijke waterlichamen. Dit gebrek aan een gedetailleerdere aanpak is een van de zeldzame tekortkomingen van bovengenoemd voorstel.

3.20. Het EESC vraagt om meer nadruk te leggen op agrivoltaïsche systemen, eventueel in de vorm van een bijkomende aanbeveling van de Commissie. De maatregelen van de lidstaten op dit gebied mogen het gebruik van productieve landbouwgrond of de voedselproductie echter niet in het gedrang brengen (daarom moet de opwekking van zonne-energie op minder waardevol land worden gestimuleerd). Tegelijkertijd moet in het landbouwbeleid de nadruk worden gelegd op het extra inkomen dat landbouwers met energieproductie kunnen verdienen, en op de betere bescherming van hun gewassen en dieren (beschaduwning, verkoeling, verminderde warmtestress, bescherming tegen hagel en vorst). Die laatste factor moet ook gezien worden in het licht van een betere aanpassing aan de klimaatverandering. Grootchalige zonneparken moeten in de eerste plaats op marginale grond en oude industrieterreinen geïnstalleerd worden.

3.21. Zonne-energie moet dringend worden gestimuleerd. Daarom moeten de desbetreffende projecten in de nationale herstel- en veerkrachtplannen prioriteit krijgen. Aangezien lang niet alle regio's evenveel groene energie, en met name zonne-energie kunnen produceren, kan en moet het cohesiebeleid een toereikende bijdrage leveren aan de globale

<sup>(8)</sup> Aanbeveling van de Commissie van 18 mei 2022 over het versnellen van de procedures voor de verlening van vergunningen voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie en het faciliteren van stroomafnameovereenkomsten (C(2022) 3219 final).

<sup>(9)</sup> <https://ember-climate.org/insights/research/europes-race-for-wind-and-solar/>

<sup>(10)</sup> C(2022) 3219 final.

energievoorziening van de EU. InvestEU of een gelijkaardig programma moet ook een belangrijke rol spelen. Het EESC is verheugd dat de aandacht in de strategie uitgaat naar de herbestemming van voormalige industrie- of mijnbouwterreinen, aangezien dergelijke terreinen mogelijkheden bieden voor de uitrol van zonne-energiesystemen. In dat verband staat het EESC achter het gebruik van het moderniseringsfonds en het Fonds voor een rechtvaardige transitie voor voorkeursgebieden.

#### *Productie- en installatiecapaciteit vergroten*

3.22. De huidige EU-doelstelling van 320 GW zonnestroom tegen 2025 en 600 GW tegen 2030 (Duitsland alleen al wil 215 GW) is zeer ambitieus, maar ook noodzakelijk om de klimaatdoelstellingen van de EU te halen. Volgens het REPowerEU-plan moet er tegen 2025 elk jaar 42 GW bijkomen, en moet dat tempo na 2025 oplopen tot 53 GW per jaar. Bijgevolg moet de EU het installatietempo van 2021 dringend verdubbelen, van 21 GW naar 42 GW per jaar.

3.23. Op dit ogenblik is de Europese economie wegens gebrek aan productiecapaciteit niet in staat om de nodige onderdelen voor zo'n grootschalige uitrol van zonnepanelen te leveren. Wie zonnepanelen wil installeren, botst bovendien op grote obstakels, zoals een enorm tekort aan geschoolde arbeiders, maar ook regelgevende en zelfs technische belemmeringen. Ter vergelijking: in scherp contrast met de EU zal China in 2022 naar verwachting nog eens 100 GW aan zonnecellen installeren, bijna een verdubbeling van het installatietempo<sup>(1)</sup>. Het land beschikt bovendien over de volledige waardeketen van de zonne-energiesector op zijn grondgebied.

3.24. Het EESC benadrukt daarom dat de Europese industriële basis en economie versterkt moeten worden, de strategische autonomie (met name autonomie op het vlak van energievoorziening) gewaarborgd moet worden en de toeleveringsketens vlot en betrouwbaar moeten zijn. Het EESC wijst erop dat de EU alleen het voortouw kan nemen in de zonne-energiesector als het zakelijk klimaat gunstig is, en benadrukt dat alle betrokken belanghebbenden met steun van overheidsinstanties en de sociale partners gemobiliseerd moeten worden.

3.25. Het EESC roept de Commissie en de lidstaten op om over de hele waardeketen van zonne-energie gunstige omstandigheden te creëren voor de commercialisering van innovatieve oplossingen voor Europese zonnestroom via de belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang. Met een dergelijk kader zouden de duurzame concurrentievoorwaarden voor de Europese zonnepaneelproductie op lange termijn verzekerd zijn, zoals een leidende rol voor de EU op het gebied van zonnepaneeltechnologie, duurzaamheid, recyclage en geïntegreerde oplossingen voor zonnepanelen.

3.26. Het vindt het dan ook absoluut noodzakelijk dat de EU publieke en particuliere investeringen bevordert en gunstige omstandigheden voor de zonne-energiesector creëert, bijvoorbeeld door meer opleidingen op dat gebied te bevorderen en een vlotte toegang tot financiering te verzekeren, onder meer via de instrumenten van de EU-taxonomie voor duurzame activiteiten. In overeenstemming met de veronderstelde omvorming van de Europese Investeringsbank tot de klimaatbank van Europa roept het EESC de bank op om in haar financieringsprogramma's de nadruk te leggen op steun voor de productie van zonnepanelen.

3.27. Het EESC pleit ervoor om onderzoek naar nieuwe zonnestroomtechnologieën, bijvoorbeeld op basis van alternatieve materialen, te stimuleren. Om het tekort aan geschoolde arbeidskrachten te verhelpen is het van essentieel belang om in samenwerking met de relevante belanghebbenden in te zetten op opleidingen en de ontwikkeling van vaardigheden. Daarom dringt het EESC er bij de bevoegde instellingen op aan manieren te vinden om een bestand aan arbeidskrachten op te bouwen met de kennis, vaardigheden en competenties die nodig zijn om alle beschikbare opties op het gebied van energie-efficiëntie en hernieuwbare technologieën uit te voeren.

#### **4. Specifieke opmerkingen over de productieketens**

4.1. De snelle opmars van zonne-energie kan vertragen omdat de EU op strategisch vlak zeer afhankelijk is van upstreamproductiesegmenten. De grootste hinderpaal blijft de beperkte capaciteit om het materiaal te leveren dat nodig is voor de ambitieuze doelstellingen van de strategie. Europa, vroeger een topproducent van zonnepanelen, speelt bijna nergens in de waardeketen nog een noemenswaardige rol. Desondanks is het nog steeds een van de leiders op het gebied van onderzoek naar zonne-energie, met belangrijke onderzoekscentra.

<sup>(1)</sup> <https://www.pv-magazine.com/2022/05/31/chinese-pv-industry-brief-chinas-nea-predicts-108-gw-of-solar-in-2022/>

4.2. In de hele waardeketen van de sector heeft de EU maar beperkte mogelijkheden om de basisgrondstof, polysilicium, aan te kopen. Het is nog lastiger om de hand op deze grondstof te leggen doordat de vier grootste fabrieken voor silicium voor zonnecellen, goed voor bijna de helft van de wereldproductie, gevestigd zijn in de regio Xinjiang in China.

4.3. Het EESC is ingenomen met het wetgevingsinitiatief van de Commissie <sup>(12)</sup> om producten die via dwangarbeid zijn vervaardigd op de interne markt te verbieden. Deze maatregel is vergelijkbaar met de Amerikaanse wet ter voorkoming van dwangarbeid van Oeigoeren, die rechtstreekse gevolgen had voor de distributie van polysilicium, aangezien de prijs van deze voornamelijk in China geproduceerde grondstof naar verwachting voor de hele zonne-energiesector zal stijgen. Het EESC merkt echter op dat een dergelijke maatregel kan bijdragen aan duurzameontwikkelingsdoelstelling 8 inzake fatsoenlijk werk als ze wereldwijd wordt gehandhaafd.

4.4. Een mogelijke, zij het simplistische reactie op deze uitdaging is om meer polysilicium in Europa te produceren. Helaas zijn de huidige technologieën om ruw polysilicium en polysiliciumgietblokken te vervaardigen paradoxaal genoeg enorm energieverslindend. Toch is het is haalbaar, met name op plaatsen waar er toegang is tot goedkope en stabiele energie, ook uit hernieuwbare energiebronnen (bijv. via hybride krachtcentrales die wind, zon en opslag combineren). Bovendien zorgen het gebrek aan grondstoffen en onderdelen en de strenge EU-regels, onder meer op het gebied van energie-efficiëntie, er in het algemeen voor dat het voor de Europese industrie, die het bovendien lastig heeft om aan financiering te komen, minder aantrekkelijk is om in de productie te investeren.

4.5. Het EESC is er vast van overtuigd dat de lidstaten de handen in elkaar moeten slaan om innovatieve, volledig recycleerbare zonne-energiesystemen te ontwikkelen teneinde een bloeiende Europese zonne-energiesector op te bouwen. Beloftevollere grondstoffen dan silicium moeten onderzocht worden, onder meer voor zonnefolie of doorschijnende zonnecellen, die bijvoorbeeld in energieopwekkende ramen gebruikt kunnen worden.

4.6. De EU staat zelfs nog zwakker in de volgende fasen van de waardeketen, zoals zonnewafers en -cellen. Amper 1 % van de zonnewafers en slechts 0,4 % van de zonnecellen worden in Europa geproduceerd. Volgens sectorfederatie SolarPower Europe hebben we te kampen met een "ernstig gebrek aan productiecapaciteit voor gietblokken en wafers".

4.7. Volgens gegevens van de European Solar Manufacturing Council (ESMC) wordt slechts 3 % van de modules voor zonnestroom in Europa geproduceerd, door 29 verschillende bedrijven. Met andere woorden: slechts een van de ruwweg 30 modules die in Europa worden geassembleerd, zijn van Europese herkomst. In 2020 bedroeg het handelstekort voor zonne-energieproducten 8,7 miljard US-dollar.

4.8. Andere grondstoffen voor fotovoltaïsche centrales zijn eveneens schaars, al hebben we op dat vlak minder ernstige tekorten. De bevestigingsstukken zijn weinig complex, we zijn minder afhankelijk bij de invoer ervan en bij grote vraag kunnen we ze ook lokaal produceren.

4.9. Zonneglas, een essentieel onderdeel voor lokaal geproduceerde zonnepanelen, is een schoolvoorbeeld van de kortzichtigheid van het EU-handelsbeleid, in het kader waarvan de defensieve handelstarieven voor eindproducten (zonnepanelen) die van China naar Europa komen, werden opgeheven, met zware buitenlandse concurrentie voor Europese producenten tot gevolg. Gelijkaardige defensieve maatregelen voor tussenproducten, zoals zonneglas, bleven echter wel van kracht. Daardoor werd zonneglas voor Europese zonnepaneelproducenten onevenredig duur in vergelijking met gelijkaardige producenten elders in de wereld. En dat leidde dan weer tot druk op de prijzen voor ingevoerd zonneglas.

4.10. Zonnepanelen zijn een efficiënt middel om duurzamer te worden, op voorwaarde dat de hele cyclus, met inbegrip van recyclage en hergebruik, niet te energieverslindend is. De vervaardiging, verplaatsing en verwijdering van iedere technologie veroorzaakt uitstoot. De manier waarop zonnepanelen vervaardigd en gerecycleerd worden, helpt om te bepalen hoe nuttig ze echt zijn om de uitstoot in het algemeen terug te dringen. Bovendien vindt het EESC het belangrijk dat de duurzameontwikkelingsdoelstellingen in de hele toeleveringsketen in acht worden genomen.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

<sup>(12)</sup> COM(2022) 71, COM(2022) 66 en COM(2022) 453.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Kortetermijnmaatregelen op de energiemarkt en verbeteringen op lange termijn in de opzet van de elektriciteitsmarkt — een gedragslijn**

(COM(2022) 236 final)

(2023/C 75/27)

Rapporteur: **Alena MASTANTUONO**

Raadpleging	Europese Commissie, 28.6.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	179/3/1

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is zeer bezorgd over de ontwikkelingen op de energiemarkten en is dan ook ingenomen met het feit dat in de mededeling van de Commissie wordt nagedacht over kortetermijnmaatregelen voor de energiemarkt en verbetering van de marktopzet op lange termijn. Het EESC ondersteunt daarom de conclusie van de Commissie dat er “gebieden [zijn] waar de opzet van de Europese elektriciteitsmarkt moet worden aangepast om rekening te houden met het toekomstige energielandschap en de toekomstige productiemix, nieuwe opkomende technologieën, geopolitieke ontwikkelingen en de lessen die uit de huidige crisis worden getrokken. Die aanpassingen moeten ertoe bijdragen dat de werking van de opzet van de elektriciteitsmarkt wordt geoptimaliseerd, dat de markt beter geschikt wordt gemaakt om de elektriciteitssector op kosteneffectieve wijze koolstofvrij te maken, dat consumenten betaalbare prijzen betalen en dat de markt beter bestand is tegen prijsvolatiliteit.”.

1.2. Aangezien goed functionerende energiemarkten een cruciale rol spelen bij het nastreven van alle basisdoelstellingen van een duurzaam energiesysteem, nl. voorzieningszekerheid, redelijke kosten en prijzen, en klimaatneutraliteit, is het ook van belang de juiste voorwaarden voor de toekomst te helpen scheppen en te behouden. De toekomstige maatregelen mogen deze voorwaarden niet ondermijnen en moeten klimaatinspanningen op middellange en lange termijn mogelijk maken.

1.3. Tegelijkertijd wijst het EESC er echter op dat de huidige energieprijscrisis negatieve gevolgen heeft voor Europese huishoudens en bedrijven. Extreme energieprijzen wakkeren de inflatie aan en dragen bij tot economische onzekerheid. Het EESC kan zich dan ook vinden in de aanpak van de Commissie om kortetermijnmaatregelen te nemen die Europese burgers en bedrijven betaalbare prijzen en lagere kosten moeten opleveren, met inbegrip van rechtstreekse financiële steun voor kwetsbare consumenten, alsook voor die kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en energie-intensieve industrieën die het zwaarst getroffen zijn. Het EESC is echter van mening dat de tijdelijke interventies moeten worden gevolgd door een aanpassing van de marktopzet op de “gebieden waar de opzet van de Europese elektriciteitsmarkt moet worden aangepast”, zoals de Commissie stelt.

Het EESC dringt er bij de beleidsmakers op aan dat zij mensen aanmoedigen, ondersteunen en in staat stellen om niet continu compensatie nodig te hebben, maar energieprosumenten te worden en lokale energiegemeenschappen op te bouwen, zodat zij minder afhankelijk zijn van de gemeenschappelijke marktprijzen. De lidstaten en de Europese Commissie zouden kwetsbare consumenten via specifieke programma's moeten helpen om prosumenten te worden.

1.4. Het EESC beschouwt de hoge aardgasprijs als het hoofdprobleem; alle maatregelen op zowel Europees als nationaal niveau moeten er daarom op gericht zijn deze onderliggende oorzaak van de stijgende elektriciteitsprijzen weg te nemen en de productie en het gebruik van niet-fossiele energie dusdanig te laten stijgen dat aan de energievraag wordt voldaan. Het Comité is dan ook ingenomen met de door de Europese Commissie op 14 september 2022 voorgestelde maatregelen aan de vraagzijde en dringt aan op een gezamenlijke inspanning van huishoudens, publieke sector en bedrijven. Het verminderen van de vraag is de gemakkelijkste manier om energierekeningen het hoofd te bieden en de emissies te verlagen. Het EESC pleit ook voor meer investeringen in een snellere transitie naar een niet-fossiel en klimaatneutraal energiesysteem.

1.5. Het EESC wijst erop dat er eerst een uitvoerige discussie en effectbeoordeling moeten komen voordat eventuele vervolgmaatregelen worden genomen. Het EESC wenst hierbij te worden betrokken. De Commissie en de lidstaten moeten zich onthouden van kortetermijnvoorstellen die de basisdoelstellingen van een duurzaam energiesysteem in gevaar zouden brengen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. De mededeling van de Commissie over de kortetermijnmaatregelen op de energiemarkt en verbeteringen op lange termijn in de opzet van de elektriciteitsmarkt bouwt voort op een aantal recente documenten over de snelle stijging van de energieprijzen en de bezorgdheid over de continuïteit van de energievoorziening als gevolg van de Russische invasie van Oekraïne. De mededeling is ook intrinsiek verbonden met de initiatieven die betrekking hebben op de energietransitie naar klimaatneutraliteit. Het EESC benadrukt dat de mededeling in deze algemene context moet worden beschouwd en verwijst naar zijn eerdere adviezen over deze onderwerpen <sup>(1)</sup>.

2.2. Goed functionerende energiemarkten spelen een cruciale rol bij het nastreven van alle basisdoelstellingen van een duurzaam energiesysteem: voorzieningszekerheid, betaalbare kosten en prijzen, en klimaatneutraliteit. Aangezien al deze doelstellingen momenteel op het spel staan, moet de EU zich concentreren op maatregelen die ten goede komen aan het geheel van doelstellingen en rekening houden met de behoeften van het Europese economische en sociale model. Het EESC vindt het daarom belangrijk om "terug naar de basis" te gaan en zich te richten op het scheppen van efficiënte voorwaarden voor beter geïntegreerde energiemarkten.

2.3. Energiemarkten zijn in toenemende mate onderling verbonden door sectorale integratie, wat gunstig is om het energiesysteem op kostenefficiënte wijze koolstofvrij te maken en de toegenomen volatiliteit van het energiesysteem aan te pakken. De huidige opzet van de markt zou marktdeelnemers moeten motiveren om Europa koolstofvrij te maken, wat noodzakelijk is om klimaatneutraliteit te bereiken. Anderzijds staat de huidige opzet van de markt, waarbij de elektriciteitsprijzen op basis van de "merit order" worden vastgesteld, deze dagen extreem onder druk door de enorm hoge gasprijzen.

2.4. De interne markt is van cruciaal belang voor de EU om een efficiënte allocatie van hulpbronnen te waarborgen; dit geldt ook voor energie. Tegelijkertijd hebben internationale markten ook een aanzienlijke impact op het energiesysteem van de EU, met name via de brandstofmarkten. Door de geopolitieke ontwikkelingen is duidelijk geworden dat de EU moet streven naar een grotere strategische autonomie op het gebied van energie en energiegerelateerde grondstoffen. Wil de EU minder afhankelijk worden van onbetrouwbare derde landen, dan moeten de lidstaten, die afhankelijk van elkaar zijn, nauwer samenwerken. Weliswaar is het belangrijk dat de EU haar eigen bronnen en bestaande capaciteit maximaal benut, maar het is niet realistisch of zinvol om op eigen houtje, los van de internationale markten, te handelen; de EU moet juist streven naar waardevolle samenwerking met betrouwbare partners.

2.5. Goed functionerende markten kunnen alleen tot stand worden gebracht als de fundamentele voorwaarden op orde zijn: elk energiesysteem staat of valt met een adequate energie-infrastructuur, die ook bijdraagt tot het algemene functioneren van de energiemarkten, met inbegrip van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van energie. Het wegnemen van belemmeringen voor de energiestroom is dus een belangrijke maatregel om het functioneren van de markten te verbeteren. Passende marktregels zijn een andere fundamentele voorwaarde voor het functioneren van de markt; er moeten onder meer mededingingsregels worden vastgesteld om de transparantie te vergroten en een gelijk speelveld tot stand te brengen.

2.6. Willen de energiesystemen en -markten zich kunnen ontwikkelen en efficiënt kunnen inspelen op actuele trends, waaronder elektrificatie, lokalisering, digitalisering en een toename van de productie en het gebruik van hernieuwbare energie, dan zijn investeringen in de energie-infrastructuur absoluut noodzakelijk. Om deze investeringen te bevorderen moeten beleidsmakers en de bevoegde autoriteiten de administratieve en vergunningsprocedures versnellen en tegelijkertijd zorgen voor passend overleg met de relevante belanghebbenden. Naast transmissie- en distributieverbindingen moet een moderne en toekomstbestendige infrastructuur ook bestaan uit capaciteit om elektriciteit op te slaan en digitale systemen om energiesystemen "slim" te maken. Voorts moeten lock-ins die tot gebrande activa leiden, worden vermeden.

<sup>(1)</sup> PB C 275, 18.7.2022, blz. 80, PB C 323, 26.8.2022, blz. 123, PB C 443, 22.11.2022, blz. 140.

2.7. Het EESC acht het zinvol om bij het zoeken naar oplossingen voor en verbeteringen van de huidige situatie onderscheid te maken tussen korte- en langetermijnmaatregelen. Er moet worden erkend dat de verwezenlijking van veel maatregelen, met name grote investeringen, meer tijd vergt. In sommige gevallen is meer tijd nodig om een adequate planning te kunnen maken en ervoor te zorgen dat de maatregelen haalbaar zijn en verenigbaar met de fundamentele energiedoelstellingen. Ook is het zaak om geen kortetermijnmaatregelen te treffen die op langere termijn wellicht contraproductief blijken te zijn.

2.8. Ook bij het waarborgen van een continue energievoorziening en van de paraatheid in geval van uitzonderlijke situaties en marktverstoringen moet een langetermijnperspectief worden gehanteerd. Prognoseactiviteiten spelen dan ook een belangrijke rol bij de inspanningen om risico's in kaart te brengen en de weg vrij te maken voor het vergroten van de veerkracht en het aanpakken van risico's, onder meer door middel van noodplannen.

2.9. Daarnaast kunnen sommige soorten capaciteitsmechanismen de voorzieningszekerheid helpen waarborgen, met name tijdens piekuren, en tegelijkertijd buitensporige marktverstoringen helpen voorkomen, in overeenstemming met de ontwerpprincipes in de verordening betreffende de interne markt voor elektriciteit.

2.10. Het EESC dringt er niet alleen bij de beleidsmakers op aan constant en consequent te blijven streven naar alle basisdoelstellingen van een duurzaam energiesysteem, maar vraagt ook aandacht voor de onderliggende oorzaken van problemen. Gebeurt dat niet, dan is het risico groot dat acute symptomen worden aangepakt met maatregelen die inefficiënt zijn of, in het ergste geval, indruisen tegen de basisdoelstellingen. In dat geval moeten beleidsmakers een duidelijk tijdschema voor dit soort noodscenario's aangeven.

2.11. Het EESC benadrukt dat alle maatregelen, zowel op nationaal als op EU-niveau, gebaseerd moeten zijn op gedegen wetenschappelijke gegevens, feitelijke informatie en grondige effectbeoordelingen. Wat beleid en maatregelen betreft moet uitvoerig overleg worden gepleegd met de relevante belanghebbenden, waaronder het maatschappelijk middenveld.

2.12. Al met al moet de verdere ontwikkeling van de energiemarkten na de crisis steeds meer berusten op innovatie en concurrentie, in plaats van op subsidies en handelsbelemmeringen. Bovendien moet worden erkend dat, in het geval van de energiemarkt van de EU, elke interventie waar dan ook gevolgen kan hebben voor de rest van de markt. Maatregelen in de lidstaten moeten dan ook doelgericht en tijdelijk zijn en moeten de EU-markt zo min mogelijk verstoren.

### 3. Specifieke opmerkingen

3.1. Elke mogelijke interventie op de energiemarkten moet worden getoetst aan de basisdoelstellingen om te waarborgen dat de integriteit van de eengemaakte markt en het gelijke speelveld niet worden aangetast en er geen onzekerheid en daarmee een slechter investeringsklimaat ontstaan. Bovendien mogen interventies de inspanningen op het gebied van decarbonisatie en energie-efficiëntie niet in gevaar brengen.

3.2. Dit is een harde eis, aangezien elke interventie op de energiemarkt negatieve gevolgen kan hebben. In veel gevallen kan het dan gaan om marktverstoringen, budgettaire kosten, onderbreking van de levering, of een negatief effect op investeringen of op het consumentengedrag. Het EESC benadrukt dan ook dat elke interventie gebaseerd moet zijn op een zorgvuldige analyse van de economische, sociale en milieugevolgen ervan.

3.3. Rechtstreekse financiële steun om de gevolgen van de stijging van de energieprijzen voor mensen in nood te verzachten, is ongetwijfeld de meest realistische optie als noodmaatregel in een crisissituatie. Mogelijke steunmaatregelen om de crisis te verzachten moeten echter tijdelijk zijn en gericht op degenen die het zwaarst getroffen zijn, of het nu gaat om burgers, kmo's of energie-intensieve industrieën.

3.4. Het EESC dringt er bij de beleidsmakers op aan dat zij mensen aanmoedigen, ondersteunen en in staat stellen om niet continu compensatie nodig te hebben, maar energieprosumenten te worden en lokale energiegemeenschappen op te bouwen, zodat zij minder afhankelijk zijn van de gemeenschappelijke marktprijzen. Men moet zich ook meer richten op het begeleiden en ondersteunen van de inspanningen van burgers en kleine ondernemingen op het gebied van energiebesparing en energie-efficiëntie, alsook op flexibilisering van de vraag om de variabele productie in goede banen te kunnen leiden. Zoals het EESC uitvoerig heeft geanalyseerd, hebben met name kwetsbare consumenten, die het meest te lijden hebben onder hoge energieprijzen, de slechtste kans om prosumenten te worden en in veel gevallen zelfs helemaal geen kans. Zowel de Europese Commissie als de lidstaten moeten op nationaal, regionaal en lokaal niveau programma's opzetten om deze consumenten te helpen de verschillende belemmeringen waarmee zij worden geconfronteerd, weg te nemen (met behulp van informatie- en activeringscampagnes, financiële middelen, toegang tot kapitaal, toegang tot grond en daken voor de installatie van apparatuur voor zonne- en windenergie enz.).

3.5. Het EESC schaarde zich in een eerder advies<sup>(2)</sup> achter de conclusies van het recente ACER-verslag<sup>(3)</sup> dat de elektriciteitsmarkt tijdens de crises goed bleek te functioneren en stroomonderbrekingen of zelfs stroomuitval in bepaalde gebieden heeft weten te voorkomen. Uit de beoordeling van het ACER blijkt ook dat landen die op eigen houtje hadden opgetreden, met een veel grotere prijsvolatiliteit te maken hadden gekregen. Het EESC is zich er echter terdege van bewust dat de gasprijzen ook de energieprijzen opdrijven, als gevolg van de huidige marktopzet, waarbij de “merit order” de prijs bepaalt. Het EESC wijst op de gemeenschappelijke EU-waarden met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 14 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), zoals vastgelegd in protocol nr. 26 betreffende diensten van algemeen belang dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is gehecht<sup>(4)</sup>.

3.6. Meer in het algemeen moet ook worden erkend dat de integratie van de energiemarkten van de EU de afgelopen decennia veel heeft opgeleverd. Er zijn opmerkelijke voordelen behaald wat betreft de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van energie, die vaak als vanzelfsprekend worden beschouwd. Zonder samenwerking tussen en integratie van de markten zou het veel duurder zijn om de continuïteit van de energievoorziening te waarborgen en het energiesysteem te vergroenen.

3.7. De integratie van de energiemarkt is dus een positieve ontwikkeling, die doorgezet moet worden. Het belang en de voordelen van de internationale koppeling van elektriciteitsmarkten komen steeds meer op de voorgrond te staan nu we afhankelijker worden van hernieuwbare energiebronnen. Nu markten binnen en tussen landen steeds meer aan elkaar gekoppeld worden, wordt niet alleen de voorzieningszekerheid groter, maar worden ook prijsverschillen uitgevlakt. Op korte termijn kan dit een nadeel zijn voor degenen die nu in vergelijking met anderen een lagere prijs betalen, maar op langere termijn draagt deze ontwikkeling bij tot lagere en stabiele prijzen.

3.8. Volgens het ACER is de huidige marktopzet het behouden waard. Het EESC is het echter met de Commissie eens dat er gebieden zijn waar aanpassingen aan de opzet van de elektriciteitsmarkt van de EU noodzakelijk zijn om de decarbonisatiedoelstellingen van de EU tegen lagere kosten te verwezenlijken, om de voorzieningszekerheid te garanderen, met name gelet op de toename van de productie en het gebruik van hernieuwbare energie, en om stabiele en betaalbare prijzen te waarborgen.

3.9. Het EESC stelt voor om bijvoorbeeld na te gaan of de huidige marktopzet, met inbegrip van het regelgevingskader, voldoende stimulansen biedt om te investeren in flexibiliteitsopties (zoals opslag, capaciteitsverschuiving en groene waterstof). Zonder iets te veranderen aan de biedingsprocedure, wat aanzienlijke risico's met zich mee zou brengen, zijn er tal van mogelijkheden om systeemvriendelijke technologieën te stimuleren, zoals een netvergoedingsregeling die een nauwkeurig op de vraag afgestemde opwekking en verbruik van elektriciteit belooft.

3.10. Bovendien acht het EESC het noodzakelijk om onmiddellijk een politieke discussie op gang te brengen over de vraag hoe, in een toekomstige marktopzet, investeringen in en herfinanciering van hernieuwbare-energiecapaciteit in de verre toekomst kunnen worden gewaarborgd wanneer de volledige vraag naar elektriciteit wordt gedekt door hernieuwbare energiebronnen en de marktprijs regelmatig nul of zelfs negatief zou kunnen zijn.

3.11. In het debat over de hoge elektriciteitsprijzen is zeer duidelijk naar voren gebracht dat de huidige marginale prijsstelling moet worden vervangen door een ander soort systeem, aangezien gas vaak de marginale prijs bepaalt en daarmee ook de algehele prijs van elektriciteit. In dit verband verwijst het EESC naar de verklaring van 8 september 2022 van de voorzitter van het EESC en de voorzitter van de afdeling TEN van het EESC: “Het EESC roept op tot gezamenlijke Europese actie om de stabiliteit van de elektriciteitsprijzen te waarborgen en de energiemarkt dringend te hervormen, en dringt tegelijkertijd aan op een snellere voltooiing van de interne markt en verbetering van de infrastructuur.”

3.12. De prijsstijgingen zijn voornamelijk het gevolg van onverwachte externe factoren, zoals de oorlog, en hebben samen met de “merit order” de marktprijzen voor elektriciteit tot een recordhoogte opgedreven. Aangezien gas de onderliggende oorzaak van de huidige hoge energieprijzen is, zou het probleem idealiter worden opgelost door het gebruik van gas tot een minimum te beperken en de productie en het gebruik van niet-fossiele energie zodanig te verhogen dat aan de vraag naar energie wordt voldaan.

3.13. Fossiele energie beïnvloedt ook de elektriciteitsprijzen via de emissierechten, die aanzienlijk duurder zijn geworden. Vergeleken met de gasprijzen is het effect ervan echter nog steeds beperkt. Bovendien bestaat de elektriciteitsprijs die de consument betaalt, voor een groot deel uit allerlei heffingen.

<sup>(2)</sup> PB C 443 van 22.11.2022, blz. 140.

<sup>(3)</sup> Definitieve ACER-beoordeling van de opzet van de groothandelsmarkt voor elektriciteit in de EU.

<sup>(4)</sup> PB C 275, 18.7.2022, blz. 80.



3.14. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen prijsschokken als gevolg van uitzonderlijke situaties zoals de oorlog, en frequentere prijsschommelingen. Schommelingen hangen af van vele factoren die verband houden met vraag en aanbod op energiegebied. Door de enorme toename van de productie van intermitterende hernieuwbare elektriciteit zal de prijsvolatiliteit in het elektriciteitssysteem waarschijnlijk toenemen. De markt moet daarom passende prijsignalen afgeven om aan de behoefte aan flexibiliteit te voldoen.

3.15. Het EESC benadrukt dat prijsplafonds of andere interventies op de groothandelsmarkten voor energie vaak noodzakelijk zijn op de huidige overbelaste energiemarkt maar gevolgen kunnen hebben voor de voorzieningszekerheid, het investeringsklimaat en energiebesparingen. Het EESC is zich er evenwel van bewust dat marktgebaseerde prijsignalen nodig zijn om investeringen in de productie van energie aan te moedigen, en dat de prijs ook een stimulans is om energie te besparen en efficiënt te gebruiken. Om het effect van de piekende energieprijzen te verzachten, is echter een tijdelijke, doelgerichte compensatie nodig voor de huishoudens en bedrijven die het meest daaronder te lijden hebben.

3.16. Het EESC is ingenomen met het voorstel om het Remit-kader te evalueren teneinde de risico's van marktmisbruik te verminderen door middel van een verbeterde markttransparantie en marktgegevens van een betere kwaliteit. Om negatieve gevolgen voor bedrijven, huishoudens en de samenleving te voorkomen, dringt het EESC er ook op aan dat maatregelen worden onderzocht om de versturende effecten van marktmisbruik en -speculatie op de prijsstelling van gas aan te pakken.

3.17. Het EESC wijst er ten slotte op dat de nationale klimaat- en energieplannen moeten worden herzien in het licht van de gewijzigde omstandigheden, om op gecoördineerde wijze in te spelen op de elektriciteitsbehoeften op lange termijn.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk, tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1153 en Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1315/2013**

(COM(2022) 384 final/2 — 2021/0420 (COD))

(2023/C 75/28)

Algemeen rapporteur: **Stefan BACK**

Raadpleging	Europees Parlement: 3.10.2022 Raad van de Europese Unie, 6.10.2022
Rechtsgrond	Artikelen 172 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	155/0/0

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) wijst erop dat het in zijn advies over het voorstel voor een herziening van de TEN-T-verordening <sup>(1)</sup> en de verordening betreffende de corridors voor goederenvervoer per spoor (hierna “het TEN-T-voorstel” genoemd) <sup>(2)</sup>, ingenomen was met de grotere nadruk op verbindingen met buurlanden, met inbegrip van partnerlanden en toetredingslanden.

1.2. Het TEN-T-voorstel werd in december 2021 gepubliceerd; de Russische aanval op Oekraïne begon in februari 2022. Het EESC is het eens met het oordeel in het gewijzigde voorstel dat het geopolitieke speelveld hierdoor grondig door elkaar is geschud. Het is duidelijk geworden dat de EU slecht bestand is tegen onvoorziene ontwrichtende gebeurtenissen buiten haar grenzen, en dat de interne markt en het vervoersnetwerk niet los van elkaar mogen worden gezien wanneer het EU-beleid wordt uitgestippeld.

1.3. De aandacht ging hierdoor terecht naar dringende bijstand aan Oekraïne. Zo werd onder meer de vervoersconnectiviteit met de EU verbeterd om de mobiliteits- en goederenstromen tussen Oekraïne en de EU te behouden en te versterken. Er is met name dringend hulp nodig om graan uit te voeren omdat verschillende havens aan de Zwarte Zee wegens de Russische blokkade onbruikbaar zijn.

1.4. Het EESC is het ermee eens dat er onverwijld alternatieve logistieke routes voor alle vervoerswijzen moeten worden ingericht die de EU met Oekraïne verbinden. Dat is van levensbelang voor de economie en het economisch herstel van het land, en cruciaal om de wereldwijde voedselmarkten te stabiliseren en de voedselzekerheid te waarborgen.

1.5. Het EESC staat tevens achter het in de mededeling over de solidariteitscorridors beschreven actieplan dat bedoeld is om de grensoverschrijdende verbindingen (weg-weg, spoor-weg en spoor-spoor) tussen de EU en Oekraïne op te waarderen, onder meer via bijkomende grensovergangen, en om de uitbreiding van de corridors van het TEN-T-kernnetwerk in Oekraïne te beoordelen.

1.6. Het EESC leest ook met voldoening dat het actieplan in “oproepen tot voorstellen in het kader van de Connecting Europe Facility” voorziet, waarmee gerichte steun kan gaan naar projecten die bedoeld zijn om de interoperabiliteit en connectiviteit van het EU-vervoersnetwerk met Oekraïne te verbeteren.

<sup>(1)</sup> PB C 290 van 29.7.2022, blz. 120.

<sup>(2)</sup> COM(2021) 812 final.

1.7. Daarom schaart het EESC zich volledig achter de uitbreiding van het TEN-T naar Oekraïne en Moldavië, zoals aangeduid op de indicatieve kaarten in bijlage IV bij het gewijzigde voorstel. Dit plan komt op het juiste moment, en zou mettertijd een toegevoegde waarde kunnen zijn, met name doordat de vervoersstromen tussen Oekraïne en de EU er vlotter door kunnen worden gemaakt.

1.8. De verbindingen in Oekraïne zullen deel uitmaken van de belangrijkste TEN-T-prioriteit, namelijk de Europese vervoerscorridors, die over een robuust uitvoeringssysteem beschikken in de vorm van coördinatoren, werkplannen, verschillende werkgroepen en een verplichting in het kader van het TEN-T-voorstel om de werkplannen rechtskracht te geven via een uitvoeringshandeling. Het EESC schaart zich volledig achter die krachtige politieke boodschap.

1.9. Toch vindt het EESC het jammer dat zowel de algemene bepalingen inzake de samenwerking met derde landen als de bepalingen inzake de uitvoering van het instrument van de Europese vervoerscorridors en horizontale prioriteiten geen rechtsgrond lijken te bevatten om de corridorprioriteiten of het bijhorende uitvoeringssysteem, met inbegrip van coördinatoren, bestuur, het werkplan van de Europese coördinator of de uitvoeringshandeling, ook in derde landen toe te passen.

1.10. Daarom dringt het EESC aan op een krachtig en geloofwaardig uitvoeringssysteem voor de verbindingen die als onderdeel van de Europese vervoerscorridors beschouwd moeten worden, eventueel door de werkgroepen voor samenwerking met derde landen te versterken en hun aantal uit te breiden.

1.11. Gezien de huidige politieke context lijkt het tevens gepast, en in overeenstemming met de opgelegde sancties, om de indicatieve TEN-T-verbindingen in Rusland en Wit-Rusland te schrappen.

1.12. Het EESC is verrast dat er in het gewijzigde voorstel een uitdrukkelijke toezegging is opgenomen om te bekijken of de verbindingen in Wit-Rusland zelf en tussen Wit-Rusland en de lidstaten toch kunnen worden aangelegd indien het land een democratische ontwikkeling doormaakt. Rusland krijgt zo'n belofte echter niet. Het EESC is van mening dat dit soort toezeggingen in de toekomst moet worden vermeden.

1.13. Het EESC merkt op dat sommige lidstaten problemen lijken te ervaren doordat hun verbindingen met Rusland geschrapt zijn, want sommige van die verbindingen blijven belangrijk voor de connectiviteit in de desbetreffende lidstaat. Het EESC beveelt dus aan om ook te kijken naar het belang dat deze verbindingen binnen de EU zelf kunnen hebben.

1.14. Het EESC is het ermeê eens dat het probleem van de verschillende spoorwijdten in de EU en Oekraïne eveneens moet worden aangepakt. Deze veranderingen zouden echter wel wat tijd kunnen vergen, en bieden dus waarschijnlijk niet meteen een oplossing voor de prangende efficiëntieproblemen.

1.15. Aangezien de lidstaten enkel voor de Europese vervoerscorridors een migratieplan moeten opstellen, stelt het EESC voor om de verplichte migratie naar de EU-standaardwijdte van 1 435 mm tot die corridors te beperken, zodat de migratie consistent en gecoördineerd kan verlopen.

1.16. Het EESC waarschuwt dat het voorstel om alle nieuwe spoorweginfrastructuur in het kernnetwerk of uitgebreide netwerk van het TEN-T met de EU-standaardspoorwijdte van 1 435 mm aan te leggen, in lidstaten met afwijkende spoorwijdten wel eens voor zeer complexe problemen in verband met de interne samenhang en knelpunten zou kunnen zorgen.

## 2. Algemene opmerkingen — Achtergrond

### 2.1. *Verbindingen met Oekraïne en Moldavië en opheffing/afbouw van verbindingen in en met Rusland en Wit-Rusland*

2.1.1. Het voorstel van 27 juli 2022 tot wijziging van het door de Commissie in december 2021 ingediende TEN-T-voorstel <sup>(3)</sup>, hierna "het gewijzigde voorstel" genoemd) is er gekomen naar aanleiding van de Russische oorlog tegen Oekraïne en de gevolgen ervan voor de toeleveringsketens, wat heeft aangetoond hoe belangrijk het is om TEN-T-verbindingen met naburige partnerlanden te hebben.

---

<sup>(3)</sup> COM(2022) 384 final.

2.1.2. Artikel 9 van het voorstel van de Commissie van december (hierna het “TEN-T-voorstel” genoemd) voorziet in samenwerking met derde landen met als doel hun infrastructuur op het TEN-T aan te sluiten en om duurzame economische groei en het concurrentievermogen te bevorderen. Tot de genoemde punten behoren onder meer de uitbreiding van het TEN-T naar derde landen, grenscontroleprocedures en -bewaking om te zorgen voor naadloze verkeersstromen, de voltooiing van relevante infrastructuurverbindingen, interoperabiliteit, facilitering van de scheepvaart en de ontwikkeling van ICT-systemen. Met de bijhorende kaarten wordt verduidelijkt welke verbindingen overeenkomstig de criteria van de TEN-T-verordening<sup>(4)</sup> tot het kernnetwerk of het uitgebreide netwerk behoren.

2.1.3. Voor de Europese vervoerscorridors zijn specifieke criteria vastgelegd die verschillen van de criteria voor het kernnetwerk en het uitgebreide netwerk. De corridors zijn de strategisch belangrijkste onderdelen van het TEN-T (artikel 7 van het TEN-T-voorstel), en daarvoor gelden dus specifieke algemene prioriteiten die verschillen van die voor het kernnetwerk en het uitgebreide netwerk (artikelen 12 en 13), alsook specifieke uitvoeringsbepalingen (hoofdstuk V, artikelen 50-54).

2.1.4. In de mededeling van de Commissie over solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne<sup>(5)</sup> wordt een reeks infrastructuurproblemen vastgesteld die de EU en haar buurlanden moeten aanpakken om de economie en het herstel van Oekraïne te ondersteunen en het hoofd te bieden aan de leverings- en connectiviteitsproblemen tussen de EU, Oekraïne en de wereldmarkten. Er wordt voorgesteld om te beoordelen of de Europese vervoerscorridors naar Oekraïne en Moldavië kunnen worden uitgebreid teneinde de in- en uitvoer, met inbegrip van de uitvoer van landbouwproducten uit Oekraïne, veilig te stellen. In mei 2022 werd een memorandum van overeenstemming op hoog niveau over indicatieve kaarten van het TEN-T in Oekraïne ondertekend.

2.1.5. Op 14 juli 2022 keurde de Commissie een gedelegeerde verordening met indicatieve kaarten voor het TEN-T-netwerk in Oekraïne en Moldavië goed, met als doel de TEN-T-normen naar deze buurlanden uit te breiden om vlotte verbindingen mogelijk te maken. Die kaarten zijn opgenomen in het gewijzigde voorstel. Daarnaast zijn er ook kaarten in te vinden waarop een uitbreiding van verschillende TEN-T-corridors naar Oekraïne en Moldavië wordt weergegeven.

2.1.6. De indicatieve TEN-T-verbindingen in Rusland en Wit-Rusland zijn in het gewijzigde voorstel dan weer verwijderd.

2.1.7. Bovendien zijn de verbindingen die het netwerk van de lidstaten aan de indicatieve TEN-T-verbindingen in Rusland en Wit-Rusland hadden moeten koppelen, gedegradeerd tot het uitgebreide netwerk.

## 2.2. Spoorwijdte

2.2.1. In de mededeling over solidariteitscorridors met Oekraïne komt onder meer het probleem van de verschillende spoorwijdten in Oekraïne en de EU aan bod (respectievelijk 1 520 mm en 1 435 mm). Als gevolg daarvan is er momenteel onvoldoende overslagcapaciteit.

2.2.2. Het gewijzigde voorstel is bedoeld om de spoorwijdte op het kernnetwerk en het uitgebreide netwerk in de EU te harmoniseren, zodat alle sporen uiteindelijk 1 435 mm breed zullen zijn. Nieuwe spoorinfrastructuur moet met die spoorwijdte gebouwd worden en lidstaten met een gedeeltelijk of volledig afwijkende spoorwijdte moeten binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening een plan opstellen om de bestaande spoorlijnen in de Europese vervoerscorridors naar 1 435 mm te migreren. De plannen daarvoor worden uitgewerkt in samenspraak met de betrokken omliggende lidstaten.

2.2.3. In de migratieplannen wordt aangegeven welke spoorlijnen niet zullen migreren. Ook bevatten ze een kosten-batenanalyse om die beslissing te rechtvaardigen, met onder meer de gevolgen voor de interoperabiliteit.

2.2.4. Voor Europese vervoerscorridors die goederenspoorlijnen met een andere spoorwijdte dan de Europese standaardspoorwijdte omvatten, moeten de uit de migratieplannen voortvloeiende prioriteiten voor infrastructuur- en investeringsplanning deel uitmaken van het eerste werkplan van de Europese coördinatoren.

2.2.5. Ierland is vrijgesteld van de verplichting om de spoorwijdte te harmoniseren (artikelen 15 en 16 van het TEN-T-voorstel).

## 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC wijst erop dat het in zijn advies over het TEN-T-voorstel ingenomen was met de grotere nadruk op verbindingen met de buurlanden, met inbegrip van partnerlanden en toetredingslanden.

<sup>(4)</sup> Verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU (PB L 348 van 20.12.2013, blz. 1).

<sup>(5)</sup> COM(2022) 217 final.

3.2. Het TEN-T-voorstel werd in december 2021 gepubliceerd; de Russische aanval op Oekraïne begon in februari 2022. Het EESC is het eens met het oordeel in het gewijzigde voorstel dat het geopolitieke speelveld hierdoor grondig door elkaar is geschud. Het is duidelijk geworden dat de EU slecht bestand is tegen onvoorziene ontwrichtende gebeurtenissen buiten haar grenzen, en dat de interne markt en het vervoersnetwerk niet los van elkaar mogen worden gezien wanneer het EU-beleid wordt uitgestippeld.

3.3. De aandacht ging hierdoor terecht naar dringende bijstand aan Oekraïne. Zo werd onder meer de vervoersconnectiviteit met de EU verbeterd om de mobiliteits- en het goederenstromen tussen Oekraïne en de EU te behouden en te versterken. Er is met name dringend hulp nodig om graan uit te voeren omdat verschillende havens aan de Zwarte Zee wegens de Russische blokkade onbruikbaar zijn.

3.4. In de bovengenoemde mededeling over solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne werd voor het eerst gewag gemaakt van maatregelen om vlotte mobiliteits- en vervoersstromen tussen de EU en Oekraïne te verzekeren, en intussen zijn er ook een aantal genomen. Zo werd, in overeenstemming met de bepalingen van het TEN-T-voorstel inzake samenwerking met derde landen, geschikte infrastructuur in Oekraïne gebouwd en werden indicatieve uitbreidingen van TEN-T-verbindingen naar het land bevorderd.

3.5. Het EESC is het ermee eens dat er onverwijld alternatieve logistieke routes voor alle vervoerswijzen moeten worden ingericht die de EU met Oekraïne verbinden. Dat is van levensbelang voor de economie en het economisch herstel van het land, en cruciaal om de wereldwijde voedselmarkten te stabiliseren en de voedselzekerheid te waarborgen.

3.6. Het EESC neemt er ook nota van dat de capaciteit van relevante terminals en grensovergangen, bijvoorbeeld op punten met een dubbele spoorwijdte, dringend vergroot moet worden, zoals aangegeven in de mededeling over de solidariteitscorridors.

3.7. Het EESC staat tevens achter het in de mededeling over de solidariteitscorridors beschreven actieplan dat bedoeld is om de grensoverschrijdende verbindingen (weg-weg, spoor-weg en spoor-spoor) tussen de EU en Oekraïne op te waarderen, onder meer via bijkomende grensovergangen, om de uitbreiding van de corridors van het TEN-T-kernnetwerk in Oekraïne te beoordelen en zo de connectiviteit te verbeteren via de aanleg van spoorlijnen met de EU-standaardspoorwijdte in Oekraïne en Moldavië, en om de connectiviteit en beikbaarheid op de Rijn-Donaucorridor te bevorderen met het oog op efficiënter verkeer.

3.8. Het EESC leest ook met voldoening dat het actieplan in "oproepen tot voorstellen in het kader van de Connecting Europe Facility" voorziet, waarmee gerichte steun kan gaan naar projecten die bedoeld zijn om de interoperabiliteit en connectiviteit van het EU-vervoersnetwerk met Oekraïne te verbeteren.

3.9. Daarom schaaft het EESC zich volledig achter de uitbreiding van het TEN-T naar Oekraïne en Moldavië, zoals aangeduid op de indicatieve kaarten in bijlage IV bij het gewijzigde voorstel. Dit plan komt op het juiste moment, en zou metertijd een toegevoegde waarde kunnen zijn, met name doordat de vervoersstromen tussen Oekraïne en de EU er vlotter door kunnen worden gemaakt.

3.10. Het EESC neemt er nota van dat verbindingen, terminals, havens en luchthavens in de indicatieve kaarten van de TEN-T-infrastructuur van Oekraïne in bijlage IV bij het gewijzigde voorstel ingedeeld worden bij het kernnetwerk of het uitgebreide netwerk, in overeenstemming met artikel 9, lid 2, van het TEN-T-voorstel.

3.11. De indicatieve verbindingen binnen Oekraïne maken nu ook deel uit van de Europese vervoerscorridors, waardoor de corridors Noordzee-Oostzee, Scandinavië-Middellandse Zee, Oostzee-Adriatische Zee, Rijn-Donau en Oostzee-Zwarte Zee naar Oekraïne worden uitgebreid (zie de kaarten in bijlage III bij het gewijzigde voorstel).

3.12. De verbindingen in Oekraïne zullen deel uitmaken van de belangrijkste TEN-T-prioriteit, namelijk de Europese vervoerscorridors, die over een robuust uitvoeringssysteem beschikken in de vorm van coördinatoren, werkplannen, verschillende werkgroepen en een verplichting in het kader van het TEN-T-voorstel om de werkplannen rechtskracht te geven via een uitvoeringshandeling. Het EESC schaaft zich volledig achter die krachtige politieke boodschap.

3.13. Toch vindt het EESC het jammer dat zowel de algemene bepalingen inzake de samenwerking met derde landen als de bepalingen inzake de uitvoering van het instrument van de Europese vervoerscorridors en horizontale prioriteiten geen rechtsgrond lijken te bevatten om de corridorprioriteiten of het bijhorende uitvoeringssysteem, met inbegrip van coördinatoren, bestuur, het werkplan van de Europese coördinator of de uitvoeringshandeling, ook in derde landen toe te passen. Alleen artikel 52, lid 3, punt f), over het bestuur van de corridors maakt het mogelijk om werkgroepen voor samenwerking met derde landen in te richten, maar dat lijkt geen gevolgen te hebben voor het toepassingsgebied van de bepalingen inzake de trans-Europese corridors.

3.14. Daarom dringt het EESC aan op een krachtig en geloofwaardig uitvoeringssysteem voor de verbindingen die als een uitbreiding van de Europese vervoerscorridors beschouwd moeten worden, eventueel door de werkgroepen voor samenwerking met derde landen te versterken en hun aantal uit te breiden.

3.15. Gezien de huidige politieke context lijkt het tevens gepast, en in overeenstemming met de opgelegde sancties, om de indicatieve TEN-T-verbindingen in Rusland en Wit-Rusland te schrappen.

3.16. Het EESC is echter verrast dat er in het gewijzigde voorstel een uitdrukkelijke toezegging is opgenomen om te bekijken of de verbindingen in Wit-Rusland zelf en tussen Wit-Rusland en de lidstaten toch kunnen worden aangelegd indien het land een democratische ontwikkeling doormaakt in overeenstemming met het EU-plan daartoe. Rusland krijgt zo'n vooruitzicht echter niet. Zelfs al is er geen specifiek EU-plan met betrekking tot de democratie in Rusland, het verschil in aanpak valt moeilijk te begrijpen. Daarom beveelt het EESC aan om dit soort toezeggingen in de toekomst te vermijden.

3.17. Het EESC merkt op dat sommige lidstaten problemen lijken te ervaren doordat hun verbindingen met Rusland geschrapt zijn. Zo heeft de Finse minister van Vervoer de kritiek geuit dat de maatregelen te algemeen zijn, want ondanks die schrapping blijven sommige van die verbindingen belangrijk voor de connectiviteit in de desbetreffende lidstaat. Het EESC beveelt dus aan om ook te kijken naar het belang dat deze verbindingen binnen de EU zelf kunnen hebben.

3.18. Het EESC is het ermeê eens dat het probleem van de verschillende spoorwijdten in de EU en Oekraïne eveneens moet worden aangepakt. Deze veranderingen zouden echter wel wat tijd kunnen vergen, en bieden dus waarschijnlijk niet meteen een oplossing voor de prangende efficiëntieproblemen.

3.19. Het EESC neemt er akte van dat de verplichting om naar een spoorwijdte van 1 435 mm te migreren door middel van voorgestelde wijzigingen van de artikelen 15 en 16 en het nieuwe artikel 16 bis is verruimd en dat de mogelijkheid om andere spoorwijdten te behouden, wordt beperkt. Aangezien de Europese vervoerscorridors centraal staan in deze migratie (de migratieplannen die alle lidstaten moeten opstellen beperken zich immers tot die corridors) lijkt een algemene verplichting om alle nieuwe lijnen van een spoorwijdte van 1 435 mm te voorzien niet te stroken met de algemene strekking van artikel 16 bis, dat bedoeld is om voor samenhang en naadloos spoorvervoer op de trans-Europese corridors te zorgen.

3.20. Daarom stelt het EESC voor om de verplichte migratie te beperken tot de Europese vervoerscorridors, zodat de migratie consistent en gecoördineerd kan verlopen.

3.21. Het EESC is verbaasd dat alle nieuwe spoorweginfrastructuur uit hoofde van het voorgestelde artikel 16 bis, lid 1, met de Europese nominale standaardspoorwijdte van 1 435 mm zou moeten worden gebouwd, schijnbaar ongeacht de situatie van het omliggende netwerk. Die verplichting zou in lidstaten met afwijkende spoorwijdten wel eens voor zeer complexe problemen in verband met interne samenhang en knelpunten kunnen zorgen.

3.22. Er zij op gewezen dat de vermindering van de mogelijke uitzonderingen voor afwijkende spoorwijdten tot bezorgdheid heeft geleid, bijvoorbeeld in Finland, waar vraagtekens worden geplaatst bij de evenredigheid van het voorstel.

Brussel, 27 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de specifieke bepalingen voor de samenwerkingsprogramma's voor de periode 2014-2020 die worden ondersteund door het Europees nabuurschapsinstrument in het kader van de doelstelling "Europese territoriale samenwerking", naar aanleiding van de verstoring van de programma-uitvoering**

(COM(2022) 362 — 2022/0227 (COD))

(2023/C 75/29)

Algemeen rapporteur: **Andris GOBIŅŠ**

Raadpleging	Europees Parlement: 27.9.2022 Raad van de Europese Unie, 17.8.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	117/1/3

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt de aanpak van de Europese Commissie, het Parlement en de Raad om alles in het werk te stellen om de onderhavige verordening zo spoedig mogelijk goed te keuren, en dringt erop aan deze uiterlijk begin november 2022 in werking te laten treden.

1.2. Gezien de noodzaak van een snelle goedkeuring is het waarschijnlijk dat de verordening in een eerste fase ongewijzigd zal worden goedgekeurd. Het EESC stelt daarom voor om in een tweede fase een herziening te overwegen waarin de hieronder voorgestelde verbeteringen in aanmerking worden genomen. De voorgestelde wijzigingen moeten ook het debat en de voorbereiding van wijzigingen in de desbetreffende toekomstige verordeningen en programma's verrijken.

1.3. Het EESC is ingenomen met het snelle optreden van de EU-instellingen en de nodige flexibiliteit in het beheer van projecten in de onmiddellijke nasleep van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde oorlog van Rusland tegen Oekraïne. Snelle actie was de enige manier om de waarden en beginselen van de EU hoog te houden.

1.4. Het EESC is voorstander van het bieden van flexibiliteit om lopende projecten te heroriënteren teneinde te voorzien in nieuwe behoeften. Doel is de beheersautoriteiten de nodige flexibiliteit te bieden en rechtszekerheid dat de projecten volgens de regels zullen worden beheerd en uitgevoerd en dat er geen grote beperkingen zullen zijn wat de controle betreft. Dit is van bijzonder belang omdat de verordening met terugwerkende kracht zal worden toegepast, vanaf het begin van de Russische invasie.

1.5. Het EESC vestigt de aandacht op de nieuwe situatie die in de voorbije maanden van de oorlog tegen Oekraïne is ontstaan. Gezien de status van Oekraïne als kandidaat-lidstaat en de groeiende behoefte aan wederopbouw en voorbereiding op de winter in Oekraïne, moet, zoals beoogd in de voorgestelde wijzigingen van de Verordening (zie hieronder), worden voorzien in nog meer flexibiliteit wat betreft de in aanmerking komende activiteiten en in een ruimere definitie van grensoverschrijdende/regionale samenwerkingsactiviteiten voor lopende en geplande projecten.

1.6. Gezien de opschorting van de financiering aan autoriteiten van de Russische Federatie en Belarus en de daarmee samenhangende opschorting van de grensoverschrijdende samenwerking met diezelfde landen, pleit het EESC ervoor alles in het werk te stellen om de oorspronkelijk voor deze samenwerkingsprogramma's bedoelde middelen te herbestemmen voor samenwerking met Oekraïne.

1.7. Aangezien het maatschappelijk middenveld een cruciale rol speelt bij de wederopbouw van Oekraïne en de voorbereiding van het land op toetreding tot de EU, moet bijzondere aandacht worden besteed aan de toewijzing van middelen voor het werk van maatschappelijke organisaties, ook via de herschikking van middelen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het EESC steunt de doelstellingen van het voorstel en is ingenomen met het voornemen om te zorgen voor een flexibele aanpak in de samenwerkingsprogramma's in het kader van het Europees nabuurschapsinstrument (ENI), teneinde tegemoet te komen aan de behoeften die zijn ontstaan als gevolg van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de Europese Unie en verschillende van haar oostelijke regio's in het bijzonder, en teneinde te reageren op de verstreckende gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de EU.

2.2. Het EESC erkent de enorme inspanningen die nationale regeringen, lokale overheden en het maatschappelijk middenveld in de naburige EU-lidstaten, Moldavië en Oekraïne hebben geleverd om Oekraïense ontheemden op te vangen die massaal voor de Russische invasie op de vlucht zijn geslagen, en is ingenomen met de steun voor een op maat gesneden gebruik van grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma's om in de huidige humanitaire behoeften te voorzien.

2.3. Het EESC erkent de bijzondere uitdagingen waarmee de Oekraïense autoriteiten op alle niveaus worden geconfronteerd; zij moeten tegelijkertijd het land militair verdedigen en de economie in stand houden, er is sprake van een groot aantal slachtoffers, huizen en infrastructuur zijn verwoest, een aanzienlijk deel van de bevolking is ontheemd, de productie- en vervoerssystemen zijn ontwricht, de begroting staat onder ongekende druk en er zijn nog vele andere problemen als gevolg van de Russische agressie. De programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met Oekraïne moeten het land ontlasten en begunstigden de mogelijkheid bieden om in de behoeften in oorlogstijd te voorzien.

2.4. Het EESC is ingenomen met de recente toekenning van de status van kandidaat-lidstaat aan Oekraïne en Moldavië en benadrukt dat de EU deze landen alomvattende steun moet verlenen bij hun op integratie in de EU gerichte hervormingen, die zij doorvoeren terwijl zij tegelijkertijd de last van de grootschalige oorlog in Oekraïne dragen. De programma's voor grensoverschrijdende samenwerking moeten, waar passend, de versterkte EU-integratiedoelstellingen van Oekraïne en Moldavië in de programma-activiteiten integreren, waarbij onder meer relevante hervormingservaring van naburige EU-landen moet worden doorgegeven. Daarbij moet rekening worden gehouden met de voorbereidingen op lokaal en regionaal niveau en met een sterke rol voor maatschappelijke organisaties (met inbegrip van de sociale partners).

2.5. Gezien de opschorting van de financiering aan autoriteiten van de Russische Federatie en Belarus en de daarmee samenhangende opschorting van de grensoverschrijdende samenwerking met de Russische Federatie en Belarus, pleit het EESC ervoor alles in het werk te stellen om de oorspronkelijk voor deze samenwerkingsprogramma's bedoelde middelen te herbestemmen voor samenwerking met Oekraïne. Vanwege de grote symboolwaarde en de groeiende behoeften is het de moeite waard om tijd en deskundigheid te investeren in het vinden en voorbereiden van een rechtsgrond daarvoor. Sterke emotionele en op waarden gebaseerde banden kunnen worden gezien als een vorm van "nabuurschap" met Oekraïne, en zo worden geïnterpreteerd dat zij in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het programma.

2.6. Het EESC benadrukt de buitengewone financiële lasten voor naburige gemeenschappen die talrijke Oekraïense ontheemden opvangen en is daarom ingenomen met het voornemen om de verplichting van nationale medefinanciering op te heffen voor vijf in het kader van het ENI gefinancierde programma's voor grensoverschrijdende samenwerking met de Republiek Moldavië en Oekraïne.

2.7. Het EESC benadrukt dat de Russische agressie en de daaruit voortvloeiende toestroom van ontheemden eens te meer de sleutelrol van het maatschappelijk middenveld hebben aangetoond en het engagement van het maatschappelijk middenveld aanzienlijk hebben gestimuleerd, zowel in Oekraïne als in de naburige EU-landen, waarbij honderden landelijke, maar ook lokale vrijwilligersinitiatieven om in voedsel en onderdak en ook in andere humanitaire behoeften te voorzien het licht hebben gezien. Daarom moet in de grensoverschrijdende programma's bijzondere aandacht uitgaan naar ondersteuning van het werk van het maatschappelijk middenveld. Ook bij de wederopbouw van Oekraïne en zijn regio's en de voorbereiding van de toetreding tot de EU zal het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol spelen.

2.8. In het licht van de huidige energiecrisis herinnert het EESC eraan dat de transitie naar groene energie moet worden versneld en dat de energie-efficiëntie verder moet worden verbeterd. De programma's voor grensoverschrijdende samenwerking moeten de begunstigden in staat stellen de komende uitdagingen van het winterseizoen het hoofd te bieden en tegelijkertijd op het pad van duurzaamheid te blijven.

2.9. Het EESC betreurt dat bij het opstellen van de voorgestelde wijzigingen geen raadpleging van belanghebbenden heeft plaatsgevonden. Goed uitgevoerde raadplegingen zijn geen tijdverlies, maar verbeteren in de meeste gevallen de kwaliteit van de beslissingen.

2.10. De toepassing van de in de Europese gedragscode inzake het partnerschapsbeginsel beschreven beste praktijken kan bijdragen tot het welslagen van projecten die in het kader van de gewijzigde verordening worden uitgevoerd.



### 3. Specifieke opmerkingen

3.1. Het EESC benadrukt dat de EU brede maatregelen treft om ontheemden uit Oekraïne te ondersteunen, onder meer via CARE, FAST-CARE, wijzigingen in het cohesiebeleid enz. De risico's van dubbele financiering moeten worden beperkt. Het hoofddoel van het Europees nabuurschapsinitiatief, namelijk samenwerking tussen de EU en de oostelijke partners, moet voorop blijven staan. Gezien de langdurige verstoring van de programma's met Rusland en Belarus en de toenemende behoefte aan en belangstelling voor samenwerking met Oekraïne en Moldavië, moet de rechtsgrond voor verschuivingen naar en samenwerking met deze landen worden voorbereid, bijvoorbeeld in artikel 9, maar ook in de artikelen 5, 6 en 8.

3.2. Het EESC vestigt de aandacht op het feit dat de Russische inval in Oekraïne, naast de komst van ontheemden, nog andere ingrijpende gevolgen heeft gehad voor de samenwerking tussen de EU, Oekraïne en de naburige landen. Als gevolg van de Russische blokkade van Oekraïense zeehavens en de verstoring van de transportroutes in het oosten van Oekraïne is een groot deel van de Oekraïense handel, waaronder de handel in graan, naar de grenzen van Oekraïne met de EU verlegd, met aanzienlijke druk op de grensoverschrijdende infrastructuur tot gevolg. Aangezien de uitvoer van graan en andere producten door Oekraïne van cruciaal belang is om een wereldwijde voedselcrisis te voorkomen, moeten de grensoverschrijdende programma's erop gericht zijn de opkomende logistieke problemen aan te pakken met het oog op een optimale doorstroming van goederen, onder meer door een beter grensoverschrijdend beheer, de bouw van opslagvoorzieningen dicht bij de grens en andere relevante maatregelen. Voor deze projecten kan een grotere mate van flexibiliteit vereist zijn dan die welke waarin momenteel uit hoofde van artikel 6, punt 2, wordt voorzien.

3.3. Voor de hogere kosten als gevolg van door de oorlog in Rusland aangewakkerde uitzonderlijk hoge inflatie zou in alle projecten steun moeten worden voorzien, niet alleen in de in artikel 6, punt 3, genoemde projecten.

3.4. Het EESC steunt het voorstel om het beheer van grensoverschrijdende programma's, in het licht van de uitzonderlijke omstandigheden, te vergemakkelijken, onder meer door wijzigingen in de programma-activiteiten. Het benadrukt echter dat er waarborgen nodig zijn tegen mogelijk misbruik van middelen en stelt voor het maatschappelijk middenveld (met inbegrip van de sociale partners) nauwer te betrekken bij de besluitvorming over en het toezicht op grensoverschrijdende programma-activiteiten. Deze aspecten kunnen in artikel 7 en/of artikel 15 worden belicht.

3.5. Een eenzijdige opschorting als bedoeld in artikel 10, punt 2, moet vergezeld gaan van een motivering waarin naar deze verordening wordt verwezen.

3.6. Zoals aangegeven in paragrafen 1.7 en 2.5 stelt het EESC voor om, waar bepaalde partners zijn geschrappt, de deelname mogelijk te maken van nieuwe partners uit het maatschappelijk middenveld en uit Oekraïne (met de mogelijkheid om middelen voor deze nieuwe partners te herbestemmen). Artikel 10, punt 3, moet dienovereenkomstig worden gewijzigd. Daarnaast zou de pro-democratische Wit-Russische of Russische diaspora in uitzonderlijke gevallen als partner kunnen worden beschouwd.

3.7. Er moeten verdere maatregelen worden overwogen om fraude te voorkomen of onregelmatigheden aan te pakken die zich tijdens het uitvoeringsproces kunnen voordoen. De rol van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners moet ook worden versterkt in verband met deze processen en in de comités van toezicht (artikel 14, punt 3).

Brussel, 27 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Richtlijn 89/629/EEG van de Raad**

(COM(2022) 465 final — 2022/0282(COD))

(2023/C 75/30)

Raadpleging	Europees Parlement: 3.10.2022 Raad van de Europese Unie, 26.9.2022 Europese Commissie, 16.9.2022
Rechtsgrond	Artikel 100, lid 2, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	26.10.2022
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	169/0/03

Aangezien het Comité met het voorstel instemt en er geen commentaar op heeft, heeft het besloten hierover een positief advies uit te brengen.

Brussel, 26 oktober 2022.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels voor een tegemoetkoming ter vermindering van de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen en tot beperking van de aftrekbaarheid van rente voor de vennootschapsbelasting**

(COM(2022) 216 final — 2022/0154 (CNS))

(2023/C 75/31)

Rapporteur: **Petru Sorin DANDEA**

Corapporteur: **Krister ANDERSSON**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 8.6.2022
Rechtsgrond	Artikel 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	187/0/0

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het voorstel van de Commissie over de tegemoetkoming ter vermindering van de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen ("debt-equity bias reduction allowance" of Debra) is bedoeld om de fiscale ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen voor bedrijven in de EU aan te pakken door regels toe te passen over de aftrekbaarheid van de notionele rente op de aanwas van eigen vermogen en door specifieke beperkingen in te voeren op de fiscale aftrekbaarheid van netto financieringskosten.

1.2. Daartoe heeft de Commissie gerichte regels uitgewerkt voor een tegemoetkoming voor eigen vermogen en een beperking van de renteaftrek. Financiële ondernemingen zijn uitgesloten van deze maatregelen, aangezien ze onderworpen zijn aan wettelijke eigenvermogensvereisten die voorkomen dat zij te weinig eigen vermogen hebben.

1.3. De tegemoetkoming voor eigen vermogen zoals vastgesteld door de Commissie wordt berekend als *grondslag tegemoetkoming x notionele rentevoet*. De grondslag van de tegemoetkoming bestaat uit het verschil tussen het eigen vermogen aan het einde van het belastingjaar en het eigen vermogen aan het einde van het voorgaande belastingjaar, met andere woorden, de eigenvermogensverandering op jaarbasis. Wat de schulden betreft, komt er een evenredige beperking die de aftrekbaarheid van rente zal plafonneren op 85 % van de netto financieringskosten (betaalde minus ontvangen rente).

1.4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt de doelstellingen van de Commissie, voor zover ze bedoeld zijn om een relevant en veelbesproken vraagstuk in de vennootschapsbelasting aan te pakken, waaronder de fiscale ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen. Die doelstellingen kunnen echter alleen doeltreffend worden verwezenlijkt als de structuur en inhoud van het voorstel in orde zijn.

1.5. Wat dat betreft, is het EESC van oordeel dat de beslissing van de Commissie om eigen vermogen te begunstigen ten opzichte van vreemd vermogen door een tegemoetkoming voor eigen vermogen toe te kennen dat door bedrijven in de loop van de tijd is vergroot en door de aftrekbaarheid van bedrijfsschulden met 15 % te verminderen, schadelijk kan zijn voor Europese ondernemingen, en met name kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's).

1.6. Het EESC vreest dat kmo's en micro-ondernemingen, de ruggengraat van de Europese economie, er door het voorstel van de Commissie financieel op achteruit kunnen gaan. Dergelijke bedrijven hebben het lastig om toegang tot de kapitaalmarkten te krijgen. Als de aftrekbaarheid van hun rentekosten beperkt wordt, zou dat dus een rem kunnen zetten op investeringen, groei en werkgelegenheid in de EU.

1.7. Het EESC is van mening dat kleine en micro-ondernemingen voornamelijk, of zelfs uitsluitend, door middel van fiscale tegemoetkomingen moeten worden aangespoord om meer eigen vermogen te gebruiken, zonder de aftrekbaarheid van de rente op schulden te ondergraven.

1.8. Het EESC vindt dat de risicopremie van 1 % tot 1,5 % in het voorstel van de Commissie losstaat van de marktrealiteit en ontoereikend is om het verlies aan aftrekbare rentekosten te compenseren. In 2021 bedroeg de risicopremie meer dan 5 % in alle lidstaten, en dat niveau is vandaag de dag nog steeds ongewijzigd.

1.9. Het EESC vreest dat Europese bedrijven een concurrentienadeel zouden kunnen ondervinden tegenover bedrijven uit andere grote handelsblokken als ze legitieme zakelijke kosten niet mogen aftrekken in de vorm van rentelasten.

1.10. Het EESC merkt op dat, als de aftrekbaarheid van rentekosten geschrapt zou worden, Europese bedrijven gestimuleerd zouden worden om leasingovereenkomsten te sluiten in plaats van rechtstreeks te investeren in machines en apparatuur. Bovendien zou financiering binnen grote bedrijfsgroepen in gecentraliseerde treasuryfuncties ondergraven worden, waardoor het duurder wordt om investeringen te financieren. Dat zou uiteindelijk tot minder investeringen leiden.

1.11. Om een constructieve bijdrage te leveren en zijn bezorgdheid duidelijk kenbaar te maken, stelt het EESC daarom voor dat de Commissie haar voorstel grondig heroverweegt, onder meer door met name kmo's en micro-ondernemingen helemaal, of minstens gedeeltelijk, vrij te stellen van de beperkingen op de renteaftrekbaarheid van vreemd vermogen.

## 2. Het voorstel van de Commissie

2.1. Het voorstel voor een richtlijn van de Commissie <sup>(1)</sup> over Debra is bedoeld om de fiscale ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen voor bedrijven in de EU aan te pakken door regels vast te stellen met betrekking tot de aftrekbaarheid van de notionele rente op de aanwas van eigen vermogen en door specifieke beperkingen in te voeren op de fiscale aftrekbaarheid van netto financieringskosten.

2.2. Het voorstel is in overeenstemming met de mededeling van de Commissie "Belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw" <sup>(2)</sup>, waarin aangegeven wordt dat de Europese instellingen de scheeftrekking in de fiscale regelgeving ten gunste van schuldfinanciering moeten aanpakken om tot een rechtvaardig en efficiënt belastingstelsel te komen.

2.3. In die mededeling wijst de Commissie erop dat bedrijven momenteel "rente voor schuldfinanciering kunnen aftrekken maar niet de kosten die samenhangen met aandelenfinanciering, zoals de uitkering van dividenden, waardoor zij ertoe worden aangezet om hun investeringen te financieren door middel van vreemd in plaats van eigen vermogen. Dit kan bijdragen tot een buitensporige schuldenopbouw, met mogelijk negatieve overloopeffecten voor de EU als geheel als in sommige landen vele bedrijven over de kop zouden gaan. De bevoordeling van schulden ondergraaft ook de financiering van innovatie door middel van eigen vermogen."

2.4. Het voorstel van de Commissie komt ook tegemoet aan een specifiek verzoek van het Europees Parlement om de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen aan te pakken, en tegelijk voor doeltreffende voorschriften tegen belastingontwijking te zorgen om te voorkomen dat een tegemoetkoming voor eigen vermogen een nieuw instrument voor grondslaguitholling wordt <sup>(3)</sup>.

2.5. Aan het voorstel van de Commissie is een uitgebreide raadpleging met verschillende belanghebbenden voorafgegaan, van academici tot overheidsinstanties, ngo's, ondernemersorganisaties en bedrijven. Daaruit bleek dat een overweldigende meerderheid het noodzakelijk acht om de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen te verminderen.

---

<sup>(1)</sup> Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels voor een tegemoetkoming ter vermindering van de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen en tot beperking van de aftrekbaarheid van rente voor de vennootschapsbelasting, (COM(2022) 216 final).

<sup>(2)</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, *Belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw*, (COM(2021) 251 final).

<sup>(3)</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 15 februari 2022 over de gevolgen van nationale belastinghervormingen voor de economie van de EU (2021/2074(INI)) (PB C 342 van 6.9.2022, blz. 14).

2.6. De Commissie heeft ook samengewerkt met de zes lidstaten die op dat gebied al regels hebben ingevoerd, om op basis van hun praktijkervaring specifieke kennis te verzamelen over de werking van die regels <sup>(4)</sup>.

2.7. Tijdens het uitwerken van het voorstel heeft de Commissie vijf mogelijke regelgevingsopties overwogen: i) een tegemoetkoming verlenen voor het volledige eigen vermogen van ondernemingen voor onbepaalde duur; ii) een tegemoetkoming verlenen, maar alleen voor nieuw eigen vermogen en voor een periode van tien jaar; iii) een tegemoetkoming verlenen voor het kapitaal van een onderneming en de aftrekbaarheid van rentebetalingen schrappen; iv) de aftrekbaarheid van rentekosten volledig schrappen; v) een tegemoetkoming voor notionele rente op nieuw eigen vermogen gedurende tien jaar met een gedeeltelijke beperking van de fiscale aftrekbaarheid van schulden voor alle bedrijven.

2.8. De voorkeur ging uit naar optie 5. Daarom werden er in het voorstel van de Commissie doelgerichte regels uitgewerkt met betrekking tot een tegemoetkoming voor eigen vermogen en een beperking van de renteaftrek voor schulden. Financiële ondernemingen zijn uitdrukkelijk uitgesloten van de maatregelen, aangezien ze al onderworpen zijn aan wettelijke eigenvermogensvereisten die voorkomen dat zij te weinig eigen vermogen hebben.

2.9. Meer bepaald wordt de tegemoetkoming voor eigen vermogen zoals vastgesteld in het voorstel van de Commissie als volgt berekend: grondslag tegemoetkoming x notionele rentevoet. De grondslag van de tegemoetkoming is op zijn beurt gelijk aan het verschil tussen het eigen vermogen aan het einde van het belastingjaar en het eigen vermogen aan het einde van het voorgaande belastingjaar, dat wil zeggen de eigenvermogensaanwas op jaarbasis.

2.10. Indien de grondslag van de tegemoetkoming voor een belastingplichtige die al gebruik maakt van een tegemoetkoming voor eigen vermogen, in een bepaald belastingtijdvak negatief is (afname van het eigen vermogen), zal een overeenkomstig bedrag belastbaar worden in tien opeenvolgende belastingtijdvakken, tot maximaal de totale toename van netto eigen vermogen waarvoor de tegemoetkoming is verkregen, tenzij de belastingplichtige kan aantonen dat dit te wijten is aan verliezen in het belastingtijdvak of aan een wettelijke verplichting.

2.11. In het voorstel worden specifieke regels beschreven over de toe te passen notionele rente en wordt het mogelijk om een hoger tarief ten gunste van kmo's toe te passen, aangezien die het moeilijk hebben om toegang tot financiering te verkrijgen. De lidstaten mogen daar niet van afwijken. Om misbruik te voorkomen is de aftrekbaarheid van de tegemoetkoming door het BEPS-project en de tenuitvoerlegging van de ATAD-richtlijn <sup>(5)</sup> door de EU reeds beperkt tot maximaal 30 % van de ebitda <sup>(6)</sup> van de belastingplichtige voor elk belastingjaar. Er wordt voorgesteld om die twee beperkingen op elkaar af te stemmen.

2.12. Wat de schulden betreft, komt er een evenredige beperking die de aftrekbaarheid van rente zal plafonneren op 85 % van de netto financieringskosten (betaalde minus ontvangen rente). Volgens de Commissie zal hiermee de scheeftrekking tussen vreemd en eigen vermogen kunnen worden verminderd doordat beide tegelijk worden aangepakt. Eigenvermogensaanwas als gevolg van transacties tussen ondernemingen of herwaarderingen van activa is echter niet inbegrepen.

2.13. De rechtsgrond van het voorstel is artikel 115 VWEU over maatregelen voor onderlinge aanpassing in de vorm van een richtlijn. De Commissie is van mening dat het voorstel voor een richtlijn in overeenstemming is met het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel. De omzettingstermijn is vastgelegd voor begin 2024, al mogen lidstaten waar al regels inzake de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen van kracht zijn, de huidige tegemoetkomingen behouden tot die uit hoofde van de nationale wetgeving zijn verstreken, en dat voor een periode van maximaal tien jaar.

---

<sup>(4)</sup> De lidstaten die regels voor een tegemoetkoming voor eigenvermogensaanwas hebben, zullen de toepassing van de regels van deze richtlijn kunnen uitstellen voor de duur van de rechten die reeds in nationale regels zijn vastgesteld (grandfathering). Belastingplichtigen die op [1 januari 2024] een tegemoetkoming voor eigen vermogen krijgen op grond van de nationale wetgeving (in België, Cyprus, Italië, Malta, Polen en Portugal), zullen van die tegemoetkoming op grond van de nationale wetgeving kunnen blijven profiteren gedurende een periode van maximaal tien jaar.

<sup>(5)</sup> Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PB L 193 van 19.7.2016, blz. 1).

<sup>(6)</sup> Ebitda staat voor "winst vóór rente, belastingen, afschrijvingen en amortisatie" (earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization).

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC steunt de doelstellingen in het voorstel van de Commissie, aangezien ze bedoeld zijn om een relevant en veelbesproken vraagstuk in de vennootschapsbelasting aan te pakken, waaronder de fiscale ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen. Het EESC is van mening dat Europese bedrijven, ongeacht hun omvang, veel baat zouden hebben bij gepaste en goed doordachte regels op dit gebied, die zullen leiden tot een concurrerendere interne markt.

3.2. Het EESC verwijst naar zijn advies “De invloed van vennootschapsbelasting op corporate governance” <sup>(7)</sup>, waarin het aandringt om een oplossing voor de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen te vinden. Het waarschuwt in het advies voor de risico's als gevolg van buitensporige hefboomeffecten en wijst op het volgende: “De onevenwichtige behandeling van vreemd en eigen vermogen in de vennootschapsbelastingstelsels heeft een impact op de sociaal-economische kosten en op de verhouding eigen/vreemd vermogen van ondernemingen en de corporate governance.” <sup>(8)</sup>.

Het EESC wijst er ook op dat het aanpakken van de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen een bijdrage kan leveren aan de ambitieuze agenda van de Commissie om de Europese economie duurzamer en digitaal te maken <sup>(9)</sup>. Het merkt op: “Een te grote afhankelijkheid van financiering met vreemd vermogen kan het bereiken van de doelstellingen van de Europese Commissie in de weg staan, aangezien bedrijven hierdoor financieel kwetsbaar worden. Een en ander zal een negatieve invloed hebben op de mogelijke ontwikkeling van nieuwe en riskante groene investeringsplannen.” Met de toe te passen regels moet de Debra-kwestie echter naar behoren worden aangepakt. Het EESC is met name van mening dat de voorstellen van de Commissie schadelijk kunnen zijn voor kmo's en vooral voor micro-ondernemingen. Zij zullen er financieel op achteruitgaan.

3.3. Als de aftrekbaarheid van rentekosten beperkt wordt, dan zet dat een rem op investeringen, groei en werkgelegenheid. Met de huidige stijgende rentevoeten zijn dergelijke ongunstige resultaten zelfs nog waarschijnlijker.

3.4. Het EESC merkt op dat EU-maatregelen te verkiezen zijn boven verscheidene losse initiatieven van individuele lidstaten. Aangezien er in zes lidstaten al nationale regels van kracht zijn met betrekking tot tegemoetkomingen voor financiering met eigen vermogen, is het niettemin vermeldenswaard dat het netto-effect van tegemoetkomingen voor eigen vermogen en het schrappen van rentekosten de investeringskosten in de hele EU niet volledig zullen harmoniseren, zelfs als de hier onderzochte richtlijn wordt goedgekeurd.

3.5. Het EESC is ingenomen met de brede en gedetailleerde raadpleging van de Commissie over het Debra-voorstel. Veel belanghebbenden (ondernemersorganisaties, bedrijven, overheden en academici) hebben daardoor de kans gekregen om hun standpunten uiteen te zetten over deze fundamentele kwestie voor de vennootschapsbelasting en corporate governance in de EU.

3.6. Het EESC stelt ook de gerichte raadpleging op prijs die de Commissie heeft uitgevoerd met de zes lidstaten die al regels hebben goedgekeurd over de ongelijkheid tussen vreemd en eigen vermogen, want daardoor kan de regelgever rekening houden met de praktijkervaring van de nationale wetgevers en belastingdiensten.

### 4. Specifieke opmerkingen

4.1. De Commissie heeft besloten om eigen vermogen te begunstigen ten opzichte van vreemd vermogen door een tegemoetkoming voor eigen vermogen toe te kennen dat door bedrijven in de loop van de tijd is vergroot en door de aftrekbaarheid van bedrijfsschulden met 15 % te verminderen. Het EESC is echter van oordeel dat die beslissing schadelijk zal zijn voor Europese ondernemingen, en met name kmo's en micro-ondernemingen. Dergelijke ondernemingen moeten voornamelijk, of zelfs uitsluitend, door middel van fiscale tegemoetkomingen aangespoord worden om meer eigen vermogen te gebruiken, zonder de aftrekbaarheid van de rente op vreemd vermogen te ondergraven.

4.2. Het EESC vindt het riskant om die aftrekbaarheid te beperken, met name voor kmo's en micro-ondernemingen, aangezien de economie momenteel geplaagd wordt door het dubbele probleem van aanhoudende inflatie in combinatie met de stijgende rentevoeten waarmee de centrale banken de inflatie onder controle willen houden. Bovendien hebben veel bedrijven tijdens de pandemie meer schulden gemaakt. Als de fiscale aftrekbaarheid beperkt wordt, zouden kleine en micro-ondernemingen het lastiger kunnen hebben om hun schulden in de hand te houden.

<sup>(7)</sup> PB C 152 van 6.4.2022, blz. 13.

<sup>(8)</sup> PB C 152 van 6.4.2022, blz. 13, paragraaf 4.1 tot 4.7.

<sup>(9)</sup> PB C 152 van 6.4.2022, blz. 13.

4.3. Het EESC merkt op dat de Europese instellingen volgens het evenredigheidsbeginsel zoals vastgesteld door het Hof van Justitie regels moeten uitwerken waarmee ze de regelgevingsdoelstellingen kunnen halen en tegelijk zo weinig mogelijk schade toebrengen aan het voorwerp van die regelgeving. In dat verband wijst het EESC erop dat een aanzienlijke vermindering van de aftrekbaarheid voor schuldfinanciering onbedoelde gevolgen voor kmo's en vooral micro-ondernemingen kan hebben, zoals minder duurzame bedrijfsschulden, ontslagen en een algemeen verlies aan financiële stabiliteit op de interne markt.

4.4. Het EESC merkt op dat, als de aftrekbaarheid van rentekosten geschrapt zou worden, bedrijven dan gestimuleerd zouden worden om leasingovereenkomsten te sluiten in plaats van zelf te investeren in machines en apparatuur. Dit is dus geen geschikte stimulans om in te voeren, althans niet zonder een grondige analyse.

4.5. Veel bedrijven maken gebruik van financiering binnen de groep en gecentraliseerde treasuryfuncties om investeringen op een kostenefficiënte manier te financieren. Met de voorgestelde regels zou elk bedrijf in de groep in feite zijn eigen investeringen moeten financieren. Daardoor zullen de financieringskosten helaas stijgen, en de investeringen dus dalen. Het EESC acht het noodzakelijk om dit probleem aan te pakken, zodat bedrijven hun investeringen permanent en efficiënt kunnen financieren.

4.6. Het EESC beveelt aan om de nalevingskosten te beperken voor Europese bedrijven die willen profiteren van de nieuwe tegemoetkoming voor eigen vermogen, door ervoor te zorgen dat de nieuwe regels voldoende rechtszekerheid en voorspelbaarheid bieden, met als doel onzekerheid en verschillende interpretaties te voorkomen, die anders zouden kunnen uitmonden in langdurige onderhandelingen of zelfs rechtszaken tussen belastingdiensten en bedrijven.

4.7. In het licht van de voorgaande argumenten en om een constructieve bijdrage te leveren, adviseert het EESC daarom dat de Commissie haar voorstel grondig heroverweegt, door onder meer kmo's en micro-ondernemingen helemaal, of minstens gedeeltelijk, vrij te stellen van de Debra-regels.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Christa SCHWENG

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1108/70 van de Raad betreffende de invoering van een boekhouding van de uitgaven voor de wegen voor het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren en van Verordening (EG) nr. 851/2006 van de Commissie betreffende de vaststelling van de inhoud van de verschillende posten van de boekhoudkundige schema's bedoeld in bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 1108/70 van de Raad**

(COM(2022) 381 final)

(2023/C 75/32)

Raadpleging	Europees Parlement: 12.9.2022 Raad van de Europese Unie, 12.8.2022
Rechtsgronden	Artikelen 91 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	170/0/0

Aangezien het Comité volledig met het voorstel instemt en er geen commentaar op heeft, heeft het besloten hierover een positief advies uit te brengen.

Brussel, 26 oktober 2022.

*De voorzitter*  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Christa SCHWENG

---









ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)  
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties  
van de Europese Unie  
L-2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

NL