

Publicatieblad van de Europese Unie

C 184



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

66e jaargang

25 mei 2023

Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

RESOLUTIES

Europees Economisch en Sociaal Comité

**577e ZITTING VAN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ,
22.3.2023-23.3.2023**

2023/C 184/01 Resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité over “Verenigd voor de democratie” 1

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

**577e ZITTING VAN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ,
22.3.2023-23.3.2023**

2023/C 184/02 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het jongerenactieplan in het externe optreden van de EU 2022-2027 (initiatiefadvies) 5

2023/C 184/03 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van jongeren in de groene transitie (verkennd advies op verzoek van het Zweedse voorzitterschap) 13

2023/C 184/04 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over houten constructies voor CO₂-reductie in de bouwsector (verkennd advies op verzoek van het Zweedse voorzitterschap van de Raad) 18

III Voorbereidende handelingen

Europees Economisch en Sociaal Comité

577e ZITTING VAN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, 22.3.2023-23.3.2023

2023/C 184/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van maatregelen voor een hoog niveau van interoperabiliteit van de overheidssector in de Unie (verordening Interoperabel Europa) (COM(2022) 720 <i>final</i> — 2022/0379 (COD)), 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 betreffende een versterkt beleid inzake de interoperabiliteit van de overheidssector — Overheidsdiensten koppelen, overheidsbeleid steunen en algemeen nut bieden op weg naar een "Interoperabel Europa" (COM(2022) 710 <i>final</i>)	28
2023/C 184/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht (COM(2022) 702 <i>final</i> — 2022/0408 (COD))	34
2023/C 184/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 6/2002 van de Raad betreffende Gemeenschapsmodellen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2246/2002 van de Commissie (COM(2022) 666 <i>final</i> — 2022/0391 (COD)), en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de rechtsbescherming van modellen (herschikking) (COM(2022) 667 <i>final</i> — 2022/0392 (COD))	39
2023/C 184/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Strategisch prognoseverslag 2022 — Versterken van het verband tussen de groene en de digitale transitie in de nieuwe geopolitieke context (COM(2022) 289 <i>final</i>) .	45
2023/C 184/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een route naar een sterker EU-clearingsysteem (COM(2022) 696 <i>final</i>), en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012, Verordening (EU) nr. 575/2013 en Verordening (EU) 2017/1131 voor wat betreft maatregelen ter beperking van buitensporige blootstelling aan centrale tegenpartijen uit derde landen en ter verbetering van de efficiëntie van de clearingmarkten in de Unie (COM(2022) 697 <i>final</i> — 2022/0403 (COD))	49
2023/C 184/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen (COM(2022) 707 <i>final</i> — 2022/0413 (CNS))	55
2023/C 184/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Naar een richtlijn betreffende strafrechtelijke sancties bij schending van beperkende maatregelen van de Unie (COM(2022) 249 — <i>final</i>), over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de toevoeging van schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde vormen van criminaliteit (COM(2022) 247 — <i>final</i>) en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie (COM(2022) 684 <i>final</i>)	59
2023/C 184/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake het voorstel voor een aanbeveling van de Raad over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie (COM(2022) 490 <i>final</i> — 2022/0299 (NLE))	64
2023/C 184/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep (COM(2022) 688 <i>final</i> — 2022/0400 (COD)) en over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, gelijke behandeling van personen in arbeid en beroep ongeacht hun godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van sociale zekerheid en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, en tot schrapping van artikel 13 van Richtlijn 2000/43/EG en artikel 12 van Richtlijn 2004/113/EG (COM(2022) 689 <i>final</i> — 2022/0401 (APP))	71

2023/C 184/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Herziening van het actieplan van de EU tegen de illegale handel in wilde dieren en planten (COM(2022) 581 <i>final</i>)	78
2023/C 184/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor koolstofverwijderingen (COM(2022) 672 <i>final</i> — 2022/0394 (COD))	83
2023/C 184/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's — Stand van de energie-unie 2022 (op grond van Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie) (COM(2022) 547 <i>final</i>)	88
2023/C 184/17	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 over digitalisering van het energiesysteem — EU-actieplan (COM(2022) 552 <i>final</i>)	93
2023/C 184/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 98/24/EG van de Raad en van Richtlijn 2004/37/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de grenswaarden voor lood en de anorganische verbindingen daarvan, en diisocyanaten betreft (COM(2023) 71 <i>final</i> — 2023/0033 (COD))	101
2023/C 184/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (COM(2023) 63 <i>final</i> — 2022/025 (COD))	102
2023/C 184/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2014/65/EU met als doel de publieke kapitaalmarkten in de Unie aantrekkelijker te maken voor ondernemingen en de toegang tot kapitaal voor kleine en middelgrote ondernemingen te vergemakkelijken, en tot intrekking van Richtlijn 2001/34/EG (COM(2022) 760 <i>final</i> — 2022/0405 (COD)), over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aandelenstructuur met meervoudig stemrecht in ondernemingen die om de toelating tot de handel van hun aandelen op een mkb-groeimarkt verzoeken (COM(2022) 761 <i>final</i> — 2022/0406 (COD)), en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2017/1129, (EU) nr. 596/2014 en (EU) nr. 600/2014 om publieke kapitaalmarkten in de Unie aantrekkelijker te maken voor ondernemingen en de toegang tot kapitaal voor kleine en middelgrote ondernemingen te vergemakkelijken (COM(2022) 762 <i>final</i> — 2022/0411 (COD))	103
2023/C 184/21	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 — Waarborgen van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van meststoffen (COM(2022) 590 <i>final</i>)	109

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

RESOLUTIES

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

577e ZITTING VAN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, 22.3.2023-23.3.2023

Resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité over “Verenigd voor de democratie”

(2023/C 184/01)

Rapporteurs: **Stefano MALLIA (MT-I)**

Oliver RÖPKE (AT-II)

Séamus BOLAND (IE-III)

Rechtsgrond	Artikel 50 van het reglement van orde
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	181/0/5

Het herstel na de pandemie, de democratische waarden, burgerlijke ruimte, mediavrijheid, diversiteit en liberale democratie staan aan beide zijden van de EU-grenzen onder druk, en die situatie is er sinds het begin van de oorlog op Europese bodem nog op verslechterd: minder dan 50 % van de wereldbevolking leeft in een democratisch systeem.

Nu de wereld nog steeds getuige is van de vreselijke oorlog in Oekraïne en de verwoestende humanitaire, sociale en economische gevolgen ervan, roept het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) op om de democratie en de democratische waarden te versterken.

De buitengewone inzet van de maatschappelijke organisaties van de EU die humanitaire, logistieke en medische bijstand verlenen aan de Oekraïense bevolking, heeft ook het belang aangetoond van een goed verbonden, efficiënt en dynamisch maatschappelijk middenveld. Ook buiten Oekraïne zien we burgerbewegingen in Iran, Belarus en Moldavië vechten voor democratie. Sterkere burgerbewegingen zorgen ook voor sterkere democratieën.

Het is nu belangrijker dan ooit dat we investeren in veerkrachtigere democratieën en dat we onze grondrechten beschermen, duurzame vrede en stabiliteit bewerkstelligen en zo uiteindelijk zorgen voor welvaart voor iedereen.

Het lijkt geen twijfel dat we gezamenlijk moeten nadenken over nieuwe benaderingen om de structuren voor de participatiedemocratie te versterken. Een sterk, onafhankelijk en divers maatschappelijk middenveld is meer dan ooit cruciaal om actief burgerschap en een veerkrachtige democratie te waarborgen en zo de rechtsstaat, de grondrechten, de vrijheid van meningsuiting en de integriteit van onze democratische manier van leven te verzekeren. De democratie in de EU kan niet los worden gezien van de begrippen gelijkheid, rechtvaardigheid, eerbiediging van de mensenrechten en non-discriminatie, zoals bepaald in artikel 2 VEU.

In tijden van complexe veranderingen en uitdagingen is de overleg- en participatiedemocratie een van de schakels van de noodzakelijke systemische verandering. Er zijn vele doeltreffende manieren denkbaar om beleidsmakers in staat te stellen lastige beslissingen te nemen over de meest complexe problemen op het gebied van overheidsbeleid en het vertrouwen tussen burgers en overheid te vergroten. Voorwaarde is dat daarbij rekening wordt gehouden met de diversiteit van meningen en het recht om daaraan vrijelijk uiting te geven. Toch is de participatiedemocratie geen wondermiddel. Democratische samenlevingen staan voor een breed scala aan uitdagingen, die verschillende participatiemethoden vereisen. Democratisch bestuur houdt dan ook in dat voor verschillende doeleinden verschillende mechanismen worden gebruikt, zodat rekening kan worden gehouden met de sterke en zwakke punten.

We moeten samen streven naar een nieuw evenwicht tussen representatieve democratie, participatiedemocratie en directe democratie.

In de conclusies van de Conferentie over de toekomst van Europa over de Europese democratie van 9 mei 2022, en met name in de voorstellen 36 en 39, **wordt bepaald dat de burgerparticipatie moet worden vergroot en dat de structuren voor de participatiedemocratie en overleg moeten worden versterkt**. Gezien de resultaten van de Conferentie over de toekomst van Europa en het feit dat het zelf al een belangrijke rol speelt, wil het EESC verschillende opties presenteren voor een blauwdruk van de institutionele hervormingen die strookt met de doelstellingen van het EESC.

Tegen deze achtergrond en voortbouwend op de dagen voor het maatschappelijk middenveld 2023, willen we de volgende aanbevelingen formuleren. Het EESC:

1. dringt aan op een doeltreffende tenuitvoerlegging van artikel 11 VEU, met inbegrip van een **Europese strategie voor het maatschappelijk middenveld** en een Europees statuut voor verenigingen, om een echte inclusieve ruimte met meer zeggenschap voor de burgers tot stand te brengen, teneinde hun engagement te hernieuwen en werk te maken van een gestructureerde civiele dialoog tussen de EU-instellingen, onder meer door het maatschappelijk middenveld uit te nodigen voor met name sociale toppen en conferenties op hoog niveau. Om het maatschappelijk middenveld meer inspraak te geven en op meer betekenisvolle wijze bij een en ander te betrekken, is het ook van belang dat de nodige middelen worden vrijgemaakt. Er zijn betere financieringsmogelijkheden en eerlijke en transparante beleidskaders nodig voor maatschappelijke organisaties, met inbegrip van grensoverschrijdende bescherming, om capaciteit en veerkracht op te bouwen voor alle maatschappelijke organisaties, inclusief jongerenorganisaties, de sociale economie en de vrijwilligerssector; daarnaast moeten zij toegang krijgen tot zowel particuliere als publieke flexibele en houdbare middelen;
2. benadrukt dat de sleutelrol van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners bij de ondersteuning van de overlegdemocratie, als aanvulling op de representatieve democratie, moet worden versterkt, zodat de civiele dialoog in alle lidstaten en op EU-niveau verder wordt aangezwengeld. De kracht van de Europese democratieën ligt in solide en grootschalige samenwerking tussen de EU en haar lidstaten; deze samenwerking kan namelijk helpen bij het opbouwen van de capaciteit van maatschappelijke organisaties. Onafhankelijke maatschappelijke organisaties zijn namelijk de “hoeders van het algemeen belang” en spelen een centrale rol bij het vinden van duurzame oplossingen, het bevorderen van maatschappelijke innovaties en het tot stand brengen van wederzijds vertrouwen binnen samenlevingen. Maatschappelijke organisaties helpen ook processen in kaart te brengen, bieden expertise om de diversiteit van de debatten te vergroten, en ondersteunen de participatiedemocratie, zoals bepaald in de Verdragen;
3. pleit voor een holistische en coöperatieve aanpak van onderwijs en opleiding om de huidige uitdagingen het hoofd te bieden. Een Europees vaardighedenbeleid moet worden vormgegeven samen met de maatschappelijke organisaties en sociale partners; zij beschikken namelijk over politiek kapitaal, concrete kennis en inzicht in de huidige behoeften en tekortkomingen. Wat dit betreft zou 2025 moeten worden uitgeroepen tot het Europees jaar van de vrijwilligers, aangezien voor de sector een sleutelrol is weggelegd bij de ontwikkeling van informele vaardigheden;
4. benadrukt dat transversale vaardigheden de eigenlijke ruggengraat vormen van de participatie- en overlegdemocratie: samenwerking, kritisch en probleemoplossend denken, democratisch en collectief beheer, oplossen van geschillen, burgereducatie en mediageletterdheid. Deze vaardigheden zijn van cruciaal belang om antidemocratische tendensen te bestrijden, de Europese waarden te bevorderen en de huidige sociaal-economische en politieke verschillen te overbruggen, en stellen de maatschappelijke organisaties en sociale partners in staat om via overleg en participatie gezamenlijk beleid te ontwerpen, met als doel verantwoording, transparantie en actief burgerschap;
5. is bereid te helpen bij de verdere ontwikkeling van instrumenten ter bevordering van de participatie- en overlegdemocratie, zoals het Europees burgerinitiatief en online openbare EU-raadplegingen, die volledig toegankelijk moeten zijn en waarover het grote publiek de nodige informatie moet krijgen;
6. benadrukt het belang van de Europese verkiezingen van 2024 en van de cruciale rol van maatschappelijke organisaties, die mensen kunnen aanmoedigen om deel te nemen aan de verkiezingen en pro-Europese gevoelens kunnen aanwakkeren; bovendien kunnen zij het percentage niet-stemmers terugdringen en desinformatie tegengaan. Het EESC roept de Europese politieke families op om in hun verkiezingsmanifesten te wijzen op de rol van de maatschappelijke organisaties bij de versterking van het democratisch bestel;

7. herhaalt zijn bereidheid om, samen met maatschappelijke organisaties in brede zin en de EU-instellingen, als bruggenbouwer op te treden om het Europese project met de burgers te bespreken, en daarbij verder te gaan dan degenen die reeds overtuigd zijn, en hen te bereiken in hun gemeenschappen, gebieden, steden en dorpen. Het is daarom van essentieel belang om de mogelijkheden te creëren om deel te nemen aan openbare debatten en een cultuur van participatie op alle niveaus te bevorderen;

8. wijst erop dat de Commissie in haar eigen organisatie contactpersonen moet aanstellen voor de dialoog met de burger, en de lidstaten moet aanmoedigen de structuren hiervoor met behulp van Europese middelen te verbeteren en deze waar nodig nieuw op te zetten. Dit initiatief zou het bewustzijn vergroten en de kwaliteit van de civiele dialoog verbeteren, zodat de Commissie en de lidstaten beter kunnen inzien welke voordelen een goed functionerende civiele dialoog kan opleveren voor de beleidsvorming. Bovendien zou de dialoog met het maatschappelijk middenveld worden versterkt door onderzoeks- en monitoringactiviteiten die leiden tot de vaststelling en uitwisseling van beste praktijken;

9. benadrukt in dit verband dat de betrokkenheid van jongeren en jongerenorganisaties bijzonder belangrijk is om nieuwe kiezers en jonge kiezers te mobiliseren. Om volledige representativiteit te bereiken, moeten oplossingen worden ondersteund die brede betrokkenheid mogelijk maken en gelijke kansen in dit verband bevorderen. Het is noodzakelijk degenen die het verst van de besluitvormingscentra af staan te bereiken en met hen in gesprek te gaan. Grotere participatie op lokaal niveau lijkt noodzakelijk;

10. verzoekt het Europees Parlement, de Europese Raad en de lidstaten voorts de Verkiezingsakte van 1976 met spoed te wijzigen, teneinde de beginselen van algemene, rechtstreekse en geheime verkiezingen te verduidelijken. Dit zou de toepassing van normen in de hele EU mogelijk maken, zodat het stemrecht van personen met een handicap wordt gewaarborgd.

Op basis van bovenstaande aanbevelingen en de Conferentie over de toekomst van Europa:

11. beschouwt het EESC het onlangs ondertekende protocol inzake samenwerking met de Europese Commissie (27 oktober 2022) als een hernieuwd politiek engagement om bij te dragen aan de Europese politieke agenda en aan de belangrijkste doelstellingen⁽¹⁾ en aspiraties van Europa, namelijk een Europese Unie te scheppen die concurrerend, economisch welvarend, sociaal inclusief en ecologisch duurzaam is, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de overgang naar klimaatneutraliteit, digitalisering en demografische verandering sociaal rechtvaardig en billijk is, en dat de Europese Green Deal en het digitale decennium 2030 voor alle Europeanen een succes worden. De Europese Unie moet zich ook laten leiden door de Europese pijler van sociale rechten en een agenda voor concurrentievermogen, de politieke routekaarten die ervoor zorgen dat niemand wordt uitgesloten;

12. is het EESC bereid — en heeft het nu meer dan ooit de legitimiteit — om op te treden als een belangrijk knooppunt voor de burgers en de georganiseerde civiele samenleving, met inbegrip van toekomstige burgerpanels. Een dergelijk knooppunt zou het effect van de lopende, door de Europese Commissie en andere instellingen georganiseerde burgerraadplegingen moeten vergroten, en tevens systematisch feedback van de Europese georganiseerde civiele samenleving moeten verzamelen over alle belangrijke prioriteiten en beleidsmaatregelen van de Europese politieke agenda. Dit zal het vertrouwen van het publiek in het EU-project en de EU-instellingen helpen vergroten door de burgers een effectieve rol te geven in de publieke besluitvorming. Het EESC zou als gastheer kunnen optreden voor de begeleiding, het toezicht, de opzet, organisatie, leiding en facilitering van het overleg met behulp van externe deskundigen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Dit aanbod bouwt met name voort op het eindverslag van de Conferentie over de toekomst van Europa van 9 mei 2022, waarin er uitdrukkelijk voor wordt gepleit “om de institutionele rol van het Comité uit te breiden, en het beter in staat te stellen activiteiten op het gebied van participerende democratie te faciliteren en te waarborgen, zoals een gestructureerde dialoog met maatschappelijke organisaties en burgerpanels.” In dit verband moeten de aanbevelingen van de initiatiefadviezen van het EESC en de verkennende adviezen op verzoek van de Commissie in voorkomend geval worden herzien door middel van evaluaties van het EU-beleid;

13. is het EESC van mening dat burgerpanels en raadplegingen van maatschappelijke organisaties zich kunnen richten op het bepalen van de agenda, zoals de voorbereiding van het werkprogramma van de Commissie, of kunnen worden gekoppeld aan de levenscyclus van belangrijke wetgevingsprioriteiten. De inbreng van burgers zou zeer nuttig kunnen zijn in de prelegislatieve fase, om te discussiëren en aanbevelingen te doen voorafgaand aan bepaalde belangrijke (wetgevende) voorstellen. Daartoe kunnen burgerpanels en maatschappelijke organisaties worden geraadpleegd op basis van een jaarlijkse routekaart en een tijdschema, die door het EESC in samenwerking met de Europese instellingen worden opgesteld. Het kan hierbij gaan om specifieke verzoeken van de Europese Commissie, het Europees Parlement of de Raad van de Europese Unie, van het EESC zelf op eigen initiatief of op initiatief van zijn partnerorganisatie, het Europees Comité van de Regio's;

14. herhaalt het EESC dat de activiteitscyclus kan beginnen met de toespraak over de Staat van de Unie en een intentieverklaring, met het oog op het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie voor het volgende jaar. Het overleg vindt dan plaats in de eerste helft van het volgende jaar;

⁽¹⁾ De artikelen 2 en 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

15. zal het EESC, als aanvulling op de instrumenten om de rechtsstaat te versterken, andere EU-instellingen blijven voorstellen om een jaarlijks EU-forum voor de grondrechten, de mensenrechten en de rechtsstaat op te richten. Dit forum zal het toezicht verbeteren door EU-besluitvormers in staat te stellen vroegtijdig te worden gewaarschuwd door maatschappelijke en basisorganisaties uit alle lidstaten met betrekking tot de volledige en transparante toepassing van artikel 2 VEU. Verder verzoekt het Comité de Europese Commissie om bij de komende herziening van het actieplan voor Europese democratie een hoofdstuk over het maatschappelijk middenveld op te nemen. Het EESC zal ook een belangrijke rol spelen bij het toezicht op de toetreding van kandidaat-lidstaten en een zinvolle discussie met de betrokken partijen mogelijk maken om ervoor te zorgen dat de Europese waarden, met inbegrip van die welke nationale en etnische minderheden betreffen, worden geëerbiedigd;

16. zal het EESC een Europese Week van het maatschappelijk middenveld uitroepen om haar rol als Huis van het Europees maatschappelijk middenveld te versterken en het bereik van haar vlaggenschipinitiatieven, zoals de dagen van het maatschappelijk middenveld, de EBI-dag, YEYS en de prijs voor het maatschappelijk middenveld, te verbreden. Dit initiatief zal belangrijke actoren van Europese en nationale maatschappelijke organisaties samenbrengen en een forum bieden voor dialoog over kwesties die van belang zijn voor belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld op Europees niveau. Het EESC zal ernaar streven de activiteiten aan de basis te versterken om zo veel mogelijk mensen te bereiken die beperkte mogelijkheden hebben om deel te nemen aan debatten over Europese kwesties en ervoor te zorgen dat bij de besluitvorming met hun standpunt rekening wordt gehouden.

Brussel, 23 maart 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

577e ZITTING VAN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, 22.3.2023-23.3.2023

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het jongerenactieplan in het externe optreden van de EU 2022-2027

(initiatiefadvies)

(2023/C 184/02)

Rapporteur: **Michael McLOUGHLIN**Corapporteur: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Besluit van de voltallige vergadering	22.9.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	6.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	157/0/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Hoewel het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) ingenomen is met het jongerenactieplan in het externe optreden van de EU, wijst het erop dat zich problemen kunnen voordoen bij de uitrol en uitvoering, waarvoor dan ook monitoring en toezicht nodig zullen zijn. Het EESC wenst zijn steentje bij te dragen aan de uitvoering van het jongerenactieplan.

1.2. Het EESC is van mening dat de expertise en ervaring van jongerenorganisaties in de EU en de rest van de wereld van groot belang zijn voor de uitvoering van het plan, zowel voor de Europese Commissie als voor de EU-delegaties. Het is ook van oordeel dat alle EU-personeelsleden die met jongeren werken basisvaardigheden moeten worden bijgebracht op het gebied van onder meer jeugdriendelijke ruimten, overlegtechnieken en jeugdwerk.

1.3. Het EESC zou graag zien dat tijdens de uitvoering voortdurend aandacht wordt besteed aan de meest gemarginaliseerde jongeren, ook jongeren met een handicap, en dat bij alle leiderschapsactiviteiten evenveel nadruk wordt gelegd op lokale steun voor jongeren in lokale gemeenschappen. Leiderschaps- en participatieprocessen moeten zodanig worden opgezet dat de lokale betrokkenheid wordt gewaarborgd en dat via bottom-upprocessen leiders worden voortgebracht die midden in de samenleving staan.

1.4. Gegevensverzameling en monitoring vormen een grote uitdaging voor de uitvoering van het jongerenactieplan. In dat verband zijn regelmatige rapportages van de Europese Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (EDED), relevante gefinancierde agentschappen en maatschappelijke organisaties nodig, in overeenstemming met de onlangs door de Europese Commissie uitgevoerde inventarisatie van internationale gegevens over jongeren en haar analyse van de lacunes hierin⁽¹⁾.

1.5. Het EESC verwelkomt en stimuleert banden met de werkzaamheden van de Verenigde Naties (VN) en de agentschappen van deze organisatie op dit gebied, met name wat betreft de agenda voor jongeren, vrede en veiligheid en eventuele synergieën met het VN-Comité voor de Rechten van het Kind.

1.6. Het EESC is van mening dat de belangrijkste EU-beleidsmaatregelen op het gebied van jeugdzaken, zoals Erasmus+ en de jongerengarantie, nuttig kunnen zijn voor het werk op het gebied van participatie van jongeren en jeugdbeleid. Bij het gebruik van dergelijke structuren moet aandacht worden besteed aan de onafhankelijkheid van aanvraagprocedures en kwesties als visa en talen.

1.7. Het EESC beveelt de Raad van de EU aan om de EU-lidstaten aan te moedigen eigen plannen op te stellen met een soortgelijke focus als het jongerenactieplan en samen te werken met het maatschappelijk middenveld, met name jongerenorganisaties. Voorts moeten de bestaande banden en partnerschappen tussen maatschappelijke organisaties van EU-lidstaten en doellanden worden uitgebouwd en versterkt, met name tussen jongerenorganisaties.

1.8. De doellanden zouden ook moeten worden aangemoedigd en de middelen moeten krijgen om een eigen concreet en specifiek jeugdbeleid te gaan voeren en nationale jeugdraden of soortgelijke instellingen op te zetten. Bij haar ondersteuning van de doellanden moet de Commissie wel steeds de mensenrechten voor ogen houden.

1.9. Het EESC is van mening dat het jongerenactieplan en het Europees Jaar van de Vaardigheden aan elkaar gekoppeld moeten worden zodat dit werk in de partnerlanden prioriteit krijgt.

1.10. Het EESC is van mening dat activiteiten op het gebied van onderwijs gericht moeten zijn op gelijkheid, en met name op de bescherming van jonge meisjes, en dat strategieën ervoor moeten zorgen dat de moeilijkst te bereiken groepen bij de activiteiten worden betrokken. Alle studiebeurzen moeten open en transparant zijn en weloverwogen methoden bevatten om de moeilijkst bereikbare groepen aan te moedigen.

1.11. Het EESC is ervan overtuigd dat burgerlijke betrokkenheid in alle maatschappelijke organisaties, zoals jongerenorganisaties, vakbonden en groepen jonge ondernemers, moet worden gestimuleerd.

1.12. Het EESC is van mening dat de impact van het EU-handelsbeleid en de relatie van dit beleid met jongeren moet worden onderzocht, met name in het kader van de hoofdstukken inzake handel en duurzaamheid en de economische partnerschapsovereenkomsten (EPO's).

1.13. In overeenstemming met de studie van de Europese Commissie is het zaak om voor het werk met jongeren in het kader van het externe optreden specifieke in de gemeenschap te verlenen mentale hulpverlening voor jongeren op te zetten en streefcijfers vast te stellen voor zowel output als verbeteringen van hun geestelijke gezondheid.

1.14. De strijd tegen kinderarbeid zou een belangrijk onderdeel van het jongerenactieplan moeten zijn, zodat kinderarbeid in de 21e eeuw eindelijk tot het verleden zal gaan behoren.

2. Achtergrondinformatie: relevante activiteiten van het EESC

2.1. In oktober 2018 keurde het EESC zijn advies over de nieuwe EU-strategie voor jongeren⁽²⁾ goed, waarin wordt gewezen op de noodzaak van een sectoroverschrijdende aanpak van jongeren en de noodzaak om meer aandacht te besteden aan werkgelegenheid, geestelijke gezondheid, gelijkheid en onderwijs. Het benadrukte ook het belang van het externe beleid van de EU in dit verband.

⁽¹⁾ Kalantaryan, S., McMahon, S. en Ueffing, P., Youth in External Action, JRC130554, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2022.

⁽²⁾ PB C 62 van 15.2.2019, blz. 142.

2.2. In september 2020 keurde het EESC het advies “Naar een gestructureerde participatie van jongeren op het gebied van klimaat en duurzaamheid in het besluitvormingsproces van de EU”⁽³⁾ goed. Het pleitte ook voor de oprichting van rondetafelconferenties voor jongeren over klimaat en duurzaamheid, de opname van een jongerenafgevaardigde in de officiële EU-delegatie voor de vergaderingen van de Conferentie van de Partijen (COP) bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) en de betrokkenheid van jongeren bij de EESC-adviezen over klimaat en duurzaamheid.

2.3. In het in juli 2022 aangenomen advies “Jongerenbeleid in de Westelijke Balkan, als onderdeel van de innovatieagenda voor de Westelijke Balkan”⁽⁴⁾ heeft het EESC de regeringen van de Westelijke Balkan verzocht om de lijnen die zijn uitgezet in de belangrijkste beleidsdocumenten van de EU op het gebied van jeugdbeleid te volgen en verder te investeren in empirisch onderbouwd jeugdbeleid waarmee de ontwikkelingsproblemen van jongeren worden aangepakt. Daarbij moeten ze voor een transparante toewijzing van voldoende begrotingsmiddelen zorgen.

2.4. Het EESC is bij uitstek geschikt om de samenwerking met jongeren-netwerken te bevorderen. Het richtte een coördinatiegroep voor het Europees Jaar van de Jeugd op die een mandaat heeft gekregen om de samenwerking met jongerenorganisaties en jongeren tijdens en na het Europees Jaar van de Jeugd te intensiveren en met andere EU-instellingen en maatschappelijke organisaties samen te werken om de horizontale integratie van jongeren in hun dagelijkse werkzaamheden te verbeteren. In september 2022 bracht het EESC een advies uit over de “EU-jeugdtest”⁽⁵⁾ en drong het aan op een meer gestructureerde, zinvolle en doelgerichte participatie van jongeren.

3. Algemene opmerkingen over het jongerenactieplan

3.1. Het EESC is zeer ingenomen met de gezamenlijke mededeling “Jongerenactieplan in het externe optreden van de EU 2022-2027”. In dit document, een belangrijke stap in het externe optreden en het jeugdbeleid, worden de potentiële synergieën tussen beide erkend, iets wat al veel eerder had moeten gebeuren. Bovendien geeft een dergelijke ontwikkeling in het Europees Jaar van de Jeugd ook aan dat wordt erkend dat jongeren en het leven van jongeren alle beleidsterreinen bestrijken en dat bij alle beleidswerkzaamheden, en niet alleen op de “traditionele” gebieden die met jongeren worden geassocieerd, rekening moet worden gehouden met deze groep.

3.2. De oorlog in Oekraïne blijft ernstige gevolgen hebben voor burgers, in het bijzonder voor kinderen, adolescenten en jongeren. Het jongerenactieplan in Oekraïne, evenals in andere door conflicten getroffen gebieden in de wereld, moet erop gericht zijn de weerbaarheid van jongeren te versterken, de maatschappelijke betrokkenheid van jongeren te ondersteunen en hen in staat te stellen in hun gemeenschappen veranderingen teweeg te brengen, vooral met het oog op het herstel na een conflict.

3.3. De mededeling past ook goed in de wereld na COVID-19. Erkend wordt dat jongeren, onder meer wat hun onderwijs en bewegingsvrijheid betreft, het meest onder deze crisis hebben geleden. De gevolgen van COVID-19 voor jongeren in de hele wereld worden weliswaar in Europa erkend, maar krijgen in met name ontwikkelingslanden en fragiele staten minder aandacht.

3.4. In wezen steunen we het concept dat alle interne beleidsmaatregelen met betrekking tot jongeren moeten kunnen worden vertaald naar onze externe betrekkingen, rekening houdend met de specifieke lokale/regionale context waarin het externe optreden plaatsvindt. In het licht hiervan zouden wij ervoor zijn dat de jeugdtest voor EU-beleid ook wordt aanbevolen voor beleid ter uitvoering van het jongerenactieplan.

3.5. Het EESC is ook ingenomen met het feit dat het jongerenactieplan is gebaseerd op de Europese pijler van sociale rechten en het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie, waarin de noodzaak van gelijke, volledige en zinvolle participatie van jongeren aan het openbare en politieke leven wordt benadrukt. Hoewel jongeren een voortrekkersrol spelen bij veranderingen, zijn zij nog veel te vaak ondervertegenwoordigd, hetgeen in strijd is met hun grondrechten. Het EESC waardeert het jongerenactieplan vanwege het hoge ambitieniveau en de duidelijke focus op actie. Ook stelt het op prijs dat in dit actieplan de intergenerationale dimensie van de huidige mondiale uitdagingen wordt erkend.

3.6. In de mededeling worden alle belangrijke beleidswerkzaamheden met betrekking tot jongeren op verschillende gebieden samengebracht. Bij de uitvoering ervan is het belangrijk dat er enig overkoepelend toezicht is, in het bijzonder gelet op de verschillende uitvoerende instanties en de diversiteit van de betrokken beleidsmaatregelen. Ook degenen die verantwoordelijk zijn voor jeugd en onderwijs, jongerenorganisaties en jongeren zelf, evenals hulporganisaties en andere nationale organen van de EU-lidstaten, gefinancierde agentschappen en maatschappelijke organisaties, moeten hierbij worden betrokken. Evenzo zullen bij de uitvoering verschillende financieringsbronnen, actoren en indicatoren in aanmerking moeten worden genomen. In het algemeen zal dat een uitdaging zijn, maar een doeltreffend toezichtstelsel zal zijn vruchten afwerpen en kan een model van gezamenlijke beleidsuitvoering zijn.

⁽³⁾ PB C 429 van 11.12.2020, blz. 44.

⁽⁴⁾ PB C 443 van 22.11.2022, blz. 44.

⁽⁵⁾ PB C 486 van 21.12.2022, blz. 46.

3.7. Op bijna alle gebieden van het externe optreden moet de gegevensverzameling voor jongeren worden verbeterd. Bij de uitvoering van het jongerenactieplan moet de aandacht uitgaan naar deze kwestie, zoals ook de Europese Commissie onlangs onderkende in haar inventarisatie van internationale gegevens over jongeren en haar analyse van de lacunes hierin. Het kan moeilijk zijn om outputs en resultaten uit te splitsen en de exacte bijdrage van een bepaald programma of initiatief aan een resultaat in kaart te brengen. Derhalve is voor alle maatregelen ten behoeve van jongeren een longitudinale analyse nodig.

3.8. Samenwerking van de EU, en van al haar instellingen, met het Verenigd Koninkrijk is geboden om ervoor te zorgen dat de Erasmus+-geest van samenwerking, intercultureel leren en opdoen van ervaringen, en alle andere vormen van samenwerking, voor de jongeren in dat land niet verloren gaan. Nagegaan moet worden welke mogelijkheden er zijn om de betrekkingen met de maatschappelijke organisaties in het VK opnieuw op te bouwen en nieuwe betrekkingen aan te knopen en te bevorderen ⁽⁶⁾.

Leiderschap en participatie

3.9. Het jongerenactieplan is in hoge mate gericht op leiderschap en participatie. Dit wordt toegejuicht en sluit goed aan bij de beste praktijken in het werken met jongeren. Het EESC is echter van mening dat er een zeer grondig en weloverwogen plan nodig is om een dergelijke aanpak in het externe optreden van de EU verder te ontwikkelen. Zelfs binnen de EU en haar lidstaten is er ondanks grote inspanningen nog een lange weg te gaan op het gebied van participatieve praktijken. Leiderschap bij jongeren ontstaat meestal door goed lokaal werk in een ondersteunende omgeving. Zo leren jongeren hun stem te laten horen, maar dan wel op basis van banden met leeftijdsgenoten en ervaring met lokale kwesties zoals onder meer milieu, vervoer, onderwijs, geestelijke gezondheid en sociale bijstand. Dit werk wordt vaak gefaciliteerd door maatschappelijke organisaties. We hopen dat de thematische programma's inzake het maatschappelijk middenveld en mensenrechten en democratie zich op deze behoeften kunnen richten.

3.10. Voor goede praktijken op dit gebied moet dus een aantal bijbehorende factoren aanwezig zijn. Met het Erasmus +-programma wordt nog steeds getracht prioriteit te geven aan kansarme jongeren. Tegelijkertijd wordt in feite erkend dat er met een toonaangevend programma op dit vlak nog veel werk aan de winkel is. Op het gebied van interpersoonlijke contacten en mobiliteit spelen administratieve aspecten zoals visa een doorslaggevende rol bij het garanderen van een soepele ervaring voor de deelnemers, en hierbij is er behoefte aan een gemeenschappelijke aanpak. Indien deze uitdagingen ook gelden voor ontwikkelingslanden, fragiele staten of zelfs totalitaire landen, zullen de uitdagingen alleen maar groter worden. Uiteindelijk moet al het beoogde leiderschap en participatieve werk gebaseerd zijn op lokale ervaring uit de gemeenschap.

3.11. We moeten oppassen dat we het proces niet omkeren door bij gebrek aan werkelijke lokale steun eerst met "leiders" te werken. Financiers en internationale niet-gouvernementele organisaties kunnen dit leiderschap niet creëren, en er moet worden gezorgd voor kwalitatieve lokale banden. Derhalve is er behoefte aan een transparante selectie, open en inclusieve methoden en waarborgen tegen gijzeling door staten en anderen, met name in fragiele staten. Betrokkenheid, participatie en leiderschapsvaardigheden zijn van cruciaal belang en met onze aanpak moet daarvoor een infrastructuur worden opgebouwd. Langetermijnsteun voor jongerenorganisaties en het maatschappelijk middenveld moet voorrang krijgen boven projectmatige kortetermijnbenaderingen. Engagement met jeugdleiders vergt ook strategieën voor het omgaan met een voortdurend veranderende groep die van tijdelijke aard is, die groeit en zich ontwikkelt en op een bepaald moment een andere weg moet of wil inslaan.

3.12. Er moet zinvolle steun worden verleend aan basisorganisaties die ter plaatse actief zijn, zodat zij zich intern kunnen ontwikkelen en relevante actoren worden in hun lokale gemeenschappen. We hopen dat het jongerenklankbord voor internationaal partnerschappen in dit verband, en het dialoogplatform met jongerenorganisaties als onderdeel van het Beleidsforum inzake ontwikkeling, daar werk van zullen maken. Daarnaast kan steun aan vakbonden en hun jongerenorganisaties helpen om jongeren aan te moedigen democratische activiteiten te ontplooiën op hun werk. Nationale jeugdleden kunnen, mits zij onafhankelijk zijn, een goede infrastructuur bieden als besloten moet worden met wie men in partnerlanden wil samenwerken, evenals initiatieven zoals het initiatief Global Youth Mobilization Initiative van de Big 6 Youth Organisations ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Informatief rapport van het EESC over de uitvoering van het terugtrekkingsakkoord tussen de EU en het VK, met inbegrip van het protocol inzake Ierland en Noord-Ierland.

⁽⁷⁾ <https://globalyouthmobilization.org/>

Uitvoeringsmethoden

3.13. Er zijn aanzienlijke en welkome verwijzingen naar Erasmus+ in het jongerenactieplan. In dit opzicht wordt in de mededeling vermeden “het wiel weer uit te vinden”. De structuren en processen van het programma kunnen en moeten, waar nodig, in onze externe betrekkingen worden gebruikt. Bij de uitvoering kan het nuttig zijn de subonderdelen van het programma, zoals jeugd, scholen, beroepsonderwijs en -opleiding en tertiair onderwijs, uit te splitsen. Belemmeringen zoals visa, gebrek aan financiering en taalbarrières moeten worden weggenomen en bij de uitvoering moet de nadruk liggen op wederzijds leren, de ontwikkeling van vaardigheden en ervaring. Indien gebruik wordt gemaakt van nationale agentschappen, moeten deze zorgvuldig worden doorgelicht om het respect voor de juiste maatschappelijke organisaties en hun onafhankelijkheid te waarborgen.

3.14. Initiële beroepsonderwijs (IVET) bevordert de inzetbaarheid van jongeren in de toekomst en hun deelname aan een leven lang leren. Beleid en goede praktijken inzake beroepsonderwijs en -opleiding bevorderen de sociale inclusie en de integratie op de arbeidsmarkt van jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen (NEET's).

3.15. In de mededeling worden nuttige verbanden gelegd tussen het externe optreden van de EU en de rechten van het kind, waarvoor de EU onlangs een strategie heeft ontwikkeld. Het zou ook nuttig zijn om bij de uitvoering van het jongerenactieplan meer rekening te houden met het Verdrag van de Verenigde Naties van 1989 inzake de rechten van het kind (VRK), bijvoorbeeld door gebruik te maken van de staatsrapportage van het Comité van Genève. Veel jongeren zijn jonger dan 18 jaar en de beginselen van het VRK kunnen als leidraad dienen, maar het jeugdwerk van de EU omvat ook jongeren boven de 18 jaar. We moeten niet altijd automatisch uitgaan van een leeftijdsgrens van 18 jaar.

3.16. Voor de uitvoering van het jongerenactieplan op nationaal, regionaal en multilateraal niveau moet een Team Europa-aanpak worden gevolgd. De EU moet zich daarbij aanpassen aan de specifieke behoeften en omstandigheden in de verschillende regio's. Het EESC is van mening dat het nuttig zou zijn als de partnerschappen bijdragen aan het dichten van lacunes in kennis en gegevens over jongeren, met name in verband met de prioriteiten ontwikkeling van digitale vaardigheden, klimaatverandering en de Green Deal. Het EESC zou graag in de komende maanden vernemen hoe de vele acties zullen worden uitgevoerd en is bereid een bijdrage te leveren.

3.17. We hadden gehoopt op meer respons tijdens het overleg over het jongerenactieplan en een grotere representativiteit van de reacties. Hierdoor wordt duidelijk dat jongeren alle relevante informatie over belangrijke onderwerpen moeten krijgen, zodat zij geïnformeerde beslissingen kunnen nemen en een nauwkeurige en zinvolle bijdrage aan het beleidsvormingsproces kunnen leveren. Instrumenten zoals het kwaliteitskeurmerk van de Europese organisatie voor voorlichting en adviesverlening aan jongeren (ERYICA) kunnen in dit verband een informatieve rol spelen.

4. Specifieke opmerkingen over onderdelen van het jongerenactieplan

4.1. Met de bepalingen in het jongerenactieplan worden veel lopende activiteiten gebundeld, en de uitdagingen bij de uitvoering zullen enorm zijn, vooral na de COVID-19-pandemie. Toegang tot onderwijs en gendergelijkheid is van cruciaal belang en er is vooruitgang geboekt op dit gebied.

Onderwijs

4.2. Een nauw verband met het Europees Jaar van de Vaardigheden is nodig voor de uitvoering van het jongerenactieplan. Het is belangrijk dat vaardigheden worden ontwikkeld, vooral op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie, de circulaire economie, geestelijke en lichamelijke gezondheid, seksuele en reproductieve gezondheid en daarmee samenhangende rechten, onder meer bij het om- en bijscholen van jongeren⁽⁸⁾. Sociaal overleg en burgerdialogoog zijn hier essentieel en moeten versterkt worden.

4.3. Ook hier zullen meerdere belanghebbenden zijn die een rol spelen in het onderwijs, zodat duidelijke doelstellingen en metingen nodig zijn. Een voortdurende inspanning voor de moeilijkst bereikbare groepen, met name in de armste en meest fragiele staten, is een absolute noodzaak. De toezegging van 10% uitgaven uit het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) van de Europese Commissie en uit de humanitaire begroting is welkom en wij zouden graag de toezeggingen van andere agentschappen en staten zien. De langetermijnoplossingen op onderwijsgebied moeten van de regeringen in de doellanden komen en lokale maatschappelijke organisaties moeten een belangrijke rol spelen. De internationale gemeenschap kan op lange termijn niet de belangrijkste actor zijn. We hopen dat de top over onderwijshervorming op dit punt vooruitgang kan boeken.

⁽⁸⁾ PB C 100 van 16.3.2023, blz. 38.

4.4. Bepalingen over beurzen en trusts zijn welkom, maar we moeten aandacht besteden aan selectievraagstukken en ervoor zorgen dat de maatschappelijke organisaties erbij betrokken worden. Het is van belang dat bij de vaststelling van deze mogelijkheden transparante, eerlijke en inclusieve procedures voor de selectie van deelnemers aan academische programma's worden vastgesteld. Daarbij moet prioriteit worden gegeven aan de toegang van kansarme personen.

4.5. Het maximaliseren van de waarde van menselijk kapitaal is van vitaal belang voor het vergroten van het concurrentievermogen en het aanpakken van de werkloosheid, waarbij het wel zaak is de duurzame ontwikkeling in acht te nemen. Dit vereist werknemers die beschikken over een reeks transversale vaardigheden en aanpassingsvermogen. Het onderwijs- en opleidingsbeleid moet worden ontwikkeld en uitgevoerd in nauwe samenwerking met de sociale partners en moet meer gericht zijn op competenties dan op kwalificaties. Dit zal helpen om de kloof tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden te dichten.

Jongerenorganisaties

4.6. In de mededeling worden verschillende fora en instanties die zich tot jongeren richten, genoemd. Het platform in het Beleidsforum inzake ontwikkeling kan op bijval rekenen, op voorwaarde dat het zorgt voor lokale connecties met jongerenorganisaties die onafhankelijk en zelfgeorganiseerd zijn en idealiter door jongeren worden geleid.

4.7. Het is goed dat er in de mededeling melding wordt gemaakt van en wordt verwezen naar het betrekken van jongerenorganisaties. De uitrol van het jongerenactieplan zou erbij gebaat zijn als de diverse modellen van jeugdwerk in de EU in aanmerking worden genomen. Deze praktijk kan even relevant zijn als de stem van de jongeren. Zo worden jongeren op lokaal niveau beter in staat gesteld zich te ontwikkelen en krijgen we jeugdleiders die beschikken over lokale kennis. Er zijn veel gegevens en modellen beschikbaar via het partnerschap tussen de EU en de Raad van Europa en de vrijwillige jeugdsector.

4.8. Jongerenorganisaties kunnen een enorme bijdrage leveren aan de uitvoering van het plan. De EU-lidstaten moeten worden aangemoedigd hun jeugdsector bij dit onderwerp te betrekken met nationale actieplannen. We moeten voorrang geven aan goede modellen en werkzaamheden van Europese jongerenorganisaties op het gebied van ontwikkeling, conflicten en mensenrechten boven bijvoorbeeld Amerikaanse modellen voor "jeugdontwikkeling", die in ontwikkelingslanden en andere regio's vaak van stal worden gehaald en vaak niet op dezelfde waarden berusten. Dit zou goed passen bij het streven naar op maat gesneden oplossingen voor bepaalde regio's.

4.9. Bij de uitvoering van de toezeggingen inzake onderwijs moeten ook informele en niet-formele systemen in gemeenschappen, maatschappelijke organisaties en jeugdwerkorganisaties worden betrokken. De definities van de Unesco en de Raad van Europa vormen hier een goed richtsnoer, evenals het werk in het jongerenhoofdstuk van Erasmus+. We moeten onderkennen dat een leven lang en levensbreed leren buiten de school om voor iedereen enorme voordelen met zich meebrengt.

4.10. De politieke dialoog is belangrijk en de doelstellingen van het jongerenactieplan zijn ambitieus, maar we mogen het jeugdbeleid in elk land en de verantwoordelijkheden van de regeringen niet verwaarlozen, evenmin als de behoefte aan een echte vrijwilligerssector en een maatschappelijk middenveld. Bij de uitvoering van het jongerenactieplan moeten ook de ontwikkeling van het jeugdwerkbeleid, de ontwikkeling van nationale jeugdtrajecten of soortgelijke organen en benaderingen zoals de EU-jeugdtent worden ondersteund.

4.11. Jongerenorganisaties hebben al banden over de hele wereld, zoals blijkt uit het werk van de grote zes jongerenorganisaties, en de uitvoering van het plan moet op hen worden afgestemd, voortbouwen op het werk dat al gedaan is en als voorbeeld dienen voor meer initiatieven. We moeten er ook voor waken te restrictief te zijn op het gebied van participatie. Het is onduidelijk of bij de selectie van de thema's voor het Youth Empowerment Fund gebruik is gemaakt van participatieve processen. Jongeren kiezen niet altijd de thema's die anderen belangrijk vinden, met name in ontwikkelingslanden of in fragiele staten waar meer praktische overwegingen van belang kunnen zijn.

4.12. Bepalingen inzake capaciteitsopbouw voor jongerenorganisaties zijn zeer welkom en moeten gepaard gaan met doeltreffende steun voor de oprichting van lokale bewegingen in partnerlanden, waarbij de EU-delegaties overal ter wereld een cruciale rol kunnen spelen. Hier moeten waar nodig partnerschappen met EU-organisaties worden aangeboden en de werkzaamheden moeten worden gemonitord. Het is belangrijk de totstandbrenging en versterking van netwerken met zowel EU- als niet-EU-organisaties te vergemakkelijken.

Doeltreffende uitvoering

4.13. Dit werk omvat tal van actoren, beleidsmaatregelen en financieringslijnen, zoals de EU-delegaties, diverse directoraten-generaal van de Commissie, de EDEO, de Raad van de EU en de lidstaten, en diverse steunbudgetten. Bij de uitvoering van het jongerenactieplan moet worden gezorgd voor duidelijkheid en een goede sectoroverschrijdende samenwerking, zodat de doelgroep uiteindelijk centraal staat, en ook voor genoeg middelen.

4.14. Bij het leggen van contacten kan worden voortgebouwd op bestaande werkzaamheden en kan worden gekeken naar twinning en andere (jongeren)initiatieven van Erasmus+. Ook zouden Erasmus+-projecten op het gebied van jongerenparticipatie (zonder transnationale dimensie) goede modellen kunnen bieden voor jongerenprojecten in de doellanden.

4.15. Jongeren zijn de toekomstige leiders en personen die verandering in gang zetten, en zijn essentiële partners om bij te dragen aan het welslagen van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering en de digitale transitie. Het jongerenactieplan moet ervoor zorgen dat het externe optreden van de EU jongeren op politiek, sociaal en economisch niveau mondiger maakt. Het EESC heeft zich ertoe verbonden uitvoering te geven aan de aanbeveling van de Conferentie over de toekomst van Europa om de institutionele rol van het Comité uit te breiden, en het beter in staat te stellen activiteiten op het gebied van participerende democratie te faciliteren en te waarborgen, zoals een gestructureerde dialoog met maatschappelijke organisaties en burgerpanels.

4.16. De verwijzingen naar de overgang naar de volwassenheid in het jongerenactieplan zijn sterk, zeer welkom en in overeenstemming met de waarden van het jeugdwerk in de EU. Belangrijke punten hierbij zijn dat jongeren hun rechten en plichten als burger leren kennen, financiële geletterdheid, vreemde talen, duurzaamheid van onze planeet en ondernemerschap. Het EESC is ook ingenomen met de link met de VN-agenda voor jongeren, vrede en veiligheid en de oproep tot een bredere betrokkenheid bij de VN. Bij de uitvoering van het jongerenactieplan moeten we ons bewust zijn van de afstand die jongeren doorgaans op veel gebieden tot de besluitvorming hebben.

4.17. Resolutie 2250 (2015) van de VN-Veiligheidsraad over jongeren, vrede en veiligheid is een cruciaal instrument in de betrokkenheid bij jongeren wereldwijd. Hierin worden vijf belangrijke pijlers voor actie genoemd: participatie, bescherming, preventie, partnerschappen en ontworteldheid en re-integratie. In deze baanbrekende resolutie wordt er bij de ondertekenende partijen op aangedrongen jongeren een grotere stem te geven in de besluitvorming op lokaal, nationaal, regionaal en internationaal niveau, en te overwegen mechanismen op te zetten waardoor jongeren zinvol kunnen deelnemen aan vredesprocessen. Er moet steun komen voor degenen die deze agenda op lokaal en nationaal niveau wensen uit te voeren. De koppeling en coördinatie met het Fonds voor de versterking van de positie van jongeren zou wat dit betreft tal van synergieën teweegbrengen.

Gender

4.18. Het EESC is van mening dat het voor een duurzame ontwikkeling van cruciaal belang is dat het potentieel van jongeren wordt benut en dat gendergelijkheid wordt ondersteund. Het externe optreden van de EU is erop gericht jongeren op politiek, sociaal en economisch niveau mondiger te maken en hen te helpen op zinvolle en inclusieve wijze deel te nemen aan de besluit- en beleidsvorming. Het EESC beschouwt de empowerment van meisjes en jonge vrouwen als essentieel voor duurzame ontwikkeling en waardeert de verwijzingen naar gendergelijkheid en het beëindigen van discriminatie in het jongerenactieplan. Het EESC wijst erop dat het jongerenactieplan moet worden vertaald in zinvolle, strategische en langetermijnmaatregelen die jonge mannen en vrouwen in gelijke mate ten goede komen. Dit behelst ook de ontwikkeling van strategieën ter bevordering van gendermainstreaming op alle gebieden van het externe optreden.

4.19. Het is belangrijk het aantal jongeren, met name jonge vrouwen, met capaciteiten op het gebied van STEM (wetenschap, technologie, engineering en wiskunde) en digitale vaardigheden te verhogen en de belangstelling van meisjes voor STEM in een vroeg stadium te wekken, vrouwelijke ondernemers en vrouwelijke rolmodellen in deze sectoren te ondersteunen en te investeren in programma's om meisjes op de middelbare school warm te maken voor STEM.

Geestelijke gezondheid

4.20. Een verwijzing naar de geestelijke gezondheid in de mededeling is welkom en we hopen dat deze bij de uitvoering van het jongerenactieplan centraal zal staan. Aangezien de gezondheidsstelsels overal ter wereld zwak zijn, moeten de meer "jeugd vriendelijke" verbeteringen op dit gebied nader worden uitgewerkt.

Personen met een handicap

4.21. Het is minstens zo belangrijk dat jongeren met een handicap in de mededeling worden genoemd. Ook in de uitvoering van het jongerenactieplan moeten zij een prominente plaats krijgen. Jongeren met een handicap worden vaak vergeten bij maatregelen om jongeren te empoweren en tot democratische participatie aan te zetten, en bij de uitvoering van het jongerenactieplan moet er voor hen een rol zijn weggelegd.

Economische kansen

4.22. De juiste vaardigheden zijn essentieel voor de toekomstige economische kansen van jongeren. Er zal steun nodig zijn voor (startende) ondernemers, ook in de vorm van financiering en krediet, aangezien er met name in ontwikkelingslanden veel kansen zullen zijn, niet in de laatste plaats op het gebied van digitalisering.

4.23. Op het gebied van economische kansen biedt de jongerengarantie een goed voorbeeld van een initiatief dat, met de nodige aanpassingen, kansen kan bieden aan jongeren die geen onderwijs of opleiding volgen en geen werk hebben. Onderwijs over arbeids- en sociale rechten zal nodig zijn om de agenda voor fatsoenlijk werk te verwezenlijken.

4.24. Kwesties als handel moeten in het kader van het jongerenactieplan worden onderzocht, bijvoorbeeld in de duurzaamheidshoofdstukken van vrijhandelsovereenkomsten, en de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, zoals jongerenorganisaties, moet worden bepleit. Jongeren blijven het meest kwetsbaar voor kinderarbeid en andere vormen van mishandeling. Daarom moet de strijd tegen kinderarbeid een belangrijk onderdeel zijn van het jongerenactieplan, zodat dit in de 21e eeuw eindelijk tot het verleden zal gaan behoren. Daartoe moeten financiële middelen worden vrijgemaakt, zodat werkende kinderen niet langer afhankelijk van hun inkomen hoeven te zijn. Ook moet de speelruimte van bedrijven die in hun mondiale productieketen gebruikmaken van kinderarbeid worden beperkt.

4.25. Jongeren wagen zich vaak als eersten aan gevaarlijke reizen om naar Europa en elders te emigreren. Om te voorkomen dat jongeren zich gedwongen zien gevaarlijke, vaak illegale routes over internationale grenzen te volgen zou het jongerenactieplan actieve samenwerking met derde landen moeten omvatten, zodat humanitaire corridors en hervestigingsprogramma's kunnen worden opgezet en jongeren veilig en legaal naar Europa kunnen komen.

Brussel, 22 maart 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van jongeren in de groene transitie**(verkennend advies op verzoek van het Zweedse voorzitterschap)**

(2023/C 184/03)

Rapporteur: **Nicoletta MERLO**

Verzoek van het Zweedse voorzitterschap van de Raad	Brief d.d. 14.11.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	8.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	152/00/01

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat jongeren een cruciale rol kunnen en moeten spelen bij de groene transitie. Hiertoe is er behoefte aan een nieuw en inclusiever bestuursmodel dat jongeren de kans geeft actief deel te nemen aan besluitvormingsprocessen en dat alle nog bestaande obstakels uit de weg ruimt.

1.2. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat jongerenorganisaties een vooraanstaande rol hebben in het besluitvormingsproces en bij het ontwikkelen en verbreiden van projecten op het gebied van duurzaamheid en milieu, ook door hun de nodige financiële steun te garanderen.

1.3. Het is essentieel om voortdurend in de gaten te houden welke gevolgen overheidsinvesteringen — ook die in verband met de groene transitie — hebben voor jongeren, zowel nu als in de toekomst. Daartoe moeten de economische, politieke en sociale effecten van het te voeren beleid aan de hand van indicatoren worden beoordeeld, vóór, tijdens en na de goedkeuring ervan.

1.4. Volgens het EESC zouden de EU-instellingen en de lidstaten er goed aan doen maatregelen en procedures in te voeren om ervoor te zorgen dat op alle beleidsterreinen rekening wordt gehouden met de kijk van jongeren, en een ruimte te creëren die de actieve participatie van jongeren kan waarborgen door de EU-jeugdtest onverkort in te voeren.

1.5. Het EESC acht het van cruciaal belang dat de initiatieven en maatregelen in het kader van het Europees Jaar van de Vaardigheden worden gekoppeld aan thema's als de groene transitie, duurzame ontwikkeling en de uitdagingen waarmee jongeren in een snel veranderende wereld worden geconfronteerd.

1.6. Het is essentieel, zo meent het EESC, dat wordt nagedacht over onderwijs en over de ontwikkeling van de vaardigheden die op dit gebied van jongeren worden verwacht, aan de hand van een transversale aanpak waarbij zowel theoretische als praktische vaardigheden worden aangeleerd, onder meer door in te zetten op trajecten die de overgang van school naar werk vereenvoudigen en op het aanbieden van leerlingplaatsen, waarbij ook de sociale partners worden betrokken. De opleiding over deze onderwerpen moet worden gestructureerd en op basis van de behoeften van de regio's opgezet en ontwikkeld worden, binnen een breder kader op nationaal niveau.

1.7. Het EESC vindt dat kinderen al op jonge leeftijd over duurzaamheid en milieubescherming moeten leren. Innovatieve onderwijsinstrumenten met aandacht voor milieubescherming, sociale en economische ontwikkeling en de verwezenlijking van aanverwante doelstellingen kunnen daarbij helpen. Kwaliteitsonderwijs voor iedereen en fatsoenlijke arbeidsomstandigheden voor het onderwijzend personeel zijn hierbij van cruciaal belang.

1.8. Het is belangrijk dat scholen zich in samenspraak met lokale overheden en organisatoren van buitenschoolse activiteiten, met name jongerenorganisaties en het maatschappelijk middenveld, met het thema groene transitie bezighouden, zodat de bewustwording groeit en het grote publiek gemotiveerd wordt om eraan mee te doen. In dit verband staat het EESC positief tegenover het project Groen Erasmus en ziet het uit naar de implementatie ervan.

1.9. Om werknemers, zowel jonge als oudere, met de nodige vaardigheden uit te rusten zodat ze kunnen omgaan met de vernieuwingen die de groene transitie met zich meebrengt, moet volgens het EESC worden geïnvesteerd in werkplekleren. Opleiding op de werkplek, kwaliteitsvolle stages en leerlingplaatsen moeten worden bevorderd teneinde ervoor te zorgen dat de behoeften van de markt en de individuele vaardigheden van jongeren beter op elkaar gaan aansluiten. Sociaal overleg en collectieve onderhandelingen kunnen in dit opzicht een fundamentele rol spelen.

1.10. Het komt er naar de mening van het EESC op aan werk te maken van een alomvattend opleidingsbeleid dat met het industriebeleid is geïntegreerd, op andere ontwikkelingsstrategieën wordt afgestemd en op regionaal en lokaal niveau in nauwe samenwerking met de sociale partners uitvoerig wordt gepland, teneinde van de groene transitie een rechtvaardige transitie te maken waarbij niemand aan zijn lot wordt overgelaten.

1.11. Ter wille van een adequate participatie van vrouwen in sectoren die verband houden met de groene transitie, is het EESC van mening dat gendergelijkheid integrerend deel moet uitmaken van de groene transitie. De lidstaten moeten meer investeren in keuzebegeleiding van jongeren op school en in ondersteuning van jongeren op hun pad naar werk door middel van efficiënte openbare diensten voor arbeidsvoorziening die goede connecties hebben met het productiestelsel ter plaatse.

1.12. Jonge ondernemers kunnen een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van innovatie, ook op het gebied van de groene transitie. Het EESC vindt dat deze jonge mensen moeten worden aangemoedigd via specifieke opleidingen, steun voor innovatieve projecten en adequate financiële ondersteuning.

1.13. Om van de groene transitie een echt rechtvaardige transitie te maken en bedrijfssluitingen met banenverlies te vermijden, moeten de lidstaten volgens het EESC prioritair aanzienlijke middelen uittrekken (allereerst die van de nationale plannen voor herstel en veerkracht) om bedrijven die moeten omschakelen te ondersteunen, ontslagen werknemers elders aan een baan te helpen en de nodige steun te verlenen aan (vooral jonge) ondernemers die willen investeren in groene bedrijven.

2. Achtergrond van het advies

2.1. Dit verkennend advies is op verzoek van het Zweedse voorzitterschap van de Raad van de EU opgesteld om na te gaan welke rol jongeren kunnen spelen in de groene transitie.

2.2. De “groene transitie” behelst de economische en maatschappelijke omslag die in de EU nodig is om vooral aan de hand van beleid en investeringen werk te maken van de klimaat- en milieudoelstellingen overeenkomstig de Europese klimaatwet, die de verplichting oplegt om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken, de Europese Green Deal en de Overeenkomst van Parijs, waarbij ervoor gezorgd moet worden dat de transitie op een rechtvaardige en voor iedereen inclusieve wijze haar beslag krijgt.

2.3. In het licht van deze grote uitdagingen zij erop gewezen dat juist de huidige generatie jongeren het meest gevoelig is voor deze materie en beseft dat er actie moet worden ondernomen om de milieudoelstellingen te bereiken. De thematiek rond milieu, gezondheidsbevordering en behoud van de biodiversiteit is wellicht het beste voorbeeld van een onderwerp waarbij jongeren laten zien dat de open vragen van onze tijd hen aan het hart gaan en welke waarden zij belangrijk vinden. Dit biedt grote mogelijkheden om productie- en consumptiemodellen op nieuwe leest te schoeien.

2.4. De afgelopen jaren zijn veel jongeren in heel Europa in actie gekomen voor het klimaat en zijn er op regionaal, nationaal en Europees niveau talrijke milieu- en sociale bewegingen opgericht door jongeren die de straat op gaan en bij overheden en beleidsmakers aandringen op tastbare maatregelen om het milieu te beschermen en tot klimaatneutraliteit te komen.

2.5. Dat 2022 tot Europees Jaar van de Jeugd is uitgeroepen was niet alleen om jongeren, de generatie die het zwaarst getroffen werd door de pandemie, een hart onder de riem te steken door hun weer nieuwe hoop, kracht en geloof in de toekomst te geven. Het was ook een mogelijkheid om onder de aandacht te brengen hoezeer de groene en de digitale transitie nieuwe vooruitzichten en kansen kunnen bieden.

3. Betrokkenheid van jongeren bij de groene transitie

3.1. Om een rechtvaardige groene transitie tot stand te brengen, is het zaak de VN-Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling en de 17 duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de VN via de Europese Green Deal te implementeren, onder meer door een nieuw governance-model toe te passen dat inclusiever is en jongeren actief kan betrekken bij besluitvormingsprocessen.

3.2. De besluiten die politieke leiders nu nemen over klimaatverandering en andere milieukwesties zullen vooral voor onze huidige jongeren en de toekomstige generaties gevolgen hebben. Jongeren hebben recht op inspraak over kwesties die hen aangaan, zoals wordt gesteld in de Agenda 2030, waarin jongeren worden erkend als “cruciale aanjagers” van verandering in het kader van de SDG's.

3.3. Hoewel de rol van jongeren bij de opbouw van een duurzamere, inclusievere en groenere wereld steeds meer erkenning krijgt en er een speciaal aan hen gewijd jaar is uitgeroepen, is het duidelijk dat jongeren in werkelijkheid nog steeds moeite hebben om actief te participeren in besluitvormingsorganen.

3.4. Ondanks een hoge mate van jongerenactivisme op het gebied van klimaatverandering zien we de laatste jaren ook dat jongeren steeds minder interesse en vertrouwen hebben in politieke instellingen. Dit heeft tot gevolg dat zij minder actief participeren in politieke partijen en dat zij minder deelnemen aan politieke verkiezingen, zowel als kiezers als als kandidaten. Hierdoor komt het democratische systeem in gevaar en wordt de ontwikkeling van toekomstgericht beleid belemmerd, allereerst het beleid dat nodig is om de uitdagingen van de klimaatverandering aan te gaan en dat kan inspelen op de verschillende gevoeligheden en behoeften. In dit verband vindt het EESC dat het bevorderen van de deelname van jongeren aan de politiek en andere besluitvormingsprocessen een prioriteit moet zijn en dat alle mogelijkheden moeten worden onderzocht om dit op alle niveaus haalbaar en doeltreffend te maken.

3.5. Om te beginnen is het belangrijk dat sociale, economische en culturele belemmeringen voor volwaardige participatie van jongeren in kaart gebracht en opgeheven worden. Die kunnen ook te maken hebben met een gebrek aan bewustzijn of moeilijke toegang tot informatie over mechanismen voor participatie en vertegenwoordiging van jongeren. Een ander aspect dat moet worden benadrukt, betreft de nieuwe, vaak informele manieren waarop jongeren zich tegenwoordig inzetten en met elkaar in contact treden, vaak via het gebruik van technologie en sociale media, en waarmee terdege rekening moet worden gehouden omdat zij hele generaties kunnen mobiliseren.

3.6. Duurzaamheid is diep verankerd in de visie van jongeren op de wereld en hun besluitvormingsprocessen, maar met veel pragmatisme. Jongerenorganisaties, die de gevoeligheden van miljoenen jongeren in Europa vertolken en voor hun belangen opkomen, kunnen daarom een belangrijke rol spelen om ervoor te zorgen dat de jongere generatie niet alleen een stem heeft in instellingen en in de samenleving, maar ook de kans krijgt om een zinvolle en gegronde bijdrage te leveren aan het besluitvormingsproces op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau ⁽¹⁾.

3.7. Het is dan ook belangrijk dat er voor de meest representatieve jongerenorganisaties, te beginnen met organisaties die opkomen voor de kwetsbaarste jongeren en jongeren die in de meest afgelegen en landelijke gebieden wonen, kansen worden geschapen om te worden betrokken bij de beleidsvorming en de ontwikkeling van ideeën over duurzaamheidskwesaties.

3.8. Jongerenorganisaties kunnen vele functies vervullen en een cruciale rol spelen bij het verbreiden en uitvoeren van projecten op het gebied van milieu en duurzaamheid. Daarom roept het EESC de EU-instellingen op om deze verenigingen structureel financieel te steunen met adequate en specifieke middelen, zodat jongerenorganisaties in staat worden gesteld om jongeren (meer) te laten meedoen aan de groene transitie.

3.9. Betrokkenheid alleen is echter niet voldoende. Bij alle overheidsbeleidsmaatregelen moet rekening worden gehouden met de gevolgen ervan voor jongeren en wat ze verwachten, ook voor jongeren van toekomstige generaties. Alle investeringen, met inbegrip van die welke verband houden met de groene transitie, moeten ook vooraf, gaandeweg en achteraf worden geëvalueerd om met zekerheid — via het gebruik van indicatoren — vast te stellen welke economische, politieke en sociale gevolgen ze zullen hebben voor jonge generaties.

3.10. Volgens het EESC zouden de EU-instellingen en de lidstaten er goed aan doen maatregelen en procedures in te voeren om ervoor te zorgen dat op alle beleidsterreinen rekening wordt gehouden met de kijk van jongeren, en ruimte voor jongeren te creëren zodat ze een coherente en op kennis van zaken gebaseerde bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de problemen waarmee ze worden geconfronteerd. Hiertoe moet de EU-jeugdtest onverkort worden ingevoerd ⁽²⁾.

3.11. Wat nodig is, zowel voor de planeet als om onze lidstaten verder te ontwikkelen, is versterking van de rol van jongeren op vier gebieden: betrokkenheid bij de veranderingsprocessen; de mogelijkheid om een actieve rol te spelen door de verantwoordelijkheid te nemen bij individuele en collectieve keuzes; verbetering van de kennis over de transformaties die plaatsvinden en de onvermijdelijke gevolgen van de groene en de digitale transitie; en de ontwikkeling van vaardigheden om met kennis van zaken invloed uit te oefenen.

4. De groene transitie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt

4.1. Het jaar 2023 is uitgeroepen tot Europees Jaar van de Vaardigheden. Het EESC acht het van cruciaal belang dat de initiatieven en maatregelen in dit kader worden gekoppeld aan de thema's groene transitie, duurzame ontwikkeling en de uitdagingen waarmee jongeren in een snel veranderende wereld worden geconfronteerd.

⁽¹⁾ EESC-advies over 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).

⁽²⁾ EESC-advies over de EU-jeugdtest (PB C 486 van 21.12.2022, blz. 46).

4.2. Gezien de urgente situatie op het gebied van klimaat en milieu moet duurzaamheidseducatie een prioriteit worden voor scholen. Leerkrachten hebben een belangrijke rol te spelen om ervoor te zorgen dat studenten klimaatbewust zijn en over de kennis en vaardigheden beschikken die nodig zijn om deel te nemen aan de groene economie. Er zijn veel benaderingen die leerkrachten en scholen kunnen volgen om deze problemen samen met leerlingen te bestuderen, maar dit vereist wel kwaliteitsonderwijs voor iedereen en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden voor onderwijsaanbieders. Het EESC acht het van essentieel belang dat er op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau voldoende middelen beschikbaar worden gesteld om projecten en initiatieven ter bevordering en uitvoering van onderwijs en leren op het gebied van milieu en duurzaamheid te ondersteunen.

4.3. De thematiek rond strategieën voor de groene transitie en duurzame ontwikkeling loopt dwars door allerlei sectoren heen. Er moet derhalve worden nagedacht over onderwijs en over de ontwikkeling van de competenties die op dit gebied van jongeren worden verwacht, aan de hand van een transversale aanpak waarbij theoretische en praktische vaardigheden kunnen worden aangeleerd, onder meer door in te zetten op trajecten die de overgang van school naar werk vereenvoudigen en op het aanbieden van leerlingplaatsen. De opleiding over deze onderwerpen moet worden gestructureerd en op basis van de behoeften van de regio's opgezet en ontwikkeld worden, binnen een breder kader op nationaal niveau en met het oog op een leven lang leren.

4.4. Kinderen moeten al jong leren over duurzaamheid en milieubescherming, vanaf de kleuterschool. Vervolgens moeten er gedurende de hele schoolgaande leeftijd specifieke programma's worden aangeboden. Daarom is het belangrijk dat leerkrachten ook een specifieke opleiding krijgen en dat zij de mogelijkheid krijgen om hun vaardigheden steeds up-to-date te houden.

4.5. De invoering van groene en culturele transitietrajecten in het onderwijs betekent dat opnieuw wordt gewezen op de educatieve rol van scholen, die tot taak hebben maatschappelijk het pad te effenen voor jonge burgers, zodat zij de wereld op een nieuwe en duurzame manier tegemoet kunnen treden. Zo worden lerende jongeren hoofdrolspelers in een proces van maatschappelijke verandering dat moet leiden tot een nieuw samenlevingsmodel waarin het milieu centraal stelt en jongeren nieuwe, natuurvriendelijke manieren van leven kunnen uitproberen en verbreiden.

4.6. De huidige situatie, die voortdurend en in hoog tempo verandert, vraagt om vernieuwende onderwijsomgevingen. In dit verband moet er een nieuw "milieualfabet" komen dat in overeenstemming is met de doelstellingen van Agenda 2030 en aansluit bij het streven naar een circulaire economie en de instrumenten in het kader van de levenscyclusbenadering ⁽³⁾, waarbij rekening wordt gehouden met milieubescherming, sociale en economische ontwikkeling en de verwezenlijking van de daarmee samenhangende doelstellingen.

4.7. Het EESC beklemtoont dat iedereen moet beschikken over kennis om de klimaatverandering aan te pakken, vooral in verband met alle aspecten van duurzame consumptie en productie, verantwoorde voedselkeuzes, vermindering van voedselverspilling en het gebruik van duurzame energie. Onderwijs aan jongeren moet worden geschraagd door een leven lang leren voor ouders en burgereducatie ⁽⁴⁾.

4.8. Het welslagen van de ecologische transitie zal bijgevolg afhangen van de vraag in hoeverre scholen samen met lokale overheden en organisatoren van buitenschoolse activiteiten, met name jongerenorganisaties en het maatschappelijk middenveld, in staat zullen zijn om de bewustwording en de participatie, ook van het grote publiek, te doen toenemen. In dit verband staat het EESC positief tegenover het project Groen Erasmus en ziet het uit naar de implementatie ervan.

4.9. Onder jongeren, d.w.z. de "generatie Z" (tot 25 jaar), hoger opgeleiden en mensen met sterkere culturele instrumenten is er sprake van meer bewustzijn, kennis en positief leiderschap op het gebied van milieubeschermingskwesties. Dit betekent dat het bewustzijn en de verstrekking van adequate informatie zullen toenemen en geconsolideerd zullen worden, maar ook dat de vereiste positieve respons kan worden versterkt door het onderwijs aan jongeren te verbeteren en hun menselijk kapitaal op sociaal en economisch gebied te vergroten. Is er daarentegen sprake van laaggeschooldheid en is het lastig om een baan te vinden, dan wordt niet alleen de bijdrage aan de groei van het land vertraagd, maar zullen jongeren ook minder actief deelnemen aan nieuwe groeiprocessen die beter aansluiten bij de uitdagingen van de tijd waarin zij leven.

⁽³⁾ <https://www.lifecycleinitiative.org/starting-life-cycle-thinking/what-is-life-cycle-thinking/>

⁽⁴⁾ EESC-advies over empowerment van jongeren om via onderwijs duurzame ontwikkeling te verwezenlijken (PB C 100 van 16.3.2023, blz. 38).

4.10. Een transitie zonder vaardigheden is ondenkbaar. Werknemers, zowel jonge als oudere, moeten met de nodige vaardigheden worden uitgerust zodat ze kunnen omgaan met de vernieuwingen die de groene transitie met zich meebrengt en die onvermijdelijk gevolgen (zullen) hebben voor de arbeidswereld. Het EESC is van mening dat het belangrijk is om te investeren in werkplekleren. Werkplekleren, een combinatie van theoretisch leren en praktijkleren in een werkomgeving, met name in het kader van het leerlingwezen, is een cruciaal middel voor de (her)kwalificatie van vaardigheden, zowel technisch als horizontaal. Opleiding op de werkplek, stages en leerlingplaatsen zijn drie formules die allemaal op hun eigen manier kunnen helpen om de behoeften van de markt en de individuele vaardigheden van jongeren beter op elkaar te laten aansluiten. Bij het bereiken van dit doel hebben de sociale partners een essentiële rol te spelen via de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen.

4.11. De groene transitie moet een rechtvaardige transitie zijn, waarbij om- en bijscholing van werknemers en kwaliteitsbanen voor iedereen worden gewaarborgd om ervoor te zorgen dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten. Daarom komt het er naar de mening van het EESC op aan werk te maken van een alomvattend opleidingsbeleid dat met het industriebeleid is geïntegreerd, op andere ontwikkelingsstrategieën wordt afgestemd en op regionaal en lokaal niveau in nauwe samenwerking met de sociale partners uitvoerig wordt gepland.

4.12. Momenteel is duidelijk dat zo'n alomvattende aanpak ontbreekt en dat groene vaardigheden tekortschieten en dat er daardoor ook weinig groene banen zijn voor in het bijzonder mensen met een lager onderwijs- en vaardigheidsniveau. Hierdoor dreigt er een nieuwe tweedeling, nl. tussen enerzijds degenen die over groene vaardigheden beschikken en dus uitstekend inzetbaar zijn in de nieuwe scenario's die met de groene transitie mogelijk worden, en anderzijds degenen die geen toegang tot desbetreffende opleidingen hebben, over beperkte vaardigheden beschikken en vaak operationele taken uitvoeren die dreigen te verdwijnen als gevolg van het gecombineerde effect van de groene transitie en industriële automatisering.

4.13. Ook gendergelijkheid moet integrerend deel uitmaken van de strategieën voor een groene economie. Jonge vrouwen zijn in technologische en wetenschappelijke sectoren ondervertegenwoordigd, omdat zij als gevolg van genderstereotiepe denkbeelden waarin bepaalde banen als puur mannelijk worden gezien, niet geneigd zijn om voor gespecialiseerde opleidingen in deze sectoren te kiezen. Om te zorgen voor een adequate participatie van vrouwen in sectoren die zich met de groene transitie sterk (zullen) ontwikkelen, moeten deze stereotypen worden aangepakt. Keuzebegeleiding op school kan hierbij een cruciale rol spelen. Het EESC is van mening dat de lidstaten meer moeten investeren in keuzebegeleiding van jongeren op school en in ondersteuning van jongeren op hun pad naar werk door middel van efficiënte openbare diensten voor arbeidsvoorziening die goede connecties hebben met het productiestelsel ter plaatse.

4.14. De ontwikkeling van innovatie is voor het welslagen van de groene transitie essentieel. Om de doelstellingen te halen is het zeer belangrijk dat jongeren die een ondernemersmentaliteit hebben in het innovatieproces worden aangemoedigd via specifieke training, steun voor innovatieve projecten en het waarborgen van adequate financiële bijstand.

4.15. De groene transitie in de Europese Unie zou tussen nu en 2030 één miljoen nieuwe banen kunnen opleveren, maar zou volgens een effectbeoordeling van het Europees Milieuagentschap⁽⁵⁾ ook kunnen resulteren in 500 000 tot 2 miljoen nieuwe werklozen. Het EESC vindt dat de lidstaten prioritair aanzienlijke middelen zouden moeten uittrekken (allereerst die van de nationale plannen voor herstel en veerkracht) om bedrijven die moeten omschakelen te ondersteunen, ontslagen werknemers elders aan een baan te helpen en de nodige steun te verlenen aan (vooral jonge) ondernemers die willen investeren in groene bedrijven.

Brussel, 22 maart 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/swd-2020-176-final-part>

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over houten constructies voor CO₂-reductie in de bouwsector**(verkennend advies op verzoek van het Zweedse voorzitterschap van de Raad)**

(2023/C 184/04)

Rapporteur: **Rudolf KOLBE**Corapporteur: **Sam HÄGGLUND**

Raadpleging	Zweeds voorzitterschap van de Raad, 14.11.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	14.12.2022
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	7.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	153/2/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) beschouwt bouwmaterialen op biologische basis als een belangrijke hefboom voor de groene transitie. Verhoging van het aandeel van hout in de bouw om de koolstofemissies te verminderen moet in de EU worden bevorderd door actief en duurzaam bosbeheer en mag niet worden belemmerd door beleidsbeperkingen.

1.2. Gezien de voorbeeldfunctie van de publieke sector roept het EESC de lidstaten ertoe op het gebruik van hout in openbare gebouwen, dat onder het algemene gemiddelde ligt, op te voeren.

1.3. Het EESC beschouwt ook voor kleine en middelgrote ondernemingen gemakkelijk toegankelijke steunmaatregelen voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie op het gebied van alternatieve bouwmaterialen als een belangrijk middel om het potentieel van houtbouw te benutten.

1.4. Het EESC stelt voor om na te gaan of de uit formele, wettelijke en technische eisen voortvloeiende belemmeringen voor houtbouw noodzakelijk zijn voor de kwaliteit van de projecten. Het is van mening dat innovatie de kans moet krijgen om niet alleen door te voldoen aan de normen aan de stand van de techniek te beantwoorden, maar ook door gebruik te maken van "gelijkwaardige alternatieve oplossingen".

1.5. Aangezien ook de verschillende bouwvoorschriften voor hernieuwbare bouwmaterialen belemmeringen voor het gebruik ervan opleveren, pleit het EESC voor maatregelen om die voorschriften te standaardiseren. Het beschouwt het Nieuwe Europese Bauhaus (NEB) daarbij als een belangrijke drijvende kracht.

1.6. Het EESC beveelt aan om consequent gebruik te maken van levenscyclusanalyses voor een gekwalificeerde duurzaamheidsbeoordeling gedurende de gehele levenscyclus van gebouwen en voor de vergelijking van milieueffecten.

1.7. Het EESC onderstreept het belang van minimumnormen voor de totale koolstofuitstoot van gebouwen en de bijbehorende verplichte koolstofrapportage in de gehele bouwsector.

1.8. Het EESC beschouwt de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (EPBD) als het belangrijkste beleidsinstrument voor het vaststellen van eisen ter vermindering van de koolstofemissies tijdens de gehele levensduur van gebouwen. Het EESC roept de Commissie op een koolstofcertificeringssysteem te ontwikkelen dat volledig rekening houdt met de rol van houtproducten bij het compenseren van emissies.

1.9. Het EESC acht een overdracht van knowhow, zoals met de NEB-academie wordt beoogd, en passende opleidings- en bijscholingsprogramma's op nationaal niveau onontbeerlijk. Opleiding en bijscholing over het gebruik van nieuwe duurzame bouwmethoden en -materialen zijn nodig voor iedereen die bij het bouwproces betrokken is: planners, architecten, ingenieurs, technici, IT-specialisten en bouwvakkers.

1.10. Het EESC is van mening dat op kwaliteit gebaseerde aanbestedingsprocedures waar duurzaamheids- en levenscycluscriteria deel van uitmaken, alsook de keuze van geschikte aanbestedingsprocedures die ruimte bieden voor innovatieve oplossingen, een voorwaarde zijn voor de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen en de bevordering van de houtbouw. Het pleit daarom zowel voor een sterkere wettelijke verplichting tot kwaliteitsconcurrentie en klimaatvriendelijke overheidsopdrachten als voor maatregelen om publieke opdrachtgevers dienovereenkomstig op te leiden.

1.11. Het EESC roept de lidstaten op deel te nemen aan het Wood POP-initiatief van de Oostenrijkse en Finse regering, dat erop gericht is publieke en particuliere actoren in de houtsector op nationaal en regionaal niveau te mobiliseren en de heroriëntatie van investeringen naar duurzame oplossingen op biologische basis en waardeketens op basis van hout te ondersteunen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De traditie van houtbouw kan bogen op een eeuwenoude geschiedenis van innovatie. Het gebruik van duurzame materialen is onder meer opgepakt in de ideeën van het Nieuwe Europese Bauhaus⁽¹⁾.

2.2. Het EESC deelt het standpunt van de Commissie dat innovatieve en duurzame (bouw)materialen op biologische basis die in CO₂-arme processen worden geproduceerd, van het grootste belang zijn voor de groene transitie. Volgens het gebouwenverslag van het Internationaal Energieagentschap (IEA)⁽²⁾ zijn gebouwen momenteel verantwoordelijk voor 33 % (2021) van de mondiale CO₂-uitstoot. Het merendeel daarvan wordt direct en indirect veroorzaakt door de exploitatie van gebouwen, maar 6,4 % (2021) wordt veroorzaakt door de bouw van gebouwen en de productie van bouwmaterialen. Vervoer, sloop en de aanleg van infrastructuur zijn daarbij niet in aanmerking genomen. Emissies ten gevolge van het vervoer worden toegewezen aan de vervoerssector. Aangenomen mag worden dat de werkelijke emissies als gevolg van de bouw van gebouwen hoger zijn. Binnen de EU zijn gebouwen volgens de Commissie verantwoordelijk voor ongeveer 40 % van het energieverbruik en voor ongeveer een derde van de broeikasgasemissies. De vermindering van de broeikasgasemissies is vooral te danken aan maatregelen op het gebied van thermische renovatie, een groter aandeel van hernieuwbare energiebronnen en de vernieuwing van verwarmingssystemen. Hiertegenover staat echter een toenemend aantal hoofdwooningen en de grotere woonoppervlakte per woning.

2.3. Het EESC onderstreept het enorme belang van bossen voor het leven van mensen overal ter wereld. De 400 miljard bomen in Europa absorberen bijvoorbeeld bijna 9 % van de Europese broeikasgasemissies. Het EESC is zich ervan bewust dat ontbossing een enorm mondiaal probleem is, maar binnen de EU nemen de bosbestanden toe. Tussen 1990 en 2020 is het bosareaal met 9 % toegenomen en het houtvolume in de Europese bossen met 50 %⁽³⁾. Het EESC staat volledig achter alle inspanningen van de Commissie om het mondiale ontbossingsprobleem aan te pakken en benadrukt dat de bevordering van gezonde en groeiende bossen in de Unie door moet blijven gaan. Verhoging van het aandeel van hout in de bouw om de koolstofemissies te verminderen moet in de EU worden bevorderd door actief en duurzaam bosbeheer en mag niet worden belemmerd door beleidsbeperkingen.

2.4. Het EESC stelt dan ook dat het benutten van het potentieel van de houtbouw (zowel van de houtmassiefbouw als de houtskeletbouw) met het oog op klimaatbescherming onlosmakelijk verbonden moet zijn met duurzaam bosbeheer. In het kader van het Oostenrijkse project CareforParis⁽⁴⁾, waaraan het Oostenrijks federaal centrum voor bosonderzoek (BFW), de Weense universiteit voor natuurlijke hulpbronnen (BOKU), Wood K plus en het Oostenrijkse federaal milieuagentschap hebben meegewerkt, zijn verschillende scenario's voor bosbeheer opgesteld en onderzocht. De scenario's gaan uit van verschillende soorten klimaatveranderingen en aanpassingsstrategieën voor de Oostenrijkse bossen en tonen mogelijke ontwikkelingen tot het jaar 2150. De CO₂-balans van het bos en van houtproducten, alsmede het vermijden van CO₂-emissies door het gebruik van houtproducten, zijn nader geanalyseerd. Het samenspel van bosgroei, houtgebruik en vermeden broeikasgasemissies dankzij het gebruik van houtproducten leidt tot een positieve broeikasgasbalans. De

⁽¹⁾ PB C 275 van 18.7.2022, blz. 73; PB C 155 van 30.4.2021, blz. 73.

⁽²⁾ IEA (2022), Gebouwenverslag, <https://www.iea.org/reports/buildings>

⁽³⁾ https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf

⁽⁴⁾ Weiss, P., Braun, M., Fritz, D., Gschwantner, T., Hesser, F., Jandl, R., Kindermann, G., Koller, T., Ledermann, T., Ludvig, A., Pözl, W., Schadauer, K., Schmid, B.F., Schmid, C., Schwarzbauer, P., Weiss, G., 2020, Eindverslag over het project CareforParis, Klimaat- en Energiefonds Wenen.

Europese bossen zijn een belangrijke koolstofput. Tussen 2010 en 2020 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse vastlegging van koolstof in biomassa afkomstig uit de bosbouw in de Europese regio 155 miljoen ton. In de EU-28 komt de vastlegging overeen met 10 % van de bruto broeikasgasemissies ⁽⁵⁾. De grootste hefboom voor de klimaatbescherming is de vervanging van fossiele grondstoffen en energiebronnen door hout (qua materiaal en energie) en de daardoor vermeden emissies. Het beschikbaar stellen van hout ter vervanging van materialen met hogere levenscyclusemissies is daarom een belangrijke maatregel in de strijd voor de klimaatbescherming.

2.5. De energie die moet worden gebruikt voor de productie, de opslag, het vervoer, de installatie en de verwijdering van materialen, onderdelen en gebouwen wordt ingebedde energie genoemd. In vergelijking met andere conventionele bouwmaterialen bindt hout koolstof nog voordat het als bouw materiaal wordt gebruikt (een boom bestaat voor ongeveer 50 % uit zuivere koolstof). Bij de beoordeling van de emissiebalans van hout zijn de factoren herkomst, vervoersafstand, soort verwerking en herbruikbaarheid van essentieel belang. Uit vergelijkingen van gelijkwaardige gebouwen — bezien over de gehele levenscyclus — blijkt dat hout, in tegenstelling tot andere bouwmaterialen, betere waarden oplevert wat betreft ingebedde energie, broeikasgasemissies, lucht- en waterverontreiniging en andere effectindicatoren. Met de houtproducten die momenteel per jaar worden geproduceerd (= hout gebruikt als materiaal) wordt alleen al door het substitutie-effect ongeveer 10 % van de totale jaarlijkse broeikasgasemissies vermeden.

2.6. Meer bepaald kan door met hout te bouwen tot 40 % CO₂-uitstoot worden bespaard in vergelijking met beton. Als de door Hagauer et al. (2009) ⁽⁶⁾ aanbevolen omrekening van volume naar gewicht wordt toegepast, bedraagt het droge gewicht van één massieve kubieke meter (kuub) hout (gemengd naald- en loofhout) 417 kg. Uitgaande van een C-gehalte van 50 % levert dat een CO₂-equivalent op van 0,765 ton per kuub. Dit betekent dat met 1 miljoen kuub extra geogst, gebruiksklaar hout 0,765 miljoen ton CO₂ wordt gebonden in duurzame producten.

2.7. Het aandeel houten gebouwen is de afgelopen jaren gestegen. In Oostenrijk bijvoorbeeld is het aandeel van houtbouw in twintig jaar tijd met meer dan 70 % gestegen en bedroeg dat in 2018 24 % van de gerealiseerde bruikbare ruimte ⁽⁷⁾. Hiervan was 53 % woningbouw, 11 % utiliteitsbouw en 29 % agrarische bedrijfsgebouwen. Ter vergelijking: slechts 7 % daarvan kwam voor rekening van openbare gebouwen. In Zweden en Finland is 90 % van alle nieuwe eengezinswoningen van hout en heeft ongeveer 20 % van de nieuwgebouwde appartementengebouwen een houten structuur.

2.8. De verdichting van steden is belangrijk in de strijd tegen de klimaatverandering en gaat onvermijdelijk gepaard met een toename van de hoogte van gebouwen. Uit lopende projecten blijkt dat grote hoogtes ook in de houtbouw mogelijk zijn. Voorbeelden zijn het cultureel centrum Sara in Zweden met 20 verdiepingen en een hoogte van 75 meter ⁽⁸⁾ en de Ascent-toren in Milwaukee met 18 houten vloerverdiepingen ⁽⁹⁾.

2.9. De huidige houtbouwssystemen kunnen gemakkelijk worden aangepast om uitgebreide oplossingen te bieden voor het renoveren van gebouwen, zodat hoogwaardige woningen gecreëerd en aanzienlijke energiebesparingen gerealiseerd kunnen worden. Bij renovatieprojecten wordt niet alleen gebruikgemaakt van de beschikbare stedelijke infrastructuur, maar ook van de ingebedde energie die al in het bestaande gebouwenbestand zit.

2.10. De bestaande reserves gebruiken in plaats van nieuwe gebouwen toe te voegen betekent een efficiënter gebruik van de hulpmiddelen die een stad te bieden heeft en moet daarom in principe prioriteit krijgen. Voordelen zijn een snelle montage en assemblage van de onderdelen, een betere verhouding tussen draagvermogen en gewicht in vergelijking met andere materialen en daardoor een relatief lage belasting op de bestaande constructie.

2.11. Hout leent zich ook goed voor cascadering. Dankzij meerdere gebruiksfasen neemt de waardecreatie toe, hoeven minder hulpbronnen te worden gebruikt en wordt CO₂ voor langere tijd vastgelegd.

2.12. De formele, wettelijke en technische eisen voor de kwaliteit van houtbouwprojecten zijn naar verhouding strenger en uitgebreider dan bij andere bouwmethoden. Deze mate van complexiteit belemmert de toename van het marktaandeel van houtbouw. Gestandaardiseerde componenten, verbindingen en assemblages kunnen de uitvoering van projecten

⁽⁵⁾ https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf

⁽⁶⁾ Hagauer, D., Lang, B., Pasteiner, C. en Nemesthoty, K., 2009, Empfohlene Umrechnungsfaktoren für Energieholzsortimente bei Holz- bzw. Energiebilanzberechnungen (Aanbevolen conversiefactoren voor assortimenten energiehout voor hout- en energiebalansberekeningen), Bondsministerie van Landbouw, Bosbouw, Milieu en Waterhuishouding, afdeling V/10 — Energie- en Milieueconomie, eigen uitgave, Wenen.

⁽⁷⁾ Holzbauanteil in Österreich, Eine statistische Erhebung aller Hochbauvorhaben in den Jahren 1998-2008-2018 (Aandeel van de houtbouw in Oostenrijk, Een statistisch overzicht van alle hoogbouwprojecten in 1998-2008-2018), Robert Stingl, Gabriel Oliver Praxmarer, Alfred Teischinger, Universiteit voor Natuurlijke Hulpbronnen, Wenen, in opdracht van proHolz Austria.

⁽⁸⁾ Sara Cultural Centre, Skelleftea, Zweden, White Arkiteker 2021.

⁽⁹⁾ Ascent Tower, Milwaukee, WIEHAG Oostenrijk 2021.

vereenvoudigen en zorgen voor economische efficiëntie en kwaliteit. Een bestaand initiatief is de databank dataholz.eu, die onderdelenstructuren en -verbindingen die getest zijn voor Duitsland en Oostenrijk online beschikbaar stelt. In principe is het EESC van mening dat ook in de houtbouw innovatie op alle gebieden de kans moet krijgen om niet alleen door te voldoen aan de normen aan de stand van de techniek te beantwoorden, maar ook door gebruik te maken van “gelijkwaardige alternatieve oplossingen”.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Het EESC stelt vast dat houtbouwsystemen dankzij standaardisering, precisie en kwaliteit zeer geschikt zijn voor zowel nieuwbouw als de renovatie van bestaande gebouwen en stadsvernieuwing. Tot de vele voordelen behoren hun flexibiliteit, hoge mate van prefabricage, kortere bouw tijden en lagere gewicht in vergelijking met andere bouwmaterialen.

3.2. Een essentieel criterium voor de beoordeling van gebouwen is het milieueffect gedurende de gehele levenscyclus. Milieueffecten treden op tijdens de bouw van een gebouw (productie en vervoer van de gebruikte bouwproducten) en tijdens het gebruik en de ontmanteling ervan (met inbegrip van de recycling of verwijdering van de bouwproducten). De milieueffecten worden geregistreerd via levenscyclusanalyses (EN 15804:15.02.2022).

3.3. Levenscyclusanalyse is een geschikt instrument voor de duurzaamheidsbeoordeling van bouwproducten. Het EESC beveelt aan om bij de presentatie en vergelijking van de milieueffecten van gebouwen consequent het instrument van de levenscyclusanalyse te gebruiken voor een gekwalificeerde duurzaamheidsbeoordeling gedurende de gehele levenscyclus.

3.4. De bouwvoorschriften staan de laatste jaren het gebruik van hernieuwbare bouwmaterialen toe. De mogelijkheden om met hout te bouwen zijn uitgebreid, vooral wat betreft de brandveiligheid. Ook lopende projecten zijn hieraan gewijd.

3.5. In het kader van het onderzoeksproject “TIMpuls”⁽¹⁰⁾ onder leiding van de Technische Universiteit van München (TUM) worden momenteel branden in houten gebouwen met meerdere verdiepingen onderzocht, met als doel een betrouwbare basis te creëren voor een uniforme reeks voorschriften voor de bouw van houten hoogbouw.

3.6. De huidige onderzoeksresultaten en voltooide projecten tonen aan dat houtbouw op het gebied van brandveiligheid geenszins onderdoet voor andere bouwmethoden en ook voordelen biedt op het gebied van aardbevingsbestendigheid⁽¹¹⁾.

3.7. Verschillende wettelijke regelingen, zelfs binnen lidstaten, veroorzaken vaak onnodige belemmeringen. Het EESC dringt daarom aan op verdere standaardisering van de bouwvoorschriften voor houtbouw, zodat deze op gelijke voet komen te staan met de voorschriften voor andere bouwmaterialen.

3.8. Het EESC roept de lidstaten ertoe op het gebruik van hout in openbare gebouwen, dat onder het algemene gemiddelde ligt, op te voeren. De publieke sector heeft een voorbeeldfunctie en zou het potentieel van houtbouw moeten benutten om de klimaatbeschermingsdoelstellingen te helpen verwezenlijken. Met name toonaangevende en vernieuwende gebouwen van hout zijn goed voor de beeldvorming en kunnen een groter gebruik van hout stimuleren.

3.9. In aanbestedingsprocedures worden criteria zoals links met de bio-economie, duurzaamheid, levenscycluskosten, klimaat effecten enz. vaak niet of onvoldoende gebruikt om de beste inschrijver te bepalen, ten nadele van houtbouwoplossingen. Het EESC pleit daarom voor een sterkere verplichting om in overheidsopdrachten rekening te houden met criteria die dienen om de klimaatdoelstellingen te halen.

3.10. Bij geprefabriceerde houtbouw moeten projecten en de uitvoering daarvan elkaar snel opvolgen om elke ruimte voor interpretatie te vermijden en goede vergelijkingen te kunnen maken. Om voordelen te behalen op het gebied van technisch-economische optimalisatie en realisatietijd⁽¹²⁾, moet eerder dan bij bouw met een geringere mate van prefabricage rekening worden gehouden met het uitgebreide productaanbod en met de invloed van de fabricage-, logistieke en assemblageprocessen op de uitvoering. Dit kan door in een vroeg stadium inschrijvers te informeren door de geschikte aanbestedingsprocedure te kiezen, zoals een architectuurwedstrijd of een concurrentiegerichte dialoog, of door het inschakelen van gespecialiseerde planners door de aanbestedende dienst.

⁽¹⁰⁾ www.cee.ed.tum.de/hbb/forschung/laufende-forschungsprojekte/timpuls (geraadpleegd op 23.1.2023).

⁽¹¹⁾ Cf. onderzoeksproject aardbevingsbestendigheid van houten gebouwen, TU Bern, 2020, www.bfh.ch/de/forschung/referenzprojekte/erdbbensicherheit-holzgebäude (geraadpleegd op 23.1.2023).

⁽¹²⁾ Cf. onderzoeksproject leanWOOD, Nieuwe samenwerkings- en procesmodellen voor prefabbouw met hout, hogeschool HSLU Luzern, 2017.

3.11. Het EESC onderstreept het belang van het Nieuwe Europese Bauhaus voor de bevordering van hoogwaardige klimaatvriendelijke bouwmaterialen en dus voor het gebruik van hout in de bouw. Momenteel bedraagt het aandeel van hout als bouw materiaal in de EU slechts 3 %, waardoor het potentieel van houtbouw voor klimaatbescherming nog lang niet is uitgeput. Het EESC beschouwt daarom de steunmaatregelen voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie op het gebied van alternatieve bouwmaterialen in het kader van het Nieuwe Europese Bauhaus als een belangrijk middel om dit potentieel te benutten.

3.12. In veel gevallen zijn de gebruiksmogelijkheden van hout bij de gebruikers in de bouwsector nog onvoldoende bekend. Onvolledige kennis leidt vaak tot een beperkte toepassing van hout. Het EESC vindt de overdracht van knowhow binnen Europa — zoals met de NEB-academie wordt beoogd — dan ook zeer belangrijk en stelt tegelijkertijd vast dat ervoor moet worden gezorgd dat passende opleidings- en bijscholingsmodules ook op nationaal niveau in voldoende mate worden aangeboden. Opleiding en bijscholing over het gebruik van nieuwe duurzame bouwmethoden en -materialen zullen nodig zijn voor alle categorieën werknemers die bij het bouwproces betrokken zijn: planners, architecten, ingenieurs, technici, IT-specialisten en bouwvakkers. Alleen met goed opgeleide mensen is de groene transitie haalbaar.

3.13. Het EESC is ingenomen met het gezamenlijke Europese sociale project Resilientwood, dat wordt geleid door de Europese Confederatie van de houtverwerkende industrie (CEI-Bois) en de Europese Federatie van bouw- en houtarbeiders (EFBH) en dat tot doel heeft aanbevelingen en richtsnoeren op te stellen voor ondernemingen, beroepsopleidingen en overheden voor het aantrekken van jongeren in de Europese houtindustrie, de aanpassing aan de technologische transitie en de bijscholing van werknemers.

3.14. Het EESC is van mening dat het belangrijk is specialistische informatie te publiceren om alle actoren voor te lichten over de stand van de techniek in de houtbouw. Verder is het zaak constructie- en bouwfysische normen vast te stellen om het bouwen met hout te vereenvoudigen.

3.15. De richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (EPBD) is de belangrijkste EU-wetgeving voor de bouwsector. Zij verplicht de EU-lidstaten prestatieniveaus voor hun gebouwen vast te stellen, het koolstofvrij maken van het gebouwenbestand strategisch te plannen door middel van renovatiestrategieën voor de lange termijn, en aanvullende maatregelen uit te voeren. De EPBD is daarom het voor de hand liggende beleidsinstrument om eisen en duidelijke prikkels vast te stellen ter vermindering van de koolstofemissies tijdens de gehele levensduur van gebouwen.

3.16. De bepalingen van de EPBD moeten worden afgestemd op de doelstellingen inzake klimaatneutraliteit en de EPBD moet de belangrijkste en dringendste maatregelen aangeven die tot 2050 nodig zijn. Hoewel het belangrijk is de energieprestaties van gebouwen te verbeteren, bestaat zonder een duidelijk inzicht in de geïntegreerde CO₂-voetafdruk van gebouwen het risico dat niet de optimale maatregelen worden genomen.

3.17. Het EESC beschouwt de in het voorjaar van 2022 voorgestelde verordening inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten als een belangrijke stap op weg naar milieuvriendelijkere en circulaire producten. De vaststelling van minimumcriteria, bijvoorbeeld voor de vermindering van de milieu- en klimaatvoetafdruk van producten, zou ook voor de houtbouw perfect mogelijk zijn en economische innovatiekansen opleveren, maar dit is momenteel nog niet in de verordening voorzien.

3.18. Een voor de bouwsector verplichte koolstofrapportage met betrekking tot de gehele levenscyclus zal gegevensverzameling en benchmarking vergemakkelijken en de sector in staat stellen de benodigde vaardigheden en capaciteiten te ontwikkelen. Er moeten bindende minimumnormen voor koolstofemissies gedurende de hele levensduur van gebouwen worden ingevoerd, die in de loop van de tijd moeten worden aangescherpt. Het EESC roept de Commissie op een koolstofcertificeringssysteem te ontwikkelen dat volledig rekening houdt met de rol van houtproducten bij het compenseren van emissies.

3.19. Het EESC roept de lidstaten op ten volle deel te nemen aan het nieuwe Wood POP-initiatief van de Oostenrijkse en Finse regering, dat een platform is om de beleidsdialoog over hout te stimuleren en dat erop is gericht belangrijke publieke en particuliere actoren in de houtsector op nationaal en regionaal niveau te mobiliseren en tegelijkertijd de heroriëntatie van investeringen naar duurzame oplossingen op biologische basis en waardeketens op basis van hout te ondersteunen.

3.20. Het EESC benadrukt in zijn advies CCMI/205 "Industrie 5.0 in de houtbouw" dat het gebruik van hout als bouw materiaal grote kansen biedt, omdat het een duurzaam en kosteneffectief alternatief is voor traditionele bouwmaterialen als beton en staal. Bijkomend voordeel is de hoge arbeidsproductiviteit, waardoor sneller en efficiënter kan worden gebouwd. Bovendien leidt de houtbouw tot meer werkgelegenheid in plattelandsgebieden. Verder levert houtbouw milieuvordelen op, aangezien hout een hernieuwbare grondstof is en tijdens de productie en gedurende de gehele levenscyclus minder CO₂-uitstoot veroorzaakt in vergelijking met andere materialen. Houtbouw bevordert tot slot de instandhouding en het onderhoud van bossen en draagt daardoor bij tot de vermindering van de hoeveelheid broeikasgassen.

Brussel, 22 maart 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

BIJLAGE

Op de volgende bladzijden vindt u het aanvullende advies van de adviescommissie Industriële Reconvertie over "Industrie 5.0 in de houtbouw":

Advies van de adviescommissie Industriële Reconvertie over "Industrie 5.0 in de houtbouw"**(aanvullend advies bij TEN/794)**Rapporteur: **Martin BÖHME**Corapporteur: **Rolf GEHRING**

Besluit van de voltallige vergadering	15.11.2022
Rechtsgrond	Artikel 56, lid 1, van het reglement van orde Aanvullend advies
Bevoegde afdeling	Adviescommissie Industriële Reconvertie (CCMI)
Goedkeuring door de CCMI	27.2.2023
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	29/0/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) benadrukt dat het gebruik van hout als bouw materiaal grote kansen biedt, omdat het een duurzaam en kosteneffectief alternatief is voor en een aanvulling op traditionele bouwmaterialen als beton en staal. Bijkomend voordeel is de hoge arbeidsproductiviteit van het bouwen met hout, waardoor gebouwen sneller en efficiënter kunnen worden gebouwd. Verder doen de in de fabriek geprefabriceerde bouwelementen de kosten dalen en zorgen zij voor meer veiligheid bij het bouwen.

1.2. Onderwijs, opleiding en een leven lang leren zijn voor werknemers op het gebied van houtbouw belangrijker dan ooit. Onderwijs en opleiding moeten het resultaat zijn van een sociale dialoog met alle sociale partners.

1.3. Volgens het EESC biedt een sterkere houtbouwsector werknemers grote kansen, vooral op het platteland. Fatsoenlijke banen in de houtindustrie en in de houtbouw kunnen bijdragen tot een florissantere economische situatie op het platteland, waar de houtindustrie een belangrijke rol speelt.

1.4. Houtbouw is in tal van opzichten goed voor het milieu. Een van de grootste voordelen is dat hout een hernieuwbare grondstof is die bij de productie van onderdelen en gebouwen en tijdens hun levenscyclus minder CO₂-uitstoot veroorzaakt dan andere bouwmaterialen. Bovendien komt het gebruik van hout in de bouwsector het behoud en de instandhouding van bossen ten goede, aangezien het stimuleert het duurzaam bosbeheer. Hout absorbeert CO₂ uit de atmosfeer tijdens zijn groeifase en slaat het op. Bij gebruik als bouw materiaal wordt het dus een groen bouw materiaal en draagt het bij tot de algemene vermindering van broeikasgassen.

1.5. Het EESC verwijst naar zijn recente publicaties over de bouwsector en bouwproducten, met name de adviezen over geharmoniseerde voorwaarden voor het in de handel brengen van bouwproducten ⁽¹⁾ en over houten constructies voor CO₂-reductie in de bouwsector ⁽²⁾.

⁽¹⁾ PB C 75 van 28.2.2023, blz. 159.

⁽²⁾ Advies van het EESC over houten constructies voor CO₂-reductie in de bouwsector (zie PB, blz. 18).

1.6. Het gebruik van hout in de bouwsector is een argument voor het standpunt dat hout zich antiseismisch gedraagt, zoals in sommige gevallen is gebleken, bijvoorbeeld bij de aardbeving in Alaska in 1964. Mensen die in aardbevingsgevoelige gebieden wonen, moeten volgens het EESC worden aangemoedigd om hout als bouw materiaal te gebruiken.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Dit advies onderschrijft de algemene opmerkingen van advies TEN/794 over houten constructies voor CO₂-reductie in de bouwsector.

2.2. De bouwsector is een grote uitstoter van broeikasgassen en dus een factor van belang in verband met klimaatschade. De emissies zijn voornamelijk het gevolg van het gebruik van fossiele brandstoffen om warmte en elektriciteit in gebouwen op te wekken en van de productie van bouwmaterialen. Er is grote behoefte aan maatregelen om de emissies van broeikasgassen in de bouwsector te verminderen, bijv. door het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, verbetering van de energie-efficiëntie van gebouwen en het gebruik van duurzame bouwmaterialen⁽³⁾.

2.3. Het EESC onderstreept: om duurzaam geproduceerd hout als bouw materiaal in de bouwsector een grotere rol te laten spelen, is duurzaam bosbeheer voor de productie van hout als grondstof zonder meer noodzakelijk. Bij duurzaam bosbeheer worden bossen zodanig beheerd en gebruikt dat zij zowel ecologisch als economisch en sociaal duurzaam zijn. Dit houdt in dat de bossen voor de huidige en toekomstige generaties behouden blijven en dat de natuurlijke hulpbronnen op verantwoorde wijze worden gebruikt. Een belangrijk onderdeel van duurzaam bosbeheer is het behoud van de biodiversiteit en de ecosystemendiensten van bossen. Het is ook belangrijk de kwetsbaarheid van bossen voor natuurlijke verstoringen zoals bosbranden en insectenplagen te beperken.

2.4. Vanuit technisch oogpunt kan worden gesteld dat houtbouw aanzienlijk minder gebruik van zogenaamde grijze energie vergt dan andere bouwmaterialen, zoals beton. Onder grijze energie wordt verstaan: de energie die nodig is voor de productie, het vervoer, de opslag en de recycling van producten. Minder grijze energie betekent dat voor deze processen minder energie wordt gebruikt, wat leidt tot een vermindering van de CO₂-uitstoot en een duurzamer energieverbruik. Beperking van grijze energie kan ook helpen om het concurrentievermogen van bedrijven te verbeteren.

2.5. Het EESC stelt vast dat wettelijke voorschriften de ontwikkeling van de houtbouw soms belemmeren door het gebruik van hout als bouw materiaal te beperken of door de houtbouw bepaalde voorschriften en normen op te leggen die lastig te eerbiedigen zijn of hoge kosten met zich meebrengen. Een voorbeeld hiervan is de hoogtebeperking voor houten gebouwen, die in sommige landen geldt. Dit kan de mogelijkheden voor houtbouw beperken en de ontwikkeling van innovatieve houtconstructies belemmeren. Wat de brandbeveiliging van gebouwen betreft, is het niet aanvaardbaar dat voor hout andere prestatienormen gelden dan voor andere materialen. Het EESC pleit voor uniforme regels op Europees niveau, ongeacht het materiaal.

2.6. Houtbouw kan een belangrijke bijdrage leveren aan een meer circulaire economie en met name aan de doelstelling van een meer biogebaseerde economie, zoals geformuleerd in het desbetreffende EU-beleid. Het toepassingsgebied en de materiaaleigenschappen van hout en houtproducten moeten in dit verband verder worden ontwikkeld. Met name de recycleerbaarheid van houtproducten speelt hierbij een essentiële rol. Bovendien zal de combinatie van hout met andere materialen steeds belangrijker worden. In Europees verband gecoördineerde en ondersteunde bevordering van onderzoekssamenwerking op het gebied van materiaaleigenschappen en composietmaterialen kan in dit verband een belangrijke rol spelen en innovatie stimuleren.

2.7. De transformatie van onze industrieën naar het ook maatschappelijk onderbouwde concept van Industrie 5.0 is zeer technisch van aard. Digitalisering (building-information-modeling), robotisering en het gebruik van zelflerende programma's (kunstmatige intelligentie) zullen de gehele waardeketen veranderen, van bosbouw tot bouw, onderhoud en recycling. Dit vereist een rechtskader met betrekking tot de algemene productvereisten, de eisen voor bouwproducten en normalisatie. Op het gebied van de houtbouw moeten deze gecoördineerd worden. Wat de sociale doelstellingen voor Industrie 5.0 betreft, moeten technische ontwikkelingen en concepten inzake de organisatie van het werk bij het ontwerpen van technologie een mensgerichte aanpak volgen. In dit verband zal het ook belangrijk zijn om vanaf de eerste stap van de technologische ontwikkeling systematisch de mogelijke positieve of negatieve gevolgen voor een gezonde werk- en leefomgeving in aanmerking te nemen.

⁽³⁾ Zie *Kreislaufwirtschaft für die Dekarbonisierung des EU-Bausektors — Modellierung ausgewählter Stoffströme und Treibhausgasemissionen*, Meta Thurid Lotz, Andrea Herbst, Matthias Rehfeldt.

2.8. Technologische en materiële veranderingen in de houtbouw zullen ook de organisatie van het werk en de kwalificatievereisten veranderen. Dit zorgt voor overlappingsen tussen de bouw- en de houtsector en tussen traditionele beroepen in deze twee economische sectoren. De aanpassing van bestaande curricula voor afzonderlijke beroepen of ook de nieuwe opzet van beroepen is in dit verband een vereiste dat op Europees niveau moet worden gecoördineerd. Door te streven naar aantrekkelijke beroepen met een breed takenpakket en het werk dienovereenkomstig te organiseren, kunnen de bouw- en houtsector ook aantrekkelijker worden gemaakt.

2.9. Door de snelle veranderingen in de werkmethoden (digitalisering, robotica, kunstmatige intelligentie, nieuwe machines) zijn onderwijs, opleiding, bijscholing en een leven lang leren voor werknemers op het gebied van houtbouw belangrijker dan ooit. Onderwijs en opleiding moeten het resultaat zijn van een sociale dialoog met alle sociale partners.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Het valt te verwachten dat een hoger houtbouwpercentage aanzienlijk kan bijdragen tot sterkere regionale waardeketens en een geringere ecologische voetafdruk. Wat materialen betreft, is houtbouw een zeer effectieve bijdrage aan de bio-economie, vooral als meer nadruk wordt gelegd op zorg en behoud gedurende de gehele levenscyclus van houtbouw, met inbegrip van het ontwerp. Voorts zou, om ecologische verplaatsingseffecten te voorkomen, hout alleen mogen worden betrokken van plaatsen die over gecertificeerde bosgebieden (boscertificeringssystemen FSC en PEFC) beschikken en waarvan het houtpotentieel de eigen vraag overtreft.

3.2. Volgens het EESC zijn de voor de houtproductie benodigde grond, het soort beheer (intensief, extensief, monocultuur, biologisch) en de aankoop (conventioneel of duurzaam) van cruciaal belang voor de duurzaamheid van de houtbouw als geheel. Juist met het oog op de gewenste toename van het aandeel van houtbouw in de bouwsector is het van cruciaal belang de doelstellingen duurzaamheid en biodiversiteit consequent voor ogen te houden bij het uitbreiden van voor houtproductie gebruikte grond en het herbestemmen van grond voor dezelfde doeleinden.

3.3. Uit praktijktests blijkt dat bouwen met hout over het geheel genomen vanuit ecologisch oogpunt voordeliger is dan andere bouwmethoden, zoals bouwen met gewapend beton. Bovenal geeft de effectindicator voor het bepalen van het aardopwarmingsvermogen een aanzienlijk beter resultaat, dat slechts 57 % bedraagt van het vermogen van de bouwmethode met gewapend beton⁽⁴⁾.

3.4. Het EESC benadrukt dat uit de evaluatie van studies waarin houtbouw wordt afgezet tegen solide bouw, is gebleken dat houtbouw in bijna alle gevallen een lagere milieu-impact heeft voor de levenscyclusindicatoren a) primaire energievraag (totaal en niet-hernieuwbaar) en b) aardopwarmingsvermogen. Dit staat los van de bouwmaterialen die zijn gekozen voor de solide constructie en de bouwwijze binnen de houten structuur⁽⁵⁾.

3.5. Bij het bouwen met hout kan veel meer geprefabriceerd worden dan bij solide bouw. Daardoor zijn de werkzaamheden op de bouwplaats minder afhankelijk van het weer en kan een groter deel van de productie onder optimale werkomstandigheden in de fabriekshal plaatsvinden. Het hogere niveau van verticale productie vereist echter een uitgebreidere planning en dus een langere planningstermijn.

3.6. Door de kortere bouwtijd bij houtbouw zijn de algemene kosten lager en wordt de gebruiksduur van de benodigde machines op de bouwplaats beperkt. Prefabricatie maakt minder vervoer naar de locatie mogelijk. Vooral in stedelijke gebieden kan houtbouw snel nieuwe woonruimte creëren, bijvoorbeeld door het toevoegen van verdiepingen en uitbreidingen.

3.7. Houtbouw maakt grotere woonruimtes mogelijk bij dezelfde buitenafmetingen. Bij houtbouw is het isolatieniveau namelijk vaak geïntegreerd in de dragende constructie, terwijl het bij vaste bouw om een aparte constructie gaat. Daardoor is bij houten constructies bij gelijke mate van isolatie een dunnere buitenwand mogelijk.

3.8. Het EESC verwacht extra potentieel voor houtbouw naast woningbouw in andere soorten, niet-residentiële gebouwen (bijv. kantoren, magazijnen en laboratoria).

⁽⁴⁾ <https://www.berlin.de/nachhaltige-beschaffung/studien/holz-versus-stahlbetonbauweise/>

⁽⁵⁾ *Potentiale von Bauen mit Holz*, Umweltbundesamt, blz. 25.

3.9. Voor alle soorten bouwwerken geldt dat hoogwaardig ontwerp en hoogwaardige uitvoering van groot belang zijn voor de levenscyclus van het gebouw. Dit vereist met name goed opgeleide architecten en ingenieurs en een Europese planningsrichtlijn om de beroepen met het juiste regelgevingskader te ondersteunen. Met name in de planningssector moet door middel van wetwijzigingen en adequate opleiding van aanbestedende diensten worden gewaarborgd dat opdrachten worden gegund doordat verplicht op kwaliteit geconcurrereerd wordt ⁽⁶⁾.

3.10. Rekening houdend met de meest recente gevolgen van de aardbevingen in Turkije, maar ook met eerdere aardbevingen en met de voorspellingen van deskundigen voor komende gebeurtenissen, is het EESC van mening dat mensen die in aardbevingsgevoelige gebieden wonen moeten worden aangemoedigd om houten huizen en gebouwen te bouwen.

3.11. In productiebedrijven kunnen productieprocessen worden geoptimaliseerd en vereenvoudigd door het gebruik van technologieën uit Industrie 5.0 en leiden tot een lager energieverbruik en dus een geringere CO₂-uitstoot tijdens de productie. Bovendien is de bouwplaats dankzij de prefabricage van componenten in de fabriek efficiënter en ontstaat er minder afval, aangezien de componenten alleen ter plaatse hoeven te worden gemonteerd. Dit leidt tot een lager energieverbruik voor vervoer en tot een geringere afvalproductie ⁽⁷⁾.

Brussel, 27 februari 2023.

De voorzitter
van de adviescommissie Industriële Reconversie
Pietro Francesco DE LOTTO

⁽⁶⁾ Zie *Holzbau vs. Massivbau — ein umfassender Vergleich zweier Bauweisen im Zusammenhang mit dem SNBS Standard*, Daniel Müller.

⁽⁷⁾ Zie Koppelhuber, J., Bok, M. (2019), "Paradigmenwechsel im Hochbau", in: Hofstadler, C. (ed.), *Aktuelle Entwicklungen in Baubetrieb, Bauwirtschaft und Bauvertragsrecht*, Springer Vieweg, Wiesbaden, https://doi.org/10.1007/978-3-658-27431-3_19

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

577e ZITTING VAN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, 22.3.2023-23.3.2023

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van maatregelen voor een hoog niveau van interoperabiliteit van de overheidssector in de Unie (verordening Interoperabel Europa)

(COM(2022) 720 final — 2022/0379 (COD))

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 betreffende een versterkt beleid inzake de interoperabiliteit van de overheidssector — Overheidsdiensten koppelen, overheidsbeleid steunen en algemeen nut bieden op weg naar een "Interoperabel Europa"

(COM(2022) 710 final)

(2023/C 184/05)

Rapporteur: **Vasco de Mello**

Raadpleging	a) Europees Parlement, 21.11.2022 b) Raad van de Europese Unie, 25.11.2022
Rechtsgrond	a) Artikel 172 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie b) Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	10.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	200/0/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Net als de Commissie is het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) van mening dat interoperabiliteit tussen overheidsdiensten een essentiële voorwaarde is voor de totstandbrenging van een digitale eengemaakte markt.

1.2. Dit mag er echter niet toe leiden dat de lidstaten, om dit doel te halen, hun overheidsdiensten voortaan alleen nog maar digitaal gaan aanbieden en dat mensen niet meer persoonlijk worden geholpen. Er moet namelijk rekening worden gehouden met de meest kwetsbare groepen burgers. Hoewel iedereen de kans moet krijgen opleidingen op het gebied van digitale vaardigheden te volgen, geldt dat met name voor deze bevolkingsgroepen.

1.3. De ontwikkeling en het gebruik van digitale diensten zal er in eerste instantie toe leiden dat meer personeel nodig is, en dus geen inkrimping van het personeelsbestand teweegbrengen. Om de digitale transformatie te doen slagen, is voldoende personeel nodig.

1.4. Het EESC stelt met voldoening vast dat de digitalisering van overheidsdiensten tijdens de pandemie een hoge vlucht heeft genomen.

1.5. Het EESC staat achter de invoering van een governancestructuur voor dit beleid, bestaande uit twee belangrijke organen: de Interoperabel Europa-raad en de Interoperabel Europa-gemeenschap.

1.6. Het EESC juicht het toe dat de mededeling voorziet in experimentele oplossingen die partnerschappen tussen de publieke sector en innovatieve technologiebedrijven en start-ups mogelijk maken, met het oog op de ontwikkeling van innovatieve experimentele oplossingen die kunnen worden toegepast in en gedeeld door overheidsdiensten.

1.7. Het EESC acht het van belang dat in toekomstige financieringsprogramma's voor de interoperabiliteit van openbare diensten als voorwaarde wordt gesteld dat de beginselen en structuren van het Europees interoperabiliteitskader worden overgenomen.

1.8. Hoewel dit initiatief naadloos aansluit bij de zogeheten dubbele transitie, wat een goede zaak is, waarschuwt het EESC ervoor dat sommige technologische oplossingen voor digitalisering zeer energie-intensief kunnen zijn.

1.8.1. Het EESC is van mening dat gegevensbescherming weliswaar met de nodige omzichtigheid moet worden benaderd, maar geen belemmering mag vormen voor openbare diensten of particulieren om nieuwe interoperabele oplossingen te bedenken.

1.8.2. Bovendien vindt het EESC dat er voor zowel burgers en bedrijven als andere openbare diensten verschillende autorisatieniveaus moeten gelden voor de toegang tot gegevens om de vertrouwelijkheid van de gegevens te waarborgen en ervoor te zorgen dat alleen strikt noodzakelijke gegevens openbaar worden gemaakt.

2. Achtergrond

2.1. Voor de totstandbrenging van een interne markt, d.w.z. een ruimte van vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, is het nodig dat alle bestaande nationale belemmeringen uit de weg worden geruimd.

2.2. Sinds haar oprichting, en met name sinds het creëren van een gemeenschappelijke markt, probeert de Europese Unie alle soorten obstakels die de realisatie van een echte interne markt in de weg kunnen staan, te verwijderen.

2.3. Wil er sprake zijn van een echte interne markt, dan moeten burgers en bedrijven zich snel en gemakkelijk toegang kunnen verschaffen tot de overheidsdiensten in de lidstaten, zowel op lokaal, regionaal als nationaal niveau, en met hen kunnen communiceren.

2.4. Los daarvan is het in een open ruimte als de Europese noodzakelijk dat overheidsinstanties op alle niveaus gegevens kunnen uitwisselen en kunnen samenwerken.

2.5. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw streeft de Commissie naar interoperabiliteit⁽¹⁾ of, beter nog, interconnectiviteit tussen de verschillende overheidsdiensten van de lidstaten⁽²⁾.

(1) De interoperabiliteit van de overheidssector wordt gedefinieerd als "dat wat overheden in staat stelt samen te werken en waardoor overheidsdiensten over landsgrenzen, in verschillende sectoren en over organisatorische grenzen heen kunnen functioneren". Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende een versterkt beleid inzake de interoperabiliteit van de overheidssector — Overheidsdiensten koppelen, overheidsbeleid steunen en algemeen nut bieden op weg naar een "Interoperabel Europa".

(2) Met Besluit nr. 1719/1999/EG van het Europees Parlement en de Raad lanceerde de Commissie een initiatief om de interoperabiliteit van overheidsdiensten te bevorderen door middel van een reeks richtsnoeren en de vaststelling van projecten van gemeenschappelijk belang voor trans-Europese netten voor elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten.

2.6. Deze behoefte is in de loop der tijd alleen maar groter geworden, aangezien de interne markt is overgegaan op een nieuwe, digitale manier van werken ⁽³⁾.

2.7. Digitalisering is een ware revolutie, die grote veranderingen teweegbrengt in zowel de gewoonten van mensen als de manier waarop bedrijven en overheidsdiensten werken.

2.8. Sinds een paar jaar worden diverse openbare diensten in de lidstaten die vroeger alleen persoonlijk werden verleend, ook digitaal aangeboden. Dat heeft enorme voordelen voor zowel burgers en bedrijven als voor de openbare diensten zelf, en heeft tot enorme besparingen geleid, zowel qua tijd als qua kosten.

2.9. De COVID-19-crisis heeft deze trend versneld door aan te tonen dat interoperabiliteit tussen de verschillende Europese overheidsdiensten een nuttig instrument kan zijn om het vrije verkeer van personen te bevorderen, zoals bijvoorbeeld is gebeurd met het covidcertificaat.

2.10. De Europese Unie erkent dat de digitalisering van de overheidssector, gezien zijn gewicht in het bbp ⁽⁴⁾, een belangrijke factor kan zijn in het Europese digitaliseringsproces, niet alleen vanwege het mogelijke hefboomeffect ervan ten opzichte van andere sectoren, maar ook vanwege de toonaangevende rol die dit proces kan spelen in de Europese economie.

2.11. Alle plannen voor herstel en veerkracht voorzien dan ook in overheidsinvesteringen ten behoeve van de digitalisering van het openbaar bestuur voor een bedrag van in totaal 47 miljard EUR.

2.12. De Europese Unie, bij monde van de Commissie, en de regeringen van de lidstaten hebben in de loop der jaren erkend dat de interoperabiliteit en interconnectiviteit tussen de nationale overheidsdiensten onderling en tussen de nationale en Europese diensten moeten worden verbeterd ⁽⁵⁾, zodat burgers en bedrijven in de hele Unie toegang hebben tot deze diensten, ongeacht waar zij zich bevinden.

2.13. Hoewel interoperabiliteit van overheidsdiensten geen nieuw thema is ⁽⁶⁾, wordt met deze mededeling beoogd een formeler, stabiel en veiliger samenwerkingskader tot stand te brengen, dat moet leiden tot verbetering van de bestaande interconnectiviteit tussen de digitale systemen van de verschillende nationale overheidsdiensten onderling en tussen deze systemen en die van de Europese Unie ⁽⁷⁾. Dit moet een katalysatoreffect hebben op het uiteindelijke doel om tegen 2030 honderd procent van de openbare diensten in de Europese Unie in digitale vorm aan te bieden, zoals voorgesteld in de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Digitaal kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium (COM(2021) 118 final).

2.14. Daarom wordt in deze mededeling een aantal elementen genoemd die fundamenteel zijn om tot een coherente aanpak op dit gebied te komen:

— de totstandbrenging van een governancestructuur voor interoperabiliteit, bestaande uit twee organen (de “Interoperabel Europa-raad” en de “Interoperabel Europa-gemeenschap”), die overheidsdiensten in staat moet stellen samen te werken, zowel op algemeen (Europees, nationaal, regionaal en lokaal) niveau als op sectoraal niveau (justitie, vervoer, binnenlandse zaken, gezondheid, milieu enz.), alsook met particuliere belanghebbenden, met een mandaat om overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke interoperabiliteitsoplossingen (bijv. kaders, open specificaties, open normen, toepassingen of richtsnoeren);

⁽³⁾ Bij de totstandbrenging van een digitale interne markt moeten niet alleen de bestaande belemmeringen worden weggenomen, maar moeten ook mechanismen in het leven worden geroepen om het ontstaan van nieuwe belemmeringen te voorkomen.

⁽⁴⁾ Volgens cijfers van Eurostat over 2022 is de publieke sector goed voor 53,1% van het Europese bbp — *Government finance statistics — Statistics Explained* (europa.eu).

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld de slotverklaringen van de interministeriële bijeenkomsten in Tallinn (2017), Berlijn (2020) en Straatsburg (2022).

⁽⁶⁾ In 2010 publiceerde de Commissie de mededeling “Naar interoperabele Europese overheidsdiensten” (COM(2010) 744 final), waarover het EESC advies uitbracht (TEN/448-449). De voorstellen hierin werden uitgevoerd bij Besluit nr. 922/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake interoperabiliteitsoplossingen voor Europese overheidsdiensten (ISA), in 2015 gevolgd door Besluit (EU) 2015/2240 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het ISA2-programma en in 2021 door Verordening (EU) 2021/694 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma Digitaal Europa.

⁽⁷⁾ De Commissie erkent in dit voorstel dat de tot dusver gehanteerde vrijwillige aanpak ontoereikend is om de voorgestelde interoperabiliteitsdoelstellingen te verwezenlijken.

- de invoering van een verplichte beoordeling van het effect op de grensoverschrijdende interoperabiliteit van de invoering of wijziging van een informatiesysteem voor overheidsdiensten;
- de gezamenlijke oprichting van een ecosysteem van interoperabiliteitsoplossingen voor de publieke sector in de EU (invoering van erkende actieve interoperabiliteitscatalogi, die door overheden en bij beleidsvorming kunnen worden gebruikt, zoals digitale instrumenten, specificaties of oplossingen) om ervoor te zorgen dat overheidsdiensten op alle niveaus in de EU en andere belanghebbenden kunnen bijdragen aan de totstandbrenging, de verbetering en het hergebruik van dergelijke oplossingen, zodat ze samen kunnen innoveren en publieke waarde kunnen creëren;
- het verbinden van een voorwaarde aan de toekenning van bepaalde EU-middelen voor het opzetten of versterken van nationale informatiesystemen, nl. dat gebruik moet worden gemaakt van vooraf door de Europese Unie vastgestelde oplossingen en beginselen⁽⁸⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Net als de Commissie is het EESC van mening dat interoperabiliteit tussen overheidsdiensten een essentiële voorwaarde is voor de totstandbrenging van een digitale eengemaakte markt en voor het wegnemen van de resterende belemmeringen op de fysieke markt⁽⁹⁾.

3.2. Het doel om tegen 2030 honderd procent van de openbare diensten in de Europese Unie in digitale vorm aan te bieden, impliceert dat er haast moet worden gemaakt met het opzetten en doorontwikkelen van een trans-Europees netwerk dat deze diensten met elkaar verbindt en gebruikmaakt van gemeenschappelijke elementen op technisch, semantisch, juridisch en organisatorisch niveau.

3.3. Dit mag er echter niet toe leiden dat het voortaan, om dit doel te halen, nationaal beleid wordt om overheidsdiensten alleen nog maar digitaal aan te bieden en mensen niet meer persoonlijk te helpen. Er moet namelijk rekening worden gehouden met de meest kwetsbare groepen burgers en iedereen moet een beroep kunnen blijven doen op persoonlijke dienstverlening. Hoewel iedereen de kans moet krijgen opleidingen op het gebied van digitale vaardigheden te volgen, geldt dat met name voor deze bevolkingsgroepen.

3.4. De ontwikkeling en het gebruik van digitale diensten zal er in eerste instantie toe leiden dat meer personeel nodig is, en dus geen inkrimping van het personeelsbestand teweegbrengen. Om de digitale transformatie te doen slagen, is voldoende personeel nodig.

3.5. Digitalisering moet bijdragen tot een betere openbare dienstverlening.

3.6. Zoals het EESC in een eerder advies heeft opgemerkt, gaat het niet aan “om mensen door informatica te vervangen: integendeel, er moet werktijd van overheidspersoneel worden vrijgemaakt die voor de vervulling van taken met een grotere meerwaarde kan worden gebruikt [...]”⁽¹⁰⁾.

3.7. Digitalisering en het gebruik van kunstmatige intelligentie vormen geen rechtvaardiging voor massale ontslagen. Het verdwijnen van routinetaken als gevolg van de digitalisering moet ertoe leiden dat werknemers meer tijd krijgen voor veeleisende en adviserende taken.

3.8. Bovendien zal er in 2030 ook zeker nog een kleine groep digitaal uitgesloten burgers zijn die alleen gebruik kunnen maken van persoonlijk verleende openbare diensten⁽¹¹⁾. De digitalisering mag het niet lastig of onmogelijk maken om via analoge weg gebruik te maken van openbare diensten.

3.9. Het EESC juicht het dan ook toe dat de Commissie met deze mededeling het niveau van interoperabiliteit van de publieke sector wenst te verbeteren en te vervolmaken door op EU-niveau een rechtskader vast te stellen⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Zie de toelichting bij het voorstel voor een verordening, evenals de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende een versterkt beleid inzake de interoperabiliteit van de overheidssector — Overheidsdiensten koppelen, overheidsbeleid steunen en algemeen nut bieden op weg naar een “Interoperabel Europa”.

⁽⁹⁾ In zijn advies over het Europees interoperabiliteitskader — Implementatiestrategie (TEN/635) heeft het EESC al gewezen op het belang van interoperabiliteit voor de voltooiing van de digitale eengemaakte markt (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 176).

⁽¹⁰⁾ Zie het EESC-advies 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 — Het Europees actieplan inzake e-overheid 2011-2015 — Benutten van de ICT om een slimme, duurzame en innovatieve overheid te bevorderen, en de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar interoperabele Europese overheidsdiensten (PB C 376 van 22.12.2011, blz. 92).

⁽¹¹⁾ Dit is een terugkerend thema in de adviezen van het EESC (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 176).

⁽¹²⁾ Het EESC heeft in eerdere adviezen zijn steun uitgesproken voor alle projecten van de Europese Unie die gericht zijn op de verwezenlijking van de doelstellingen van de digitale transitie van de Europese Unie (PB C 365 van 23.9.2022, blz. 13).

3.10. Het EESC erkent dat deze verbetering van de interoperabiliteit enorme voordelen zal opleveren, zowel voor burgers, met name grensarbeiders, als voor bedrijven en voor de openbare dienstverlening in de lidstaten zelf.

3.11. Maar willen deze voordelen ook echt iets voorstellen, dan volstaat het niet, zoals de Commissie terecht opmerkt, om alleen te kijken naar de technische aspecten van de koppeling tussen diensten. Dan zijn er ook voldoende nationale overheidsinvesteringen nodig, op alle niveaus.

3.12. Er is behoefte aan coördinatie, zowel op het niveau van regelgeving als op het niveau van netwerken van sectorale diensten, om enerzijds te voorkomen dat de resultaten van de interoperabiliteit teniet worden gedaan door onnodige bureaucratie en anderzijds te verhinderen dat dezelfde gegevens door burgers of bedrijven aan verschillende overheidsdiensten worden verstrekt, met dubbele procedures en onnodige kosten tot gevolg.

3.13. Ook moet worden voorkomen dat er nationale obstakels zijn in de digitale publieke dienstverlening die, vanwege problemen met de connectiviteit of interoperabiliteit, de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens met burgers en bedrijven van andere lidstaten of met overheidsdiensten van andere lidstaten in de weg zitten⁽¹³⁾.

3.14. Het EESC stelt met voldoening vast dat de digitalisering van overheidsdiensten tijdens de pandemie en de lockdowns een hoge vlucht heeft genomen.

3.15. Het is dan ook een goede zaak dat met deze mededeling wordt gestreefd naar samenhang tussen alle beleidsmaatregelen op het gebied van interoperabiliteit, zowel op het niveau van het nationale beleid als op het niveau van het Europese sectorale beleid, door het gebruik van gemeenschappelijke modellen en het delen van technische specificaties en andere deelbare oplossingen aan te moedigen.

3.16. Om dezelfde redenen steunt het EESC het beginsel van hergebruik en doorgifte van elementen en gegevens door de verschillende overheidsdiensten, zowel op Europees als op nationaal niveau.

3.17. Waar het gaat om de interoperabiliteit van overheidsdiensten, maakt het EESC zich ook zorgen over het gebruik van verschillende talen. Het taalregime mag geen bureaucratische belemmering vormen en er moet voor worden gezorgd dat de uitwisseling van gegevens en informatie plaatsvindt in een taal die door iedereen wordt begrepen.

3.18. Het EESC staat achter de invoering en institutionalisering van een governancestructuur voor dit beleid, bestaande uit twee belangrijke organen, namelijk de Interoperabel Europa-raad, die wordt voorgezeten door de Commissie en bestaat uit vertegenwoordigers van alle lidstaten, een vertegenwoordiger van het Comité van de Regio's en een vertegenwoordiger van het Europees Economisch en Sociaal Comité, en de Interoperabel Europa-gemeenschap, waarin afgevaardigden van het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector zetelen⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾.

3.19. Het EESC vindt het belangrijk dat het maatschappelijk middenveld, met name de sociale partners, worden betrokken bij het uitstippelen van het beleid op het gebied van interoperabiliteit, niet alleen omdat burgers en bedrijven de uiteindelijke doelgroep zijn van dit beleid, maar ook omdat het maatschappelijk middenveld nieuwe technologische oplossingen kan aandragen die buiten het bestek van de publieke sector vallen.

3.20. Het EESC is van mening dat het maatschappelijk middenveld op verschillende niveaus moet worden betrokken en dat de Commissie de lidstaten moet aanmoedigen en prikkels moet geven om deze betrokkenheid op verschillende niveaus — nationaal, regionaal en lokaal — te bevorderen.

3.21. Het is een goede zaak dat de Commissie één toegangspunt wil creëren om alle kennis en oplossingen op het gebied van interoperabiliteit, die zowel door publieke als private entiteiten kunnen worden aangereikt, te bundelen en te centraliseren.

⁽¹³⁾ Persoonsgegevens kunnen een belemmering vormen voor de grensoverschrijdende interoperabiliteit van overheidsdiensten.

⁽¹⁴⁾ De Interoperabel Europa-raad houdt zich bezig met het uitwerken van maatregelen en het ondersteunen, adviseren en monitoren van het Europese interoperabiliteitsbeleid, terwijl de Interoperabel Europa-gemeenschap afgevaardigden van het maatschappelijk middenveld samenbrengt die de Interoperabel Europa-raad kunnen helpen bij het vinden en vaststellen van eventuele nieuwe oplossingen.

⁽¹⁵⁾ De optie die door de Commissie is gekozen, strookt met de aanbevelingen die het EESC in eerdere adviezen heeft gedaan (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 176).

3.22. Net als de Commissie is het EESC van mening dat de Europese overheidsdiensten minder afhankelijk moeten worden van digitale infrastructuur die door derde landen ter beschikking wordt gesteld, omdat dat de Europese digitale soevereiniteit in gevaar brengt.

3.23. In verband hiermee zij erop gewezen dat volgens de Commissie gebruik moet worden gemaakt van open systemen, bij voorkeur open source software, waardoor oplossingen kunnen worden gedeeld tussen ontwikkelaars.

3.24. Het EESC juicht het dan ook toe dat de mededeling voorziet in en pleit voor experimentele oplossingen die partnerschappen tussen de publieke sector en innovatieve technologiebedrijven en start-ups mogelijk maken, met het oog op de ontwikkeling van innovatieve experimentele oplossingen die na een succesvolle testfase kunnen worden toegepast in en gedeeld door overheidsdiensten.

3.25. Het EESC acht het van belang dat in toekomstige financieringsprogramma's voor de interoperabiliteit van openbare diensten als voorwaarde wordt gesteld dat de beginselen en structuren van het Europees interoperabiliteitskader worden overgenomen.

3.26. Dit is een goede manier om overheidsdiensten er met zachte dwang toe te bewegen gemeenschappelijke normen vast te stellen op het gebied van interoperabiliteit.

3.27. Het EESC verbaast zich erover dat in deze mededeling ⁽¹⁶⁾, anders dan in eerdere mededelingen, geen melding wordt gemaakt van de voordelen die interoperabele Europese overheidssystemen kunnen opleveren op het gebied van fraudebestrijding, waardoor de lidstaten aan efficiëntie en inkomsten winnen.

3.28. In dit verband wijst het EESC erop dat de interoperabiliteit van systemen gepaard moet gaan met het gebruik van kunstmatige intelligentie, die overheidsdiensten kan helpen bij het analyseren van gegevens en het bovendien mogelijk maakt om de verschillende overheidsdiensten in de lidstaten alert te maken en te waarschuwen.

3.29. Tot slot nog twee opmerkingen over de groene transitie en gegevensbescherming:

3.29.1. Een van de doelstellingen van de mededeling is de strategie voor de interoperabiliteit van overheidssystemen niet alleen op te nemen in de strategie voor de digitale transitie, maar ook in die voor de groene transitie.

3.29.2. Het EESC wijst erop dat sommige zeer doeltreffende IT-oplossingen ook zeer energie-intensief kunnen zijn.

3.29.3. Dit geldt voor de blockchaintechnologie, die weliswaar zeer doeltreffend is in het beveiligen van bijvoorbeeld gevoelige gegevens, maar ook veel energie verbruikt.

3.29.4. Het EESC is zeer te spreken over de manier waarop regels zijn vastgesteld voor het opzetten van testomgevingen voor regelgeving.

3.29.5. Het EESC is van mening dat gegevensbescherming weliswaar met de nodige omzichtigheid moet worden benaderd, maar geen belemmering mag vormen voor openbare diensten of particulieren om nieuwe interoperabele oplossingen te bedenken.

3.29.6. Bovendien vindt het EESC dat er voor zowel burgers en bedrijven als andere openbare diensten verschillende autorisatieniveaus moeten gelden voor de toegang tot gegevens om de vertrouwelijkheid van de gegevens te waarborgen en ervoor te zorgen dat alleen strikt noodzakelijke gegevens openbaar worden gemaakt.

3.29.7. Op die manier kunnen problemen worden voorkomen, zoals die welke zich onlangs hebben voorgedaan met betrekking tot de toegankelijkheid van gegevens in het Centrale Register van uiteindelijke begunstigden, waarover het Hof van Justitie van de Europese Unie zich inmiddels heeft uitgesproken.

Brussel, 22 maart 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

⁽¹⁶⁾ Zie de bijlage bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Europees interoperabiliteitskader — Implementatiestrategie.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht

(COM(2022) 702 final — 2022/0408 (COD))

(2023/C 184/06)

Rapporteur: **Sandra PARTHIE**Corapporteur: **Philip VON BROCKDORFF**

Raadpleging	Europees Parlement, 26.1.2023 Raad van de Europese Unie, 30.1.2023
Rechtsgrond	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	10.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	207/0/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) benadrukt dat een goed opgezette insolventieregeling levensvatbare ondernemingen moet helpen om draaiend te blijven en moet voorkomen dat zij voortijdig worden vereffend. Daarbij moet worden gestreefd naar een goed evenwicht tussen voortijdige insolventie en procedures die te laat worden opgestart. In dit verband is het van groot belang dat de procedures transparant zijn en dat gemakkelijk informatie over de prestaties van de onderneming verkregen kan worden. Voorts moet een goed opgezette insolventieregeling ook tegengaan dat kredietverstrekkers leningen met een hoog risico verstrekken en dat beheerders en aandeelhouders dergelijke leningen aangaan of andere roekeloze financiële beslissingen nemen ⁽¹⁾.

1.2. Het EESC meent dat hervormingen van insolventieregelingen die op schuldhherstructurering en interne reorganisatie zijn gericht, ertoe bijdragen dat banen behouden blijven, minder kleine en middelgrote ondernemingen failliet gaan en minder winstgevende ondernemingen worden vereffend. Wel zou het EESC graag zien dat er voorstellen worden gedaan om de openstaande kwestie met betrekking tot insolventie van natuurlijke personen aan te pakken.

1.3. Het EESC betwijfelt of het voorstel, dat wordt gepresenteerd als een belangrijke stap om relevante hiaten bij de verdere ontwikkeling van de kapitaalmarktenuie te dichten, wel aan deze verwachtingen kan voldoen. Het voorstel voorziet niet in een geharmoniseerde definitie van insolventiegronden noch wordt een rangorde van vorderingen bepaald, terwijl beide essentieel zijn om de nationale insolventieregels efficiënter en minder versnipperd te maken.

1.4. Het EESC dringt er bij Commissie, Parlement en Raad op aan zich nog eens te buigen over het in artikel 27 vervatte voorstel om tegenpartijen, bijvoorbeeld leveranciers van een bedrijf waartegen een insolventieprocedure wordt ingeleid, te verplichten nog uit te voeren overeenkomsten te ondertekenen, die vervolgens zonder toestemming van de tegenpartij worden overgedragen aan de overnemer van de onderneming. Dit bindt hen immers kunstmatig aan een contractpartner die zij nooit hebben gekozen of nagetrokken, en legt hun ondernemingsvrijheid aan banden. Inperking van contractuele rechten op beëindiging bij insolventie zal ertoe leiden dat essentiële leveranciers minder bereid zijn om krediet te verstrekken, met name in het geval van kleine en middelgrote ondernemingen en microbedrijven die in financiële moeilijkheden verkeren.

1.5. Daarentegen is het EESC verheugd dat er een speciale procedure wordt ingevoerd om de vereffening van micro-ondernemingen gemakkelijker en sneller te laten verlopen, zodat de insolventieprocedure voor deze ondernemingen kostenefficiënter wordt. Deze regelingen ondersteunen ook de ordelijke vereffening van “vermogensloze” micro-ondernemingen en pakken het probleem aan dat sommige lidstaten de toegang tot insolventieprocedures afwijzen indien de verwachte recuperatiewaarde lager is dan de gerechtskosten. Het EESC benadrukt dat hiermee zo'n 90 % van het aantal insolventies in de EU gemoeid is en acht deze procedure dan ook van groot belang.

⁽¹⁾ Wereldbank, Resolving Insolvency, geraadpleegd op 3 januari 2023.

1.6. Maar hoewel het EESC de invoering van deze speciale procedure steunt, waarschuwt het er wel voor dat de vereisten voor nationale rechtbanken om deze taken uit te voeren, kunnen leiden tot overbelasting van de nationale rechtsstelsels als het hun verantwoordelijkheid wordt om te beoordelen of een micro-onderneming inderdaad insolvent is en om de noodzakelijke lange procedures te leiden, met inbegrip van de afwikkeling van de boedel en de verdeling van de opbrengst. Het EESC beveelt dan ook aan een beroep te doen op andere bevoegde actoren, zoals insolventiefunctionarissen, om de lasten voor de rechterlijke macht te helpen verlichten⁽²⁾.

1.7. Tot slot wil het EESC erop wijzen dat inefficiënte insolventieprocedures kunnen leiden tot hogere niveaus van niet-renderende leningen (NPL's), hetgeen de financiële stabiliteit in gevaar brengt en ook gevolgen heeft voor de kredietverlening, de inflatie en het reële bbp. Het EESC is van mening dat efficiënte regelingen inzake insolventie en de rechten van schuldeisers en schuldenaren behoren tot de aanvullende instrumenten in het arsenaal van beleidsmakers om de groei van NPL's in te dammen door de kans op terugbetaling van leningen te vergroten en door NPL-niveaus sneller aan te passen.

2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1. Doel van het voorstel is de verschillen tussen de nationale insolventiewetgevingen te verkleinen en aldus het probleem van potentieel inefficiënte insolventiekaders in lidstaten waar sprake is van dergelijke verschillen aan te pakken door insolventieprocedures in het algemeen transparanter te maken en belemmeringen voor het vrije verkeer van kapitaal te verminderen. Door bepaalde aspecten van het insolventierecht te harmoniseren beoogt het voorstel met name de informatie- en leerkosten voor grensoverschrijdende beleggers te verminderen. Meer uniforme insolventiewetgevingen zullen er dan hopelijk toe leiden dat ondernemingen in de hele Unie een grotere keuze aan financiering hebben.

2.2. Het onderhavige voorstel heeft tot doel een aantal hiaten in eerdere EU-wetgeving inzake insolventieregels, namelijk Richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad⁽³⁾ en Verordening (EU) 2015/848 van de Commissie⁽⁴⁾, te dichten. Het gaat daarbij met name om de recuperatie van goederen uit de vereffende insolvente boedel, de efficiëntie van de procedures, en een voorspelbare en eerlijke verdeling van de gerecupereerde waarde onder de schuldeisers. Kwesties die worden aangepakt hebben onder meer betrekking op vorderingen tot nietigverklaring, het opsporen van goederen, de plichten en aansprakelijkheid van bestuurders, de verkoop van een onderneming als "going concern" via "pre-packprocedures", de trigger voor het openen van een insolventieprocedure, een speciale insolventieregeling voor micro- en kleine ondernemingen, de rangorde van vorderingen en schuldeiserscomités.

2.3. Gebleken is dat de huidige nationale insolventieregels aanzienlijk van elkaar verschillen wat betreft de tijd die nodig is om een onderneming te vereffenen en de waarde die uiteindelijk kan worden gerecupereerd. In sommige lidstaten nemen de insolventieprocedures veel tijd in beslag en wordt er gemiddeld genomen weinig waarde gerecupereerd. Volgens de Europese Commissie vormt dit een belemmering voor de kapitaalmarktunie en voor grensoverschrijdende investeringen binnen de EU.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie waarmee grensoverschrijdende insolventieregels en -procedures transparanter moeten worden en er meer informatie over beschikbaar moet komen. Wel is het van mening dat hiermee slechts een eerste stap wordt gezet op weg naar convergentie van de insolventieregelingen in de EU-lidstaten. Het EESC zou voorts graag zien dat er voorstellen worden gedaan om de openstaande kwestie met betrekking tot insolventie van natuurlijke personen aan te pakken.

3.2. Het EESC benadrukt dat een goed opgezette insolventieregeling levensvatbare ondernemingen moet helpen om draaiend te blijven en moet voorkomen dat zij voortijdig worden vereffend. Zo'n regeling moet ook tegengaan dat kredietverstrekkers leningen met een hoog risico verstrekken en dat beheerders en aandeelhouders dergelijke leningen aangaan of andere roekeloze financiële beslissingen nemen⁽⁵⁾. Een onderneming die door een tijdelijke economische neergang of een verkeerde beslissing in zwaar weer verkeert, kan wellicht nog oprabbelen indien de economische situatie verbetert of zij haar fouten herstelt. Alle betrokken partijen zijn daarbij gebaat: schuldeisers kunnen een groter deel van hun investeringen recupereren, meer werkenden behouden hun baan en het netwerk van leveranciers en klanten gaat niet verloren.

⁽²⁾ The World Bank, Principles for effective Insolvency and Creditor/debtor Regimes, revised Edition 2021, beginselen c6.1 en c19.6.

⁽³⁾ Richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 (Richtlijn betreffende herstructurering en insolventie) (PB L 172 van 26.6.2019), blz. 18).

⁽⁴⁾ Verordening (EU) 2015/848 van de Commissie van 20 mei 2015 betreffende insolventieprocedures (PB L 141, 5.6.2015, blz. 19).

⁽⁵⁾ Wereldbank, Resolving Insolvency, geraadpleegd op 3 januari 2023.

3.3. Studies wijzen uit dat doeltreffende hervormingen van de rechten van schuldeisers gepaard gaan met lagere kredietkosten, een betere toegang tot krediet, een betere recuperatie voor schuldeisers en een beter behoud van banen⁽⁶⁾. Ook moeten schuldeiserscomités ruimere rechten op deelname krijgen, met mogelijke betrokkenheid van een werknemersvertegenwoordiger. Als schuldeisers aan het einde van een insolventieprocedure het grootste deel van hun beleggingen kunnen recupereren, kunnen zij weer herinvesteren in bedrijven en bedrijven een betere toegang tot krediet blijven geven. Een vergelijkbaar effect heeft een faillissementsregeling waarbij de absolute voorrang van vorderingen geëerbiedigd wordt: door een zekerheid gedekte schuldeisers kunnen leningen blijven verstreken en het vertrouwen in het faillissementsstelsel blijft behouden⁽⁷⁾.

3.4. Volgens het EESC dragen hervormingen van insolventieregelingen die op schuldhierstructurering en interne reorganisatie zijn gericht, ertoe bij dat banen behouden blijven, minder kleine en middelgrote ondernemingen failliet gaan en minder winstgevend ondernemingen worden vereffend.

3.5. De grote verschillen tussen nationale insolventiewetten worden, naast belastingvoorschriften, vaak genoemd als belemmeringen voor grensoverschrijdende beleggingen. Met het verkleinen van deze verschillen zouden kapitaalmarkten beter kunnen functioneren, waardoor het gemakkelijker zou worden om in de hele EU te beleggen. Het voorstel voorziet echter niet in harmonisatie van essentiële aspecten van het insolventierecht. Zo wordt er geen geharmoniseerde definitie van insolventiegronden gegeven noch wordt een rangorde van vorderingen bepaald, terwijl beide essentieel zijn om de nationale insolventieregels efficiënter en minder versnipperd te maken. Dit voorspelt weinig goeds voor het realiseren van de kapitaalmarktunie, die hard nodig is, maar een ambitieuze doelstelling blijft.

3.6. Het EESC blijft desondanks vasthouden aan zijn pleidooi voor een EU-brede kapitaalmarkt die opener is en ondernemingen een ruimere toegang tot beleggingen biedt. Het neemt ook kennis van de bevindingen van de Commissie en de Wereldbank⁽⁸⁾ dat wanneer een hoger percentage goederen gerecupereerd kan worden in de context van betere insolventie- en crediteurrechten, Europese ondernemingen een ruimere toegang tot krediet krijgen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC erkent dat insolventieprocedures aanzienlijke verschillen vertonen, waarbij sommige lidstaten in hun nationale regelgeving kiezen voor een aanpak die meer gericht is op de “schuldenaar die zijn goederen in bezit houdt”, andere lidstaten meer voor de “rechten van de schuldeiser”, en weer andere lidstaten arbeid en arbeidswetgeving vooropstellen. Dit leidt tot verschillende voorkeuren ten aanzien van de vereffening van ondernemingen, de rangorde van vorderingen van schuldeisers en de rol van directeuren, insolventiefunctionarissen en gerechtshoven. Bij het uitstippelen van beleid moet ook rekening worden gehouden met verschillen tussen aandeelhouders en schuldenaars; terwijl eerstgenoemden in het algemeen ontvankelijk zijn voor preventie- en stroomlijningsinstrumenten, zijn schuldenaars dat meer voor de beschikbaarheid van herstructureringsinstrumenten. Met de voorstellen van de Commissie wordt weliswaar een eerste stap gezet in de richting van een EU-brede convergentie, maar een effectieve harmonisatie blijft buiten handbereik en evenmin wordt de openstaande kwestie met betrekking tot insolventie van natuurlijke personen opgepakt.

4.2. Het EESC is het met de Commissie eens dat nationale insolventiewetten een belangrijk punt van overweging vormen voor buitenlandse investeerders. Wel wijst het erop dat het aantal insolventies waarbij sprake is van grensoverschrijdende kredietverlening, niet meer dan 20 % van alle gevallen bedraagt. Voorts blijkt uit gegevens voor de G20-landen dat een doeltreffend stelsel van wettelijke rechten slechts een geringe stijging van het aandeel van de directe buitenlandse investeringen oplevert: van 2 naar 3 % van het bbp. Bovendien is een aanzienlijk deel van de directe buitenlandse investeringen het gevolg van fusies en overnames van bestaande ondernemingen en niet zozeer van investeringen in nieuwe ondernemingen.

4.3. Het effect van de convergentie van het insolventierecht op de investeringen moet dus niet overschat worden. Dit neemt niet weg dat de totstandbrenging van een doeltreffend kader voor wettelijke rechten voor schuldeisers alsook het verschaffen van meer transparantie aan alle potentiële investeerders over insolventiewetgeving en van gelijke informatie over de rechtssituatie een positieve impact op de buitenlandse investeringen kunnen hebben. Zekerheid omtrent de regels betreffende de rechten van crediteuren en debiteuren en een grotere harmonisatie van de procedures voor de verwijdering van zekerheden in de lidstaten zouden ook risico's verminderen en een verdere impuls geven aan grensoverschrijdende investeringen en de interne handel.

⁽⁶⁾ Wereldbank, Resolving Insolvency, geraadpleegd op 3 januari 2023.

⁽⁷⁾ Wereldbank, Resolving Insolvency, geraadpleegd op 3 januari 2023.

⁽⁸⁾ How Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Can Help Address Nonperforming Loans — EFI Note-Finance. Washington, DC: Wereldbank.

4.4. Voorts acht het EESC het van groot belang dat beleggers informatie en transparantie wordt geboden over kwesties in verband met vorderingen tot nietigverklaring, het opsporen van goederen, de plichten en aansprakelijkheid van bestuurders, de verkoop van een onderneming als “going concern” via “pre-packprocedures”, de trigger voor het openen van een insolventieprocedure, een speciale insolventieregeling voor micro- en kleine ondernemingen, de rangorde van vorderingen en schuldeiserscomités.

4.5. Het EESC is er voorts mee ingenomen dat er een speciale procedure wordt ingevoerd om de vereffening van micro-ondernemingen gemakkelijker en sneller te laten verlopen, zodat de insolventieprocedure voor dergelijke ondernemingen kostenefficiënter wordt. Deze regelingen ondersteunen ook de ordelijke vereffening van “vermogensloze” micro-ondernemingen en pakken het probleem aan dat sommige lidstaten de toegang tot insolventieprocedures afwijzen indien de verwachte recuperatiewaarde lager is dan de gerechtskosten. Het EESC benadrukt dat hiermee zo'n 90 % van het aantal insolventies in de EU gemoeid is en acht deze procedure dan ook van groot belang.

4.6. Maar hoewel het EESC de invoering van deze speciale procedure steunt, waarschuwt het er wel voor dat de vereisten voor nationale rechtbanken om deze taken uit te voeren, overeenkomstig artikel 12 e.v. van de richtlijn, kunnen leiden tot overbelasting van de nationale rechtsstelsels als het hun verantwoordelijkheid wordt om te beoordelen of een micro-onderneming inderdaad insolvent is en om de noodzakelijke lange procedures te leiden. Daarmee zou volgens het EESC deels afbreuk worden gedaan aan het doel van de voorgestelde wetgeving. In eerdere adviezen⁽⁹⁾ heeft het EESC erop gewezen dat stelselmatig een beroep doen op de gerechtelijke instanties niet de beste oplossing lijkt, en heeft het aanbevolen om nieuwe instanties op te richten die de verantwoordelijkheid voor deze taak op zich nemen. De effectieve betrokkenheid van onafhankelijke insolventiefunctionarissen is met name gunstig gebleken voor slecht georganiseerde micro-ondernemers in vereenvoudigde liquidatieprocedures, en het EESC is van mening dat actief moet worden overwogen om insolventiefunctionarissen in te schakelen⁽¹⁰⁾.

4.7. Het EESC beveelt tevens aan om insolventiefunctionarissen, ongeacht de lidstaat waar zij zijn aangewezen, rechtstreeks en snel toegang te geven tot de nationale activaregisters indien er daarvoor een gerechtvaardigd belang is. Het wijst er ook op dat dergelijke registers nog niet in alle lidstaten zijn opgezet en dringt er bij de bevoegde autoriteiten op aan hier snel iets aan te doen.

4.8. Met het oog op de efficiëntie is het EESC ingenomen met het voorstel voor een pre-packprocedure, waarbij de verkoop van de onderneming van de schuldenaar (of een deel daarvan) wordt voorbereid en onderhandeld voordat een insolventieprocedure formeel wordt geopend. Dit maakt het mogelijk om de verkoop kort na het opstarten van de formele insolventieprocedure voor de vereffening van een onderneming uit te voeren en de opbrengst te verkrijgen. Het EESC waarschuwt echter voor het in artikel 27 vervatte voorstel om tegenpartijen, bijvoorbeeld leveranciers van een bedrijf waartegen een insolventieprocedure wordt ingeleid, te verplichten nog uit te voeren overeenkomsten te ondertekenen, die vervolgens zonder toestemming van de tegenpartij worden overgedragen aan de overnemer van de onderneming. Dit bindt hen immers kunstmatig aan een contractpartner die zij nooit hebben gekozen of nagetrokken, en legt hun ondernemingsvrijheid aan banden. Dit geldt met name voor werknemers, wier vrijheid van beroep niet mag worden geschonden door een gedwongen verandering van werkgever. Het EESC dringt er daarom bij Commissie, Parlement en Raad op aan dit voorstel te herzien. Daarnaast dienen ook in de pre-packprocedure ruimere mogelijkheden te komen voor deelname van en controle door een schuldeiserscomité.

4.9. Het EESC wijst er ook op dat convergentie van de rangorde van vorderingen niet aan bod komt in de richtlijn en dat er ook geen definitie van insolventiegronden wordt gegeven. Worden deze kwesties niet geregeld, dan kunnen insolventieprocedures niet geharmoniseerd worden. Het EESC betreurt dan ook ten zeerste dat de Commissie ze niet heeft opgepakt.

4.10. Daarnaast wordt in het voorstel niet de nodige aandacht gewijd aan insolventietriggers, al wordt in de mededeling over de richtlijn beweerd dat dat wel het geval is. In het voorstel staat dat de twee gebruikelijke triggers in de lidstaten voor de opening van een gewone insolventieprocedure de “staking van betaling”-test en de balanstest zijn.

4.11. Met het oog op de vereenvoudiging van insolventieprocedures, waar het EESC in principe voorstander van is, wordt in de richtlijn voorgesteld dat het onvermogen om schulden op de vervaldag te betalen wordt gehanteerd als criterium voor de opening van een vereenvoudigde vereffeningprocedure. Maar vervolgens moeten de lidstaten zelf bepalen onder welke specifieke voorwaarden aan dit criterium wordt voldaan. Door hun daarbij geen leidraad te geven laat men de kans lopen om tot een coherente aanpak in de EU te komen.

⁽⁹⁾ O.a. in zijn advies over insolventie van bedrijven (PB C 209 van 30.6.2017, blz. 21).

⁽¹⁰⁾ The World Bank, Principles for effective Insolvency and Creditor/debtor Regimes, revised Edition 2021, beginselen c6.1 en c19.6.

4.12. Het EESC wijst er ook op dat banken doorgaans als voornaamste financiële intermediairs fungeren en van fundamenteel belang zijn voor een stabiel financieel stelsel. Niet-renderende leningen (non-performing loans, NPL's) hollen de winstgevendheid uit en kunnen de solvabiliteit van banken in gevaar brengen. Regelingen inzake insolventie en de rechten van schuldeisers en schuldenaren behoren tot de aanvullende instrumenten in het arsenaal van beleidsmakers om de groei van NPL's in te dammen en bij te dragen aan een oplossing wanneer problematische niveaus worden bereikt. Uit een analyse op ondernemingsniveau blijkt dat hervormingen van insolventieregelingen waarmee de belemmeringen voor bedrijfsherstructureringen worden verminderd en de persoonlijke kosten in verband met faillissement worden verlaagd, er mogelijk toe leiden dat er minder kapitaal in zogenaamde zombiebedrijven blijft zitten. Dat kan deels worden bereikt door zwakke ondernemingen te herstructureren, waarna kapitaal weer kan vloeien naar productievere ondernemingen.

4.13. Tot slot beveelt het EESC aan dat de Commissie in het kader van de relevante insolventieregelgeving regelmatig statistieken over insolventiezaken publiceert, zodat van tijd tot tijd kan worden beoordeeld hoe goed het ingevoerde systeem werkt.

Brussel, 22 maart 2023.

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 Verordening (EG) nr. 6/2002 van de Raad betreffende Gemeenschapsmodellen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2246/2002 van de Commissie

(COM(2022) 666 final — 2022/0391 (COD))

en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de rechtsbescherming van modellen (herschikking)

(COM(2022) 667 final — 2022/0392 (COD))

(2023/C 184/07)

Rapporteur: **Ferre WYCKMANS**

Raadpleging	a) Raad, 21.12.2022 b) Europees Parlement, 12.12.2022 Raad, 21.12.2022
Rechtsgrond	a) Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie b) Artikelen 114 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	148/0/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat een doeltreffend systeem voor de bescherming van modellen gunstig is voor de consument en het grote publiek, voor zover het eerlijke mededinging en handelspraktijken bevordert. Het draagt ook bij tot de economische ontwikkeling door het stimuleren van creativiteit in het bedrijfsleven en op het gebied van producten, handelsactiviteiten en uitvoer.

1.2. In de meeste lidstaten moet het model worden geregistreerd bij een nationale dienst voor industriële eigendom teneinde wettelijk te worden beschermd. Afhankelijk van de nationale wetgeving en het soort model kan het ook als niet-ingeschreven model of als kunstwerk door auteursrecht worden beschermd. In sommige lidstaten zijn de bescherming als industrieel model en de auteursrechtelijke bescherming cumulatief, terwijl zij elkaar in andere lidstaten uitsluiten. In bepaalde omstandigheden kan een model ook in aanmerking komen voor bescherming uit hoofde van het recht inzake oneerlijke mededinging, maar de vereisten voor bescherming en de draagwijdte van de rechten en bestaande rechtsmiddelen kunnen aanzienlijk verschillen.

1.3. Volgens het EESC is het essentieel het rechtskader voor modellen aan het digitale tijdperk aan te passen teneinde het herstel en de veerkracht van de Unie te bevorderen en innovatie en concurrentievermogen te stimuleren. Het EESC staat achter de nieuwe definitie van model in het voorstel voor een richtlijn. Deze wordt nog relevanter in het licht van de technologische vooruitgang door het begrip “voortbrengsel” uit te breiden tot technologische modellen die niet in fysieke voorwerpen zijn vormgegeven.

1.4. Het EESC is ook ingenomen met de beperking van de bescherming tot de uiterlijke kenmerken zoals zichtbaar in de aanvraag voor inschrijving, aangezien de rechtszekerheid van de bescherming hiermee wordt vergroot.

1.5. Het EESC vindt het een goede zaak dat in het voorstel voor een verordening de oplossing wordt overgenomen die het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn “Acacia-arrest” van 20 december 2017 ⁽¹⁾ heeft aangedragen, waarin de interpretatie van het begrip “reparatieclausule” werd verduidelijkt, temeer daar deze oplossing de bescherming van de consument verbetert.

⁽¹⁾ Gevoegde zaken C-397/16 en C-435/16.

1.6. Volgens het EESC zal het samenvoegen van de publicatietaks en de inschrijvingstaks het totale bedrag van de te betalen taksen echter niet kunnen verlagen, aangezien de kosten van vernieuwing, zoals voorgesteld, drastisch toenemen. Deze maatregel is dus niet zo gunstig voor kmo's en individuele ontwerpers als wordt beweerd. Het EESC pleit voor lagere bedragen voor kmo's en individuele ontwerpers, eventueel in verhouding tot hun omzet.

1.7. Volgens het EESC is de vereenvoudiging dankzij de afschaffing van de vereiste inzake "eenheid van klasse" noodzakelijk, maar niet voldoende. De gebruiksvriendelijkheid van de systemen voor het indienen van modellen op de websites van de nationale bureaus voor industriële eigendom en het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO, "het Bureau") moet immers verder worden verbeterd. Om deze uitdaging aan te gaan, zouden de bureaus zich kunnen wenden tot de octrooigemachtigden, zodat kmo's en individuele ontwerpers hun modellen gemakkelijker kunnen beschermen.

1.8. Het EESC acht het niet passend artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) toe te passen om regels voor geschillen en beroep tegen beslissingen van het Bureau op te stellen, aangezien een gedelegeerde handeling slechts bedoeld is als aanvulling op de basishandeling en alleen betrekking mag hebben op niet-essentiële elementen. De bepalingen die het voorstel voor een verordening bij gedelegeerde handeling beoogt vast te stellen, hebben betrekking op de rechten van titel VI van het Handvest van de grondrechten inzake justitie, met name artikel 47 betreffende het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. Zij kunnen derhalve niet als niet-essentiële elementen worden beschouwd.

1.9. Het EESC beveelt aan dat dergelijke bepalingen in de verordening zelf worden vastgesteld.

2. Achtergrond

2.1. In het positieve recht worden op grond van Richtlijn 98/71/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾ ("de richtlijn") de nationale wetten inzake de rechtsbescherming van modellen gedeeltelijk geharmoniseerd. Bij Verordening (EG) nr. 6/2002 van de Raad ⁽³⁾ ("de verordening") wordt een op zichzelf staand systeem ingevoerd voor de bescherming van unitaire rechten in de hele Unie voor ingeschreven en niet-ingeschreven Gemeenschapsmodellen, mits de laatstgenoemde aan de voorwaarden voor bescherming voldoen, namelijk dat zij nieuw zijn en een eigen karakter hebben. Zonder inschrijving kan het voor de houder moeilijk zijn het bestaan van een recht op het model te bewijzen. Bovendien is de duur van de bescherming beperkt tot drie jaar en is de draagwijdte van de verleende rechten minder uitgebreid.

2.2. De verordening is in 2006 gewijzigd om uitvoering te geven aan de toetreding van de EU tot het internationale registratiestelsel van 's-Gravenhage, dat ten doel heeft één eenvoudige, goedkope en gecentraliseerde procedure voor de inschrijving van modellen bij de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom (WIPO) in te stellen.

2.3. In de verordening worden vervangingsonderdelen voor reparatiedoeleinden uitgesloten van de bescherming van Gemeenschapsmodellen, omdat bij de ontwikkeling van de richtlijn geen overeenstemming hierover kon worden bereikt. Bij gebrek aan steun in de Raad heeft de Commissie haar voorstel tot herziening van de richtlijn in 2014 ingetrokken.

2.4. Het onderhavige voorstel sluit hierop aan en komt voort uit de mededeling van de Commissie van 25 november 2020 getiteld "Het innovatiepotentieel van de EU optimaal benutten — Een actieplan inzake intellectuele eigendom om het herstel en de veerkracht van de EU te ondersteunen", die is gepubliceerd naar aanleiding van de hervorming van het merkenrecht. Bedoeling is een regeling voor te stellen die beter is aangepast aan het digitale tijdperk, toegankelijker en efficiënter is voor individuele ontwerpers, kmo's en industrieën, minder duur en ingewikkeld is en de rechtszekerheid van het beschermingsstelsel versterkt.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Een industrieel model wordt gevormd door het decoratieve aspect van een voorwerp. Het kan driedimensionaal of tweedimensionaal zijn. Bij een geslaagd model zijn functie en vorm harmonieus met elkaar verbonden. Of het nu gaat om een tafel of een telefoon, het voorwerp wordt aantrekkelijk gemaakt door of wordt verkozen boven een ander dankzij het model.

3.2. Een industrieel model is van toepassing op een verscheidenheid van industriële en ambachtelijke producten, zoals technische of medische instrumenten, horloges, juwelen, luxeproducten, huishoudelijke artikelen, elektrische apparaten, voertuigen, architectonische constructies, textielproducten, vrijetijdsartikelen enz.

3.3. Door het voorwerp aantrekkelijk te maken, neemt de marktwaarde van het product toe dankzij het industrieel model. De bescherming van een model draagt dus bij tot het rendement van de investering.

⁽²⁾ Richtlijn 98/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 inzake de rechtsbescherming van modellen (PB L 289 van 28.10.1998, blz. 28).

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 6/2002 van de Raad van 12 december 2001 betreffende Gemeenschapsmodellen (PB L 3 van 5.1.2002, blz. 1).

3.3.1. Het EESC is dan ook van mening dat een doeltreffend beschermingssysteem goed is voor de consument en de burger in het algemeen, omdat het eerlijke mededinging en handelspraktijken bevordert.

3.3.2. Het bevordert ook de economische ontwikkeling door het stimuleren van creativiteit in het bedrijfsleven en op het gebied van de industriële productie, alsook de ontwikkeling van handelsactiviteiten en uitvoer.

3.4. In de meeste lidstaten moet het model worden geregistreerd bij een nationale dienst voor industriële eigendom teneinde wettelijk te worden beschermd. Afhankelijk van de nationale wetgeving en het soort model kan het ook als niet-geregistreerd model of als kunstwerk door auteursrecht worden beschermd.

3.5. In sommige lidstaten zijn de bescherming als industrieel model en de auteursrechtelijke bescherming cumulatief, terwijl zij elkaar in andere lidstaten uitsluiten. Een model kan ook in aanmerking komen voor bescherming uit hoofde van het recht inzake oneerlijke mededinging, maar de vereisten voor bescherming en de draagwijdte van de rechten en bestaande rechtsmiddelen kunnen verschillen.

3.6. Met het oog op de doelstellingen van de Unie om herstel en veerkracht te stimuleren en innovatie en concurrentievermogen aan te moedigen, acht het EESC het van essentieel belang het rechtskader voor modellen aan het digitale tijdperk aan te passen. Het EESC staat achter de voorgestelde nieuwe definitie, aangezien deze relevant is in het licht van de technologische vooruitgang door het begrip “voortbrengsel” uit te breiden tot technologische modellen die niet in fysieke voorwerpen zijn vormgegeven.

3.7. Het EESC is ook ingenomen met de grotere rechtszekerheid die wordt geboden door de bescherming te beperken tot de uiterlijke kenmerken zoals zichtbaar in de aanvraag voor inschrijving.

3.8. Het stemt ook in met de aanpassing van de reikwijdte van de rechten die voortvloeien uit de inschrijving van een model, teneinde de problemen in verband met de toepassing van 3D-printtechnologieën te bestrijken. Bovendien gaat het EESC akkoord met de toevoeging, zoals in het merkenrecht, van het recht voor houders van modellen om te verhinderen dat namaakproducten via het grondgebied van de Unie worden doorgevoerd of in een douanesituatie worden geplaatst zonder daar in het vrije verkeer te worden gebracht, teneinde namaak te bestrijden.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. *Reparatieclausule en consumentenbescherming*

4.1.1. Er is veel geschreven over de bescherming van vervangingsonderdelen (“onderdelen van een samengesteld voortbrengsel”) door het modelrecht. Deze dankzij de verordening verworven vorm van bescherming gaat gepaard met een uitzondering, bekend als de “reparatieclausule”, teneinde het monopolie van fabrikanten of OEM’s (original equipment manufacturers — fabrikanten van originele uitrusting) (met name in de automobielsector) op de markt voor vervangingsonderdelen te beperken (artikel 110). Deze “reparatieclausule” bepaalt dat de houder van een model voor een vervangingsonderdeel geen monopolie kan uitoefenen of een derde kan beletten vervangingsonderdelen in de handel te brengen voor de reparatie van een product om het zijn oorspronkelijke vorm terug te geven.

4.1.2. De producent van een samengesteld voortbrengsel (auto, horloge, mobiele telefoon enz.) controleert immers vaak de gehele productieketen. Hij maakt dan waarschijnlijk dubbele winst; in de eerste plaats op de markt voor de verkoop van het eindproduct, maar ook op de markt voor de verkoop van vervangingsonderdelen.

4.1.3. Volgens de gedragseconomie baseren de meeste consumenten hun keuze op de verkoopprijs van het primaire product, zonder rekening te houden met de verkoopprijs van secundaire diensten. Zij zijn dus gebonden aan hun oorspronkelijke investering en worden gedwongen een prijs te betalen die zij in andere omstandigheden niet noodzakelijkerwijs zouden hebben aanvaard.

4.1.4. Het EESC merkt op dat deze situatie derhalve aanleiding kan geven tot problemen in verband met het mededingingsrecht, aangezien het oorspronkelijke productie-/assemblagebedrijf met een modelrecht een aanzienlijk concurrentievoordeel heeft dat de consument uiteindelijk kan schaden:

- ten aanzien van zijn klanten door hoge prijzen aan te kunnen rekenen of aan koppelverkoop te doen;
- ten aanzien van reparateurs, door de markt naar zich toe te trekken of zijn voorwaarden op te leggen aan de reparateurs aan wie het bereid is te leveren;
- ten aanzien van zijn leveranciers, aangezien het hen zou kunnen verbieden aan onafhankelijke reparateurs te leveren of onafhankelijke leveranciers zou kunnen verbieden zijn onderdelen te kopiëren om de reparatiemarkt te bevoorraden.

4.1.5. Om monopolisering van secundaire markten te voorkomen, heeft de Europese wetgever besloten de rechten die op vervangingsonderdelen kunnen worden verkregen, te beperken.

- De eerste beperking wordt ook wel de uitzondering van de “aanpassingsverplichting” (“must match”) genoemd (artikel 8, lid 2). Het uiterlijk van een product dat met een ander product moet worden verbonden, kan niet worden beschermd.
- De tweede beperking is de bescherming van onderdelen die niet zichtbaar zijn.

4.1.6. Een onderdeel dat bij normaal gebruik van het voortbrengsel niet zichtbaar is, kan niet door het modelrecht worden beschermd (artikel 4, lid 2).

Voorbeelden hiervan zijn:

- het mechanisme van een horloge;
- de binnenkant van de meeste motoren van huishoudelijke apparaten;
- de motor van een auto (die bij normaal gebruik van het voertuig niet zichtbaar wordt geacht, ook al is de motor gemakkelijk te zien door de motorkap op te tillen).

4.1.7. De vervangingsonderdelen die beschermd kunnen worden, zijn dus die welke geen verbindingmechanisme hebben en die zichtbaar zijn. Op grond van de verordening is het dus mogelijk een groot aantal voorwerpen te beschermen. Voor een auto zou het bijvoorbeeld gaan om:

- de koplampen;
- de spatborden;
- de motorkap en de portieren (maar niet de scharnieren);
- het stuurwiel.

4.1.8. Het voortbrengsel dat niet door het modelrecht wordt beschermd, kan dus door elke concurrerende producent van vervangingsonderdelen worden gereproduceerd en op de reparatiemarkt worden gebracht.

4.1.9. De toepassing van deze bepalingen heeft echter vragen opgeroepen. Het is dan ook een goede zaak dat in het voorstel voor een verordening rekening wordt gehouden met de oplossing die het Hof van Justitie van de Europese Unie in het “Acacia-arrest” van 20 december 2017 heeft aangedragen, waarin het de interpretatie van het begrip “reparatieclausule” heeft verduidelijkt.

4.1.10. Het EESC wijst erop dat het hof van beroep van Parijs concreet invulling heeft gegeven aan deze oplossing in zijn arrest van 11 september 2018 in zaak nr. 2017/01589, waarbij velgen op een webshop in de handel waren gebracht. De reparatieclausule kon door de verkoper niet geldig worden ingeroepen, omdat deze velgen werden aangeboden “met het oog op de esthetische aanpassing van voertuigen” en “tuning”. De betrokken velgen werden dus als namaak beschouwd en de verkoper werd bestraft voor het namaken van modellen.

4.1.11. Sommige lidstaten hebben de markt voor vervangingsonderdelen geliberaliseerd. Op grond van de Franse wet “klimaat en veerkracht” nr. 2021-1104 van 22 augustus 2021 wordt de markt voor de verkoop van bepaalde auto-onderdelen vanaf 1 januari 2023 opengesteld.

4.1.12. Deze maatregel heeft tot doel de prijzen op deze markt te verlagen. Tussen 2019 en 2020 zijn deze met gemiddeld 8 % gestegen, mede door de technische complexiteit van de verschillende onderdelen, zoals motoren voor elektrische spiegels, sensoren in voorruitens enz. De voor deze sector meest liberale lidstaten beschikken niet over een sterk ontwikkelde industrie, behalve met name Duitsland, een land met grote autofabrikanten, maar waar de markt al verder is opgesteld.

In Frankrijk zullen vanaf 1 januari 2023 OEM's, of zij nu fabrikanten van originele uitrusting, d.w.z. die hebben deelgenomen aan de assemblage van het nieuwe voertuig, of onafhankelijke fabrikanten zijn, onderdelen van beglazing op de markt kunnen brengen. OEM's die betrokken zijn geweest bij de originele uitrusting van andere zichtbare vervangingsonderdelen (lampen, spiegels enz.), zullen deze onderdelen dus op dezelfde wijze als fabrikanten op de markt kunnen brengen.

4.2. *Kosten van bescherming van modellen*

4.2.1. Het EUIPO beschikt over een systeem voor het online indienen van modellen, waarvoor de kosten momenteel ten minste 350 EUR bedragen. Het EESC herinnert eraan dat een ingeschreven Gemeenschapsmodel in eerste instantie vijf jaar geldig is vanaf de datum van indiening en in blokken van vijf jaar vernieuwd kan worden tot een maximum van 25 jaar.

4.2.2. Naast de kosten van indiening zijn er drie soorten taksen:

- de inschrijvingstaks van 230 EUR, waaraan een extra inschrijvingstaks van 115 EUR kan worden toegevoegd voor twee tot tien extra inschrijvingen, en van 50 EUR voor meer dan tien;
- de publicatietaks van 120 EUR, die met 60 EUR kan worden verhoogd voor twee tot tien bijkomende publicaties, en met 30 EUR voor meer dan tien publicaties;
- de taks voor opschorting van de publicatie van 40 EUR, die met 20 EUR kan worden verhoogd voor twee tot tien modellen en met 10 EUR voor meer dan tien modellen.

4.2.3. De verschuldigde taksen hangen af van twee factoren:

- Op hoeveel modellen heeft de aanvraag betrekking?
- Wordt de publicatie van het model opgeschort of niet?

4.2.4. Hun structuur is als volgt:

- Een basistaks voor een enkelvoudig model of het eerste model van een meervoudige aanvraag.
- Een korting op de taks voor het tweede tot en met tiende model.
- Een verder verlaagde taks per model vanaf het elfde model.

4.2.5. In het voorstel voor een verordening wordt voorzien in een verlaging van de kosten van de eerste vernieuwing (na vijf jaar) tot 70 EUR, een verhoging tot 140 EUR voor de tweede vernieuwing (na tien jaar), tot 280 EUR voor de derde vernieuwing (na vijftien jaar) en tot 560 EUR voor de vierde vernieuwing (na twintig jaar). De som van de taksen voor de eerste twee vernieuwingen blijft gelijk aan de huidige som, namelijk 210 EUR in totaal, maar de daaropvolgende vernieuwingstaksen nemen drastisch toe.

4.2.6. Dit voorstel lijkt niet zo gunstig voor kmo's en individuele ontwerpers als wordt beweerd. Het EESC pleit derhalve voor lagere bedragen voor kmo's en individuele ontwerpers, eventueel in verhouding tot hun omzet.

4.2.7. Volgens het EESC zal een wijziging van de taksstructuur door het samenvoegen van de publicatie- en inschrijvingstaksen de totale kosten van de taksen bovendien niet doen afnemen.

4.3. *Afschaffing van de vereiste inzake “eenheid van klasse”*

4.3.1. Hoewel de aanvraag betrekking kan hebben op verschillende modellen, moeten deze noodzakelijkerwijs bestemd zijn om te worden verwerkt in of toegepast op voortbrengselen die tot dezelfde “klasse” behoren, volgens de zogenaamde vereiste inzake “eenheid van klasse”. Deze klassen zijn ingedeeld in een lijst die de classificatie van Locarno wordt genoemd.

4.3.2. Volgens artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst van Locarno is de classificatie van Locarno “slechts van administratieve aard” en omvat zij:

- een lijst van klassen en onderklassen;
- een alfabetische lijst van voortbrengselen die industriële modellen vormen, met vermelding van de klassen en onderklassen waarin zij zijn ingedeeld;
- een toelichting.

4.3.3. De in het voorstel voor een verordening beoogde afschaffing van de vereiste inzake “eenheid van klasse” — op grond waarvan bedrijven meervoudige modelaanvragen kunnen indienen door meerdere modellen in één meervoudige aanvraag te combineren zonder te zijn beperkt tot voortbrengselen van dezelfde Locarno-klasse — is bedoeld om kmo's en individuele ontwerpers aan te moedigen hun modellen ter bescherming in te dienen.

4.3.4. Volgens het EESC is de vereenvoudiging die voortvloeit uit de afschaffing van de “eenheid van klasse” noodzakelijk, maar niet voldoende, aangezien de gebruiksvriendelijkheid van de systemen voor het indienen van modellen op de websites van de nationale bureaus voor industriële eigendom en het EUIPO moet worden verbeterd.

4.3.5. Bureaus zouden gebruik kunnen maken van de expertise van octrooigemachtigden om deze uitdaging aan te gaan, zodat kmo's en individuele ontwerpers hun modellen gemakkelijker kunnen beschermen.

4.3.6. De octrooigemachtigden zullen houders uiteraard blijven bijstaan bij de exploitatie van hun modellen en hen bij geschillen vertegenwoordigen.

4.4. *Delegatie van bevoegdheden en vaststelling van gedelegeerde handelingen*

4.4.1. In het voorstel voor een verordening wordt bepaald dat de bepalingen over geschillen inzake modellen in gedelegeerde handelingen zullen worden vastgesteld.

Het gaat hierbij om:

- de intrekking en wijziging van een model (artikelen 47 bis en 47 ter);
- nietigverklaring (artikel 53 bis);
- de procedure voor het instellen van beroep tegen beslissingen van het Bureau (artikel 55 bis);
- de mondelinge procedure voor de kamers van beroep van het Bureau (artikel 64 bis);
- de bewijsvoering (artikel 65 bis);
- de kennisgeving van beslissingen en oproepen (artikel 66 bis);
- de procedure voor mededelingen aan het Bureau (artikel 66 quinquies);
- de berekening en de duur van de proceduretermijnen (artikel 66 septies);
- de hervatting van de procedure voor het Bureau (artikel 67 quater);
- de beroepsmatige vertegenwoordiging bij het Bureau in geval van een geschil (artikel 78 bis);
- de betaling van taksen en kosten (artikel 106 bis bis).

4.4.2. Het EESC acht het niet passend artikel 290 VWEU toe te passen om regels voor geschillen en beroep tegen beslissingen van het Bureau op te stellen, aangezien een gedelegeerde handeling slechts bedoeld is als aanvulling op de basishandeling en alleen betrekking mag hebben op niet-essentiële elementen. De betrokken bepalingen hebben betrekking op de in titel VI van het Handvest van de grondrechten bedoelde rechten inzake justitie, met name artikel 47 betreffende het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. Zij kunnen derhalve niet als niet-essentiële elementen van de basishandeling worden beschouwd.

Brussel, 22 maart 2023.

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 en de Raad — Strategisch prognoseverslag 2022 — Versterken van het verband tussen de groene en de digitale transitie in de nieuwe geopolitieke context

(COM(2022) 289 final)

(2023/C 184/08)

Rapporteur: **Angelo PAGLIARA**

Raadpleging	Europese Commissie, 27.10.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	10.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	204/0/3

Inleiding

Het verslag van de Europese Commissie en het onderhavige advies zijn opgesteld in een tijd die wordt gekenmerkt door de sociale, geopolitieke en economische gevolgen van de Russische militaire agressie tegen Oekraïne. De strategische keuzes die de Europese Unie de komende maanden maakt, zullen niet alleen bepalend zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen in verband met de dubbele groene en digitale transitie, maar ook voor de veerkracht en strategische autonomie van de Unie.

Het EESC is zich bewust van de sleutelrol van het maatschappelijk middenveld bij het in kaart brengen en interpreteren van megatrends en benadrukt dat het al in een vroeg stadium wenst te worden betrokken bij het strategische prognoseproces van de EU. Met het onderhavige advies wil het dan ook een bijdrage leveren aan de opstelling van het strategisch prognoseverslag 2023, waarin de nadruk zal liggen op strategische richtsnoeren om de rol van de EU in de wereld te versterken.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC moedigt de Commissie aan om door te gaan met de ontwikkeling van de agenda voor strategische prognoses en zou hier graag van meet af aan meer bij worden betrokken. Een grotere betrokkenheid van het EESC, als spreekbuis van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld, zou de analytische en prognosecapaciteit verbeteren en zou helpen om trends en mogelijke oplossingen in kaart te brengen.

1.2. Het EESC hoopt dat de agenda voor strategische prognoses en het optreden van de Europese Commissie gericht zullen zijn op de totstandkoming van een nieuw ontwikkelingsmodel dat economische, ecologische en sociale duurzaamheid nastreeft.

1.3. Aangezien de verwezenlijking van de dubbele transitie ook afhangt van de bereidheid en het gedrag van de bevolking, beveelt het EESC de Commissie aan om ook aandacht te besteden aan de zorgen van de samenleving en de mogelijke terughoudendheid van burgers ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen.

1.4. In het verslag wordt de gewenste toekomst beschreven en de middelen die nodig zijn om die te bereiken, maar er wordt onvoldoende ingegaan op de risico's en bedreigingen. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook de risico's duidelijker te beschrijven en de mogelijkheden en scenario's te analyseren voor het geval dat de gewenste doelstellingen niet worden gehaald, met name in het deel dat betrekking heeft op de beschikbaarheid van grondstoffen, zeldzame aardmetalen, watervoorraden en eventueel daarmee verband houdende kwesties.

1.5. De huidige geopolitieke uitdagingen zullen van invloed zijn op de voorzieningssystemen en de veerkracht van de Europese agrovoedingssector. De recente gebeurtenissen in verband met COVID-19 en de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne hebben ons distributiesysteem verstoord en dit zal waarschijnlijk op korte termijn opnieuw gebeuren. Het EESC is ingenomen met de aanbeveling om de EU minder afhankelijk te maken van de invoer van diervoeders, meststoffen en andere grondstoffen en stelt voor een definitie vast te stellen van open strategische autonomie voor voedselsystemen, gebaseerd op voedselproductie, arbeidskrachten en eerlijke handel, met als overkoepelend doel de voedselzekerheid voor alle EU-burgers te waarborgen door middel van een gezonde, duurzame, veerkrachtige en eerlijke voedselvoorziening.

1.6. In het strategisch prognoseverslag wordt geen rekening gehouden met het strategische belang van een sterk, samenhangend en innovatief Europees industrieel systeem dat hoogwaardige banen kan genereren. Het EESC roept de Europese Commissie op om specifieke prognoses op te stellen over de toekomst van het Europese industriebeleid en beveelt aan een passend economisch beleid vast te stellen dat het concurrentievermogen en de productiviteit op lange termijn kan vergroten en de publieke en private investeringen in dit verband kan stimuleren.

1.7. De militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne, de energiecrisis en de nieuwe economische en geopolitieke realiteit zullen van invloed zijn op de verwezenlijking van de dubbele transitie. Het EESC is ingenomen met de vastberadenheid van de EU om haar doelstellingen te verwezenlijken, maar verzoekt de Commissie en de Raad tegelijkertijd alle nodige instrumenten te ontwikkelen om de strategische autonomie op energiegebied te versterken, het Europese industriële systeem te versterken en bedrijven en werknemers te ondersteunen, net zoals tijdens de pandemie is gedaan met de goedkeuring van een instrument op basis van het SURE-model.

1.8. Het EESC is ingenomen met de grotere aandacht voor de sociale dimensie en herhaalt zijn verzoek aan de Commissie (in zijn advies van 2021) om in het kader van de strategische analyse specifieke prognose-instrumenten te ontwikkelen ten behoeve van de impact van de dubbele transitie op de socialezekerheidsstelsels, en bijgevolg specifieke maatregelen voor te stellen om de sociale gevolgen van de dubbele transitie te verzachten.

1.9. Om de rol van de EU als mondiale speler te versterken, moet de EU vasthouden aan haar waarden en met derde landen blijven samenwerken, het gemeenschappelijk buitenlands beleid versterken, gemeenschappelijke oplossingen zoeken en ervoor zorgen dat onze samenwerking en handel gunstig zijn voor de economische en sociale rechten van de bevolking van deze landen, met name met het oog op de duurzaamheid op lange termijn.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De Russische militaire agressie op Oekraïens grondgebied en de gevolgen voor het economische, sociale en industriële systeem — op het stuk van technologie, handel, investeringsnormen en veranderingen in de industriële structuur — versterken de noodzaak om te investeren in de groene en digitale transitie, mede met het oog op het realiseren van Europese strategische autonomie. Daarom is het EESC ingenomen met de strategische reflectie over de interacties tussen de groene en de digitale transitie en hun vermogen om elkaar te versterken.

2.2. De opeenvolging van crises — eerst de pandemie en vervolgens de oorlog — heeft ertoe geleid dat de vraag naar verschillende vormen van veiligheid is toegenomen en de bevolking meer bescherming zoekt. Bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de dubbele transitie moet dan ook bijzondere aandacht worden besteed aan de mogelijke negatieve economische en sociale gevolgen en de gevolgen op alle andere gebieden, en hiervoor passende beleidsinstrumenten te voorzien. In dit verband wijst het EESC erop dat de Europese burgers, en met name de zwakste bevolkingsgroepen, minder bereid zouden kunnen zijn om de veranderingen die voor deze transities nodig zijn in gang te zetten als zij het gevoel hebben dat zij door de gevolgen van deze transities worden benadeeld.

2.3. Een grotere betrokkenheid van het EESC als spreekbuis van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld, door bij te dragen aan de activiteiten in het kader van de strategische prognoses, zou de analytische en prognosecapaciteit verbeteren en zou helpen om trends beter in kaart te brengen.

2.4. Het EESC ontwikkelt de strategische prognosecapaciteit van het maatschappelijk middenveld. Daarbij kijkt het zowel naar zijn leden en de nationale organisaties die zij vertegenwoordigen, als naar het maatschappelijk middenveld op EU-niveau, via zijn verbindingsgroep, waarin de grootste netwerken en maatschappelijke organisaties op EU-niveau zijn vertegenwoordigd. Het bevordert met name de dialoog en het overleg met maatschappelijke organisaties, brengt het belang van strategische prognoses onder de aandacht en reikt concrete instrumenten aan om deze uit te voeren. Dankzij de gestructureerde betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, vertegenwoordigd door het EESC, zal het tevens gemakkelijker worden om de verschillende dimensies (industriële, sociaal, economisch, milieu, enz.) op holistische wijze in de strategisch agenda op te nemen.

2.5. Om al deze redenen wil het EESC graag van meet af aan samenwerken met de Europese Commissie in de cyclus van de strategische prognoses, om deze meer participatief te maken. Een voorbeeld hiervan is de hoorzitting waarmee het EESC de standpunten van maatschappelijke organisaties en deskundigen heeft verzameld, om na te denken over de uitdagingen en kansen waarmee de EU te maken zal krijgen bij de overgang naar een sociaal en economisch duurzaam Europa. Met het onderhavige advies levert het EESC input en doet het voorstellen voor deze belangrijke aspecten, waaraan de Europese Commissie in haar volgende verslag aandacht zou moeten besteden.

2.6. Gezien de uitdagingen en kansen waarmee Europa de komende decennia zal worden geconfronteerd, zal het belang van strategische prognoses alleen maar toenemen. Daarom verzoekt het EESC de Commissie de strategische prognoseagenda verder te ontwikkelen door het EESC nauwer te betrekken bij de analyse- en ontwikkelingsfase van het verslag.

2.7. In het verslag wordt onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de digitale kloof tussen de verschillende Europese regio's de verwezenlijking van de doelstellingen van de dubbele transitie in gevaar brengt. In het volgende strategische prognoseverslag moet rekening worden gehouden met deze verschillen en de mogelijke gevolgen vanuit sociaal oogpunt, in het licht van de beschikbare mogelijkheden.

2.8. Het EESC is zich ervan bewust dat digitale technologieën een positieve invloed kunnen uitoefenen op de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen, onder meer door de energiezuikerheid te verbeteren, en dat de groene transitie ook de digitale sector en de economie kan transformeren. In dit verband is het EESC ingenomen met de talrijke verwijzingen naar de noodzaak van investeringen in technologie en van passend beleid om de doelstellingen te verwezenlijken, en onderschrijft het de verwijzing naar de noodzaak om cyberbeveiligingsmaatregelen vast te stellen ter bescherming van strategische technologieën.

2.9. In het strategisch prognoseverslag 2022 wordt herhaaldelijk gewezen op het probleem van de groeiende energiebehoeften als gevolg van de digitalisering en het verbruik dat wordt gegenereerd door de exploitatie van netwerken, systemen en apparaten, wat dan wel weer wordt gecompenseerd door de toegenomen efficiëntie en duurzaamheid van de processen waarop zij worden toegepast (landbouw, logistiek, cloud computing enz.). In het verslag wordt terecht verwezen naar de noodzaak om de energie-efficiëntie te verbeteren en het belang van een grotere focus van Europa op de circulaire economie (van toegang tot kritieke grondstoffen tot het beheer van elektronisch afval en de ontwikkeling van geavanceerde digitale technologieën).

2.10. De voordelen van de digitale transitie op het gebied van duurzaamheid en energiebesparing (dematerialisatie en vervanging) moeten echter duidelijker worden vermeld, zodat burgers en beleidsmakers zich meer bewust worden van de waarde en de impact van deze ingrijpende transformatieprocessen.

2.11. Als het gaat om veranderingen in verband met digitalisering, wordt er in het verslag in alle talen gezwegen over crypto- en digitale valuta; de toenemende verspreiding hiervan houdt verband met de alomtegenwoordige digitaliseringsprocessen en de ontwikkeling van blockchaintechnologie, die ontsnapt aan de regelgevingscapaciteit van de nationale overheden waardoor de illegale economie vrij spel krijgt. Het EESC wijst er dan ook op dat in het strategisch prognoseverslag een specifiek onderdeel moet worden opgenomen waarin het gebruik van cryptovaluta en digitale valuta wordt geanalyseerd en geïnterpreteerd, en moedigt de Commissie aan één enkel regelgevingskader goed te keuren en ten uitvoer te leggen, in overeenstemming met de conclusies van de G20.

2.12. Het EESC is ingenomen met de aandacht die in het prognoseverslag wordt besteed aan de landbouw; anders dan veel andere beleidsterreinen krijgen de rol van het Europees landbouwbeleid en het belang ervan bij het bepalen van toekomstige ontwikkelingen een centrale plaats in de prognose. In het verslag worden ook de maatregelen beschreven die de EU moet nemen om een risicovolle achteruitgang te voorkomen, iets wat voor de andere onderzochte gebieden doorgaans niet gebeurt.

2.13. Het is zaak dat voedselsystemen in de EU verder gediversifieerd worden. Er moet gezorgd worden voor meer arbeidskrachten in de landbouw, in het bijzonder door jongeren aan te trekken en fatsoenlijke werkomstandigheden en lonen te waarborgen. Het handelsbeleid moet in overeenstemming worden gebracht met de EU-normen op het gebied van duurzaam voedsel en moet het concurrentievermogen waarborgen. De concentratie in voedselketens en financiële eigendom moeten ook worden aangepakt, evenals de markttransparantie, om ervoor te zorgen dat toekomstige crises niet worden verergerd door buitensporige grondstoffenspeculatie.

2.14. Het EESC wijst erop dat toegang tot kritieke grondstoffen in de huidige geopolitieke context niet alleen van cruciaal belang is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de dubbele transitie, maar vooral ook voor de instandhouding en versterking van het Europese industriële systeem, alsook voor de veerkracht op sociaal, economisch en werkgelegenheidsgebied. In dit verband stelt het EESC voor dat de Commissie een meer gedetailleerde analyse uitvoert (ook vanuit geopolitiek oogpunt) aan de hand van speciale analyse- en prognose-instrumenten.

2.15. Het EESC wijst erop dat water en de watervoorraden, waarnaar herhaaldelijk wordt verwezen in het verslag, niet alleen een probleem vormen maar ook mogelijkheden bieden, met name als het gaat om verbeteringen van de efficiëntie van het waterverbruik, het beheer van waterbronnen en bewustmakingscampagnes voor een verantwoord verbruik. Met name de blauwe economie speelt een belangrijke rol en het potentieel ervan in de EU en de mondiale economie voor het scheppen van banen en het welzijn en de gezondheid van burgers blijft groeien. Het EESC is van mening dat deze kansen — die een breed scala aan traditionele en opkomende sectoren en activiteiten bestrijken — maximaal moeten worden benut en dat tegelijkertijd de negatieve gevolgen voor het klimaat, de biodiversiteit en het milieu tot een minimum moeten worden beperkt.

2.16. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om wat de dubbele transitie betreft meer rekening te houden met mogelijke veranderingen als gevolg van de oorlog in Oekraïne, met name als het gaat om de levering van energie en kritieke grondstoffen.

2.17. Het EESC is het eens met de opmerking dat het Europees beleid moet worden aangepast aan een nieuw economisch model, dat de investeringen moeten worden opgevoerd om het welzijn te verbeteren, en dat de productiviteit en het concurrentievermogen van het Europese industriële en economische systeem moeten worden versterkt. Het dringt in dit verband aan op de ontwikkeling van specifieke prognoses over de toekomst van het Europese industriebeleid, die van essentieel belang zijn voor het bereiken van volledige strategische autonomie.

2.18. Het EESC steunt de aanbeveling om de publieke en particuliere investeringen op te voeren teneinde de doelstellingen van de transitie te verwezenlijken. Het wijst er echter op dat de Europese economische keuzes en met name het vooruitzicht van een verdere stijging van de rentetarieven, een negatieve invloed kunnen hebben op de investeringen.

2.19. Het EESC is ermee ingenomen dat in het verslag wordt opgeroepen tot een rechtvaardige transitie en dat, in vergelijking met het vorige verslag, meer aandacht wordt besteed aan de sociale samenhang en de rol van de sociale dialoog. Het EESC denkt bovendien dat de aandacht voor de sociale dimensie en de kwaliteit van arbeid prioriteiten op de Europese agenda zullen worden, door de huidige rangorde van prioriteiten, waarin zij nog steeds onderaan bungelen, te herschikken.

2.20. Het EESC waardeert de aandacht die in het strategisch prognoseverslag 2022 wordt besteed aan de veranderingen als gevolg van de dubbele transitie op het vlak van de arbeidsmarkt en de economische situatie van de meest kwetsbare onderdelen van de samenleving (huishoudens, gemeenschappen), en de nadruk die wordt gelegd op de behoefte aan toereikende middelen voor sociale maatregelen. Ook dringt het erop aan dat meer aandacht wordt besteed aan de problematiek van armoede en sociale uitsluiting.

2.21. Het EESC roept de EU op om rekening te houden met de vergrijzing van de bevolking en de demografische veranderingen, gezien de daaruit voortvloeiende toename van de vraag naar zorg enerzijds en het tekort aan werknemers in de gezondheidszorg anderzijds. De EU moet waarborgen dat de zorg toegankelijk en betaalbaar blijft en geen luxegoed wordt.

2.22. Het EESC betreurt de vage bewoordingen waarmee in het strategisch prognoseverslag 2022 wordt ingegaan op de versnelling van de hybridisatie van de werkplek als gevolg van digitaliseringsprocessen (door dit probleem slechts terzijde te noemen in de paragraaf over de digitalisering en de vraag naar vervoer). Bovendien doet de Commissie dit probleem af als louter een gevolg van het proces van technologische transformatie, en negeert zij de gevolgen ervan voor de arbeidsomstandigheden en de arbeidsverhoudingen, alsook voor de daarmee samenhangende regelgevingsbehoeften.

2.23. Het EESC merkt op dat de opzet van het systeem van strategische prognoses overdreven economistisch dreigt te worden en te veel gericht is op concurrentie en de markt als het "cement" dat de Europese acties, belangen en strategie bijeenhoudt. De samenleving en de werknemers worden in een complementaire rol weggezet, en er wordt onvoldoende rekening gehouden met het vermogen van de dubbele transitie om nieuwe en grotere welvaart te genereren en de ontwikkeling van nieuwe modellen te vergemakkelijken waarmee de kwetsbaarheden kunnen worden verminderd en de voordelen tot gemeenschappelijk goed kunnen worden gemaakt.

2.24. Het EESC verzoekt de Commissie een specifieke Eurobarometer-enquête uit te voeren over de onderwerpen die in het toekomstige strategische prognoseverslag aan bod zullen komen, teneinde meer inzicht te krijgen in de verwachtingen en standpunten van de burgers. Dit is ook van cruciaal belang om te anticiperen op de toekomstige acceptatie van de in de prognose voorgestelde maatregelen.

Brussel, 22 maart 2023.

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, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een route naar een sterker EU-clearingsysteem

(COM(2022) 696 final)

en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012, Verordening (EU) nr. 575/2013 en Verordening (EU) 2017/1131 voor wat betreft maatregelen ter beperking van buitensporige blootstelling aan centrale tegenpartijen uit derde landen en ter verbetering van de efficiëntie van de clearingmarkten in de Unie

(COM(2022) 697 final — 2022/0403 (COD))

(2023/C 184/09)

Rapporteur: **Florian MARIN**

Raadplegingen	Raad, 31.1.2023 Europees Parlement, 1.2.2023 Europese Commissie, 8.2.2023
Rechtsgrond	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	2.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	201/1/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verwelkomt het voorstel voor een verordening⁽¹⁾ en de inspanningen van de Commissie om de strategische autonomie van onze kapitaalmarkten te waarborgen, de interne clearingcapaciteit te vergroten en het clearingstelsel van de EU veiliger en robuuster te maken. Het Comité is van mening dat het voor de financiële stabiliteit van de EU-kapitaalmarkten van essentieel belang is dat er een concurrerend en efficiënt clearingsysteem bestaat.

1.2. Het EESC stelt voor dat in de EU gevestigde clearinghouses hun capaciteitskaders ontwikkelen en vormgeven en daarin investeren om marktdeelnemers aan te moedigen hun activiteiten in de EU te clearen.

1.3. Het Comité vindt dat er een alomvattend plan had moeten worden uitgevoerd om de overgang naar in de EU gevestigde clearingoperatoren onmiddellijk na de brexit te bevorderen en is teleurgesteld over de trage besluitvorming omtrent een derivatenmarkt van 81 biljoen euro. Het EESC verwachtte een duidelijker standpunt over het terugdringen van de blootstelling aan centrale tegenpartijen (CTP's) in het Verenigd Koninkrijk (VK) en meer specifieke regels en stimulansen om de overgang naar in de EU gevestigde CTP's te bevorderen.

1.4. Het EESC acht het van cruciaal belang dat er specifieke gegevens over het clearingstelsel van de EU voor alle activaklassen en -volumes beschikbaar zijn. In dit verband moet er meer gebeuren. Het verband tussen de verzamelde gegevens en de risicodynamiek moet regelmatig worden bekeken om een nauwkeurig inzicht te krijgen in de risico's voor de financiële stabiliteit. Het EESC erkent dat de risicomodellen, naast het financiële risico, rekening moeten houden met de sociale, bestuurlijke en milieurisico's van CTP's, en dat deze binnen de verschillende risicoscenario's en -analyses even belangrijk zouden moeten zijn.

⁽¹⁾ COM(2022) 697 final.

1.5. Het EESC bepleit een uitgebreide evaluatie van de mogelijke extra kosten voor de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) en andere EU-organen met betrekking tot personeel, IT-systemen, gezamenlijke toezichtsteams en het voorgestelde mechanisme voor gezamenlijk toezicht.

1.6. Gezien de extra bevoegdheden die de ESMA met de wijzigingen van 2019 in de EMIR-verordening en het huidige voorstel voor een verordening krijgt, zou het EESC graag zien dat er een systeem van controlemechanismen komt voor de activiteiten van de ESMA. Het Comité stelt voor dat de ESMA meer doet om te bereiken dat een aanzienlijk deel van de aan hun EU-cliënten verleende diensten door CTP's uit de EU moet worden geclareerd.

1.7. Wat intragroeptransacties betreft, waardeert het Comité het besluit om entiteiten uit landen die voor belastingdoeleinden als niet-coöperatieve rechtsgebieden zijn aangemerkt en entiteiten die voor de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering als rechtsgebieden met een hoog risico worden beschouwd, niet vrij te stellen van clearingverplichtingen en margevereisten.

1.8. Het is teleurstellend dat de Commissie het bestaande kader en de manier waarop de aantrekkelijkheid van de EU-markt de afgelopen jaren is veranderd, niet uitgebreid heeft geëvalueerd, aangezien de verordening meer dan drie jaar geleden voor het laatst is gewijzigd. Het Comité is ingenomen met de invoering van artikel 7 ter, en verzoekt de ESMA één jaar na de inwerkingtreding van de verordening een verslag in te dienen over de belangrijkste redenen waarom CTP's van buiten de EU worden gebruikt.

1.9. Het Comité stelt voor dat CTP's transparant moeten zijn over hun vergoedingen, margeopvragingen en maatregelen tijdens perioden van marktstress om de voorspelbaarheid voor alle marktdeelnemers te verbeteren.

1.10. Het EESC verzoekt de Commissie de specifieke definitie van de term "dringend" in de voorgestelde wijzigingen van artikel 20 toe te lichten en verzoekt de medewetgevers vast te stellen welke vrijstellingen als "dringende" besluiten worden beschouwd.

1.11. Het EESC onderschrijft de voorgestelde wijzigingen van artikel 23 inzake de oprichting van gezamenlijke toezichtsteams en het mechanisme voor gezamenlijk toezicht. Het Comité stelt voor het maatschappelijk middenveld te betrekken bij het krachtens artikel 23 quater ingestelde monitoringmechanisme en het EESC als waarnemer bij het mechanisme voor gezamenlijk toezicht op te nemen.

1.12. De termijn van vijf jaar, waarbinnen de Commissie de toepassing van de verordening moet herzien, is volgens het EESC te lang. Verder meent het dat er meer moet worden gedaan om de tijd te verkorten die nodig is om vergunningen te verlenen, activiteiten en diensten uit te breiden en om een centrale gegevensbank op te zetten. Het EESC dringt aan op meer interoperabiliteit in het Europese clearingstelsel, minder administratieve lasten en eenvoudiger toegangsopties.

1.13. Het Comité onderschrijft de grotere transparantie die de wijzigingen van artikel 38 bieden: daar wordt bepaald dat clearingleden en cliënten die clearingdiensten verlenen, hun cliënten en potentiële cliënten moeten informeren over de margemodellen en de mogelijke verliezen of andere kosten.

2. Achtergrond

2.1. De in 2015 door de Europese Commissie gestarte kapitaalmarktenunie (KMU) is een ambitieus langetermijnproject dat erop gericht is het vrije verkeer van kapitaal in de Unie, een van de vier fundamentele vrijheden van de interne markt, te waarborgen. De brexit heeft geleid tot een scherpe daling van de wereldwijde rol van Europa op de kapitaalmarkten: van 22 % van de wereldwijde activiteit vóór de brexit tot slechts 14 % ⁽²⁾. Dertig jaar na de start van de interne markt, twintig jaar na de invoering van de euro en zeven jaar na de lancering van het KMU-initiatief heeft de EU nog steeds werk voor de boeg om een interne kapitaalmarkt tot stand te brengen.

2.2. De herziene EMIR-verordening ⁽³⁾ en EMIR 2.2 ⁽⁴⁾ hebben gezorgd voor meer transparantie met betrekking tot CTP's uit derde landen, door wijzigingen in het clearingmandaat in te voeren en aanvullende bevoegdheden toe te kennen aan de ESMA, de toezichthoudende autoriteit van de EU. Dit voorstel voor een verordening verleent de ESMA nog meer bevoegdheden. Aangezien clearingcapaciteit een belangrijk onderdeel is van de KMU worden de Europese financiële markten in gevaar gebracht door een te grote afhankelijkheid van diensten die door CTP's uit derde landen, met name in het Verenigd Koninkrijk (VK), worden verleend. Als onderdeel van de brexit-overeenkomst heeft de EU de Britse clearinginstellingen toegestaan om tot eind juni 2022 diensten aan EU-marktdeelnemers te blijven verlenen. Deze termijn is met drie jaar verlengd vanwege de bedreiging van de stabiliteit van de financiële markten, met de bedoeling voldoende tijd te geven voor de geleidelijke verschuiving van clearingoperaties in de EU.

⁽²⁾ Verslag — Een nieuwe visie voor de kapitaalmarkten van de EU.

⁽³⁾ PB L 141 van 28.5.2019, blz. 42.

⁽⁴⁾ PB L 322 van 12.12.2019, blz. 1.

2.3. Het voorstel voor een verordening beoogt verdere stabiliteit, voorspelbaarheid en evenredigheid voor alle marktdeelnemers met clearingverplichtingen, en voert eisen in voor marktdeelnemers om te verklaren in hoeverre zij voor de verwerking van hun derivatentransacties afhankelijk zijn van derde landen. De voorgestelde wijzigingen zijn ook gericht op maatregelen om CTP's in de EU aantrekkelijker te maken en de administratieve lasten te verminderen, centrale clearing in de EU te bevorderen door clearingexploitanten te verplichten een actieve rekening aan te houden bij CTP's in de EU en lokale autoriteiten de nodige bevoegdheden te verlenen om toezicht te houden op risico's in verband met grensoverschrijdende transacties.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC pleit al lang voor wetgeving die de kapitaalmarkten van de EU versterkt, stabiel en aantrekkelijker maakt ⁽⁵⁾. Gezien de recente geopolitieke ontwikkelingen (de inval van Rusland in Oekraïne, de gestegen energieprijzen, de geopolitieke spanningen in vele delen van de wereld en de COVID-19-pandemie) en de onmiddellijke gevolgen voor het economische klimaat wijst het EESC erop dat snelle actie geboden is om de stabiliteit van de financiële markten in de EU te waarborgen en te vergroten. Volgens het Comité is het voor de financiële stabiliteit van de EU-kapitaalmarkten cruciaal dat er een concurrerend en efficiënt clearingsysteem bestaat.

3.2. Het Comité verwelkomt het voorstel voor een verordening en het voornemen van de Commissie om te werken aan de strategische autonomie van onze kapitaalmarkten, de interne clearingcapaciteit op te bouwen en ervoor te zorgen dat het clearingstelsel veiliger en veerkrachtiger wordt. Bij de versterking van de EU-clearingmarkt moet rekening worden gehouden met de kosten die voortvloeien uit de migratie van het kapitaal van clearingmarkten buiten de EU, de noodzaak om de op risico gebaseerde aanpak te beschermen en de onderlinge afhankelijkheid tussen de financiële markten in en buiten de EU.

3.3. Het voorstel tot wijziging van de EMIR-verordening komt na de dramatische stijging van de energieprijzen in Europa, die voornamelijk is veroorzaakt door de ongerechtvaardigde aanval van Rusland op Oekraïne; dit heeft tot instabiliteit op de clearingmarkten geleid, waarbij bepaalde ondernemingen niet in staat waren de zekerheden voor hun derivatencontracten te verstrekken. Het EESC dringt erop aan dat de consolidatie van de clearingsector in de EU een prioriteit blijft. Om het EU-clearingsysteem concurrerender te maken, moet gekeken worden naar prijs, liquiditeit, risico, marges, regulering en efficiëntie. Het Comité is het ermee eens dat de tijd die nodig is om vergunningen te verlenen, activiteiten en diensten uit te breiden en een centrale gegevensbank op te zetten, moet worden verkort.

3.4. Het EESC stelt voor dat in de EU gevestigde CTP's hun capaciteitskaders moeten ontwikkelen, vormgeven en erin moeten investeren om deze te verbeteren teneinde marktdeelnemers aan te moedigen hun activiteiten in de EU te clearen, met name door hun technologie en operationele capaciteiten te verbeteren, te zorgen voor een betere samenwerking tussen marktdeelnemers en de risicobeheerpraktijken te verbeteren. Om de voorspelbaarheid te verbeteren, moeten CTP's transparant zijn over hun vergoedingen, margeopvragingen en maatregelen tijdens perioden van marktstress.

3.5. Stabiele kapitaalmarkten vereisen een evenwichtige en stabiele arbeidsmarkt. Het EESC erkent dat de risicomodellen, naast het financiële risico, rekening moeten houden met de sociale, bestuurlijke en milieurisico's van CTP's, en waardeert het dat deze binnen de verschillende risicoscenario's en -analyses even belangrijk zouden moeten zijn.

3.6. Het EESC is ingenomen met de raadpleging die de Commissie begin 2022 heeft gehouden, de vergaderingen met de vertegenwoordigers van de lidstaten en het Europees Parlement, de financiële diensten en de economische en financiële comités, alsook de bilaterale bijeenkomsten met relevante belanghebbenden.

3.7. Het is teleurstellend dat de termijn voor in het VK gevestigde clearinghouses om onbeperkte toegang te hebben tot in de EU gevestigde belanghebbenden met drie jaar is verlengd, tot 30 juni 2025. Volgens het EESC had er onmiddellijk na de brexit een gedegen plan moeten worden uitgevoerd om de overgang naar in de EU-markt gevestigde clearingoperatoren te stimuleren. Het Comité laakt het gebrek aan reactie in het verleden, de beperkte raadpleging en de trage besluitvorming met betrekking tot een derivatenmarkt van 81 biljoen EUR.

3.8. De Europese banken profiteren van een multivalutapool op de Britse markt, en de verschuiving naar Europese clearinginstellingen zou leiden tot een op de euro gebaseerd clearingproces, met aanzienlijke kosten voor het bankwezen. Hoewel het EESC deze verschuiving steunt en vindt dat deze zo snel mogelijk moet plaatsvinden, wijst het erop dat de juiste prikkels moeten worden gegeven om te voorkomen dat banken naar andere markten uitwijken. Er moet rekening worden gehouden met meer gerichte en aangepaste stimulansen om de clearingsector in de EU te consolideren.

⁽⁵⁾ PB C 155 van 30.4.2021, blz. 20.

3.9. Aangezien veel marktdeelnemers in de EU hun derivatentransacties in andere landen clearen, verwachtte het EESC een duidelijker standpunt tegen deze trend en meer specifieke regels en stimulansen om een verschuiving naar in de EU gevestigde CTP's teweeg te brengen. Het Comité had verwacht dat ten minste overheidsinstanties zouden worden verplicht om hun clearingtransacties in de EU te laten verlopen en dringt aan op een duidelijke visie om deze afhankelijkheid zo snel mogelijk te beëindigen.

3.10. Bij de ontwikkeling van clearingactiviteiten in de EU moet volgens het EESC met de gehele toeleveringsketen rekening worden gehouden, ten voordele van de marktdeelnemers. Bij het verminderen van de blootstelling aan Britse CTP's moet de marktliquiditeit zorgvuldig worden beheerd. Dit moet gepaard gaan met een langetermijnperspectief en standaardisering van de toegangsvereisten voor de clearingmarkt van de EU. Er moet rekening worden gehouden met de voorbereiding van cliënten op clearing en er moeten voor deze cliënten diverse simulaties worden uitgevoerd. Voorts moet de ESMA de maatregelen zorgvuldig aanpassen aan kleine en middelgrote marktdeelnemers.

3.11. Het EESC onderstreept hoe belangrijk de rol van CTP's uit derde landen is voor de financiële stabiliteit van de EU. Het is van essentieel belang de concentratierisico's te verminderen en ervoor te zorgen dat de betrekkingen met deze CTP's gebaseerd zijn op een transparante, voorspelbare, evenredige en risicogeorieënteerde benadering. Dit voorstel voor een verordening zal de ESMA nog meer bevoegdheden verlenen; het EESC zou dan graag zien dat er een systeem van controlemechanismen voor de activiteiten van de ESMA wordt ingevoerd.

3.12. Om een duidelijk beeld van het toezicht te krijgen, is het van belang om over specifieke data over het EU-clearingstelsel te beschikken; deze gegevens moeten vergelijkbaar zijn en betrekking hebben op alle categorieën activa en volumes. Het is van belang de juiste gegevens te verzamelen voor een nauwkeurig beeld van de risico's voor de financiële stabiliteit; er moet systematisch rekening worden gehouden met de synergie tussen de verzamelde gegevens en de risicodynamiek. Volgens het EESC moet er in dit verband meer worden gedaan.

3.13. Er dient meer synergie te komen tussen de clearingactiviteiten en het Europees centraal toegangspunt (ESAP). Het ESAP bevordert datagestuurde financiering en verbetert de toegang van bedrijven, ondernemingen en financiële instellingen tot gegevens en informatie over entiteiten aanzienlijk, bereidt de economie voor op de digitale toekomst, versterkt de digitale soevereiniteit, vergroot de snelheid van de informatiestroom en stelt gemeenschappelijke normen vast, waarbij de nadruk ligt op gegevens, technologie en infrastructuur⁽⁶⁾.

3.14. Het EESC onderschrijft het voorstel om de EMIR-derivatenregels te versoepelen en toe te staan dat bankgaranties en kredietbrieven worden aanvaard als zeer liquide zekerheden, aangezien deze niet-contante alternatieven zorgen voor marktliquiditeit en reeds op grote schaal worden gebruikt op meer geavanceerde kapitaalmarkten, zoals die van de VS. Het EESC steunt de grotere rol van centrale banken bij de bescherming van de consumenten in de EU.

3.15. Het EESC onderschrijft de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 11, 14, 15 en 17 betreffende de uitvoeringsperiode van vier maanden voor niet-financiële tegenpartijen, die voor het eerst zekerheden moeten uitwisselen, en betreffende de kortere en minder complexe procedures voor CTP's om hun producten uit te breiden. Het Comité verwelkomt de voorgestelde wijzigingen, daar deze de uitbreiding van activiteiten en diensten, alsook het verlenen en weigeren van vergunningen zullen stroomlijnen. Meer interoperabiliteit in het Europees clearingsysteem is geboden, in combinatie met minder administratieve lasten en eenvoudiger toegangsooplossingen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC is het oneens met de stelling van de Europese Commissie dat "dit wetgevingsinitiatief geen gevolgen zal hebben voor de uitgaven voor de ESMA of andere organen van de Europese Unie" en meent dat de kosten zullen stijgen in verband met factoren als het personeel, IT-systemen, gezamenlijke toezichtteams en het voorgestelde mechanisme voor gezamenlijk toezicht. Het Comité merkt op dat de Commissie in de voorgestelde wijziging van artikel 90 de ESMA verzoekt verslag uit te brengen over "de behoeften aan personeel en middelen". Daarom dringt het EESC aan op een grondige beoordeling van de extra kosten, waarbij de geraamde gevolgen voor de begroting worden berekend en bekendgemaakt.

4.2. Het EESC staat achter het voorstel van de Commissie om alle marktdeelnemers die aan clearingverplichtingen onderworpen zijn, te verplichten een rekening aan te houden bij CTP's uit de EU. De ESMA wordt verzocht om, na overleg met de Europese Bankautoriteit, de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen, het Europees Comité voor systeemrisico's en het Europees Stelsel van centrale banken, te bepalen dat een aanzienlijk deel van de diensten die aan hun EU-clieënten worden verleend en die als substantieel systeemrelevant zijn aangemerkt, bij de CTP's in de EU moet worden gecleard.

⁽⁶⁾ PB C 290 van 29.7.2022, blz. 58.

4.3. Verheugend is het voornemen om de marktdeelnemers te vragen de exacte cijfers en de afhankelijkheid van buitenlandse clearers te melden. Het Comité gaat ervan uit dat de ESMA snel technische normen ontwikkelt waarin deze informatie wordt gespecificeerd, kijkt uit naar een grondig verslag één jaar na de inwerkingtreding en verwacht dat de EMIR-verordening dienovereenkomstig wordt gewijzigd.

4.4. Wat intragroeptransacties betreft, waardeert het EESC het dat entiteiten uit landen die om fiscale redenen als niet-coöperatieve rechtsgebieden zijn aangemerkt en die om redenen van witwasbestrijding en financiering van terrorisme als rechtsgebieden met een hoog risico zijn aangemerkt, niet worden vrijgesteld van clearing- en margevereisten. Het Comité staat volledig achter de administratieve maatregelen ten aanzien van deze rechtsgebieden en is van mening dat deze entiteiten een aanzienlijke bedreiging vormen voor het financiële stelsel van de EU.

4.5. Hoewel digitale modernisering extra budgettaire behoeften met zich meebrengt, acht het EESC het cruciaal dat er digitale investeringen worden gedaan om de voorgestelde actualiseringen van de EMIR-verordening te ondersteunen. Het Comité waardeert het voorstel voor een geavanceerd IT-programma om toezichtdocumenten online in te dienen, dat toegankelijk is voor alle betrokken autoriteiten.

4.6. Helaas heeft de Commissie het bestaande kader niet grondig geëvalueerd, hoewel de verordening ruim drie jaar geleden voor het laatst is gewijzigd. Voorts had het Comité, om de huidige wijzigingen doelmatig te maken, een gerichte analyse verwacht van de wijze waarop de aantrekkelijkheid van de EU-markt in de afgelopen jaren is veranderd, met name in verband met recente belangrijke geopolitieke ontwikkelingen.

4.7. Het Comité stelt voor dat de in het kader van artikel 7 ontwikkelde technische normen transparant en inclusief zijn. Er moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen om deze normen snel aan te passen. Voor vermogensbeheerders is het van belang dat zij kunnen beschikken over instrumenten om de uitvoerings- en clearingkosten en kosten van clearingleden te vergelijken.

4.8. Het Comité is ingenomen met de invoering van artikel 7 ter, waarin wordt bepaald dat clearingdienstverleners verslag moeten uitbrengen over de reikwijdte van clearing in een CTP buiten de EU en de verplichting om hun cliënten te informeren over de mogelijkheid om een relevant contract in een CTP in de EU te clearen. Het Comité verzoekt de ESMA een gestandaardiseerde rapportageprocedure uit te werken die in alle lidstaten moet worden gebruikt, en beveelt aan dat één jaar na de inwerkingtreding van de verordening een verslag wordt ingediend over de belangrijkste redenen waarom CTP's van buiten de EU worden gebruikt. Voorts moet de gemeenschappelijke aanpak van boetes voor marktdeelnemers zorgvuldig worden beheerd om evenredigheid op de interne markt te waarborgen.

4.9. Het Comité verzoekt de Commissie de exacte betekenis van het woord "dringend" in de voorgestelde wijzigingen van artikel 20 te verduidelijken en verzoekt de medewetgevers om overeenstemming te bereiken over en te specificeren welke vrijstellingen onder het "dringende" besluit vallen.

4.10. Het EESC stemt in met de voorgestelde wijzigingen van artikel 23 omtrent de oprichting van gezamenlijke toezichthoudende teams en het mechanisme voor gezamenlijk toezicht, maar merkt op dat dit gevolgen zal hebben voor de begroting, aangezien deze autoriteiten meer personeel zullen moeten aannemen, ook de ESMA. Het EESC stelt voor om het maatschappelijk middenveld te betrekken bij het in artikel 23 quater bedoelde mechanisme voor toezicht, met name bij toekomstige beleidsbeslissingen.

4.11. Een gedegen evaluatie van interconnecties, onderlinge verbanden en concentratierisico's in het kader van het comité voor toezicht op CTP's (artikel 24 bis) vereist ook de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, en het EESC moet als waarnemer deel uitmaken van het mechanisme voor gezamenlijk toezicht. De noodzaak om de overlapping van verantwoordelijkheden tussen het grote aantal bij het clearingsysteem betrokken autoriteiten te beperken, mag niet over het hoofd worden gezien. De samenwerking tussen Europese en nationale autoriteiten moet efficiënt zijn en aangepast aan de dynamiek van de marktrisico's.

4.12. De termijn van vijf jaar waarbinnen de Commissie de toepassing van de verordening na de inwerkingtreding ervan zorgvuldig moet evalueren, lijkt zeer lang, gezien de periode tussen de wijzigingen van de EMIR-verordening. Voorts verwachtte het EESC het verslag van de Commissie over de toepassing van EMIR Refit en EMIR 2.2, zoals overeengekomen, op 2 januari 2023, maar de Commissie stelt nu voor dit verslag te annuleren. Het Comité is hier tegen en is van oordeel dat het ertoe kan leiden dat de wijzigingen in EMIR helemaal niet worden geëvalueerd, gezien de wijzigingen die reeds in de EMIR-verordening zijn aangebracht.

4.13. Tot slot onderschrijft het Comité de grotere transparantie die het voorstel tot wijziging van artikel 38 biedt omtrent de verplichting dat clearingleden en cliënten die clearingdiensten verlenen, hun cliënten en potentiële cliënten moeten informeren over de margemodellen en de mogelijke verliezen of andere kosten, mocht de CTP herstelmaatregelen nemen. Volgens het EESC moeten clearingleden ook bijdragen tot meer transparantie binnen het clearingsysteem van de EU.

Brussel, 22 maart 2023.

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 wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen

(COM(2022) 707 final — 2022/0413 (CNS))

(2023/C 184/10)

Rapporteur: **Petru Sorin DANDEA**

Corapporteur: **Benjamin RIZZO**

Raadpleging	Raad, 7.2.2023
Rechtsgrond	Artikelen 113, 115 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	2.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	208/0/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het Commissievoorstel inzake DAC 8, waarmee de huidige DAC-richtlijn in belangrijke mate verbeterd en aangevuld wordt.

1.2. Het EESC acht de voorgestelde verbeteringen van de DAC-richtlijn doeltreffend om de niet-naleving van fiscale regels door houders van cryptoactiva tegen te gaan en zo de strijd tegen belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking op te voeren, conform diverse eerdere initiatieven van de Commissie.

1.3. Volgens het EESC strookt het initiatief van de Commissie volledig met het beginsel van eerlijke en doeltreffende belastingheffing, dat een hoeksteen is van de Europese sociale markteconomie en tot doel heeft ervoor te zorgen dat iedereen een billijke bijdrage levert en gelijk en evenredig wordt behandeld, ongeacht het soort vermogen dat iemand bezit.

1.4. Het EESC merkt op dat een wereldwijde inspanning om cryptoactiva en het gebruik ervan te reguleren van cruciaal belang is om de toenemende problemen en implicaties met een wereldwijde reikwijdte in verband met dergelijke activa met succes aan te pakken. De lopende werkzaamheden van de OESO en de G20 om tot een wereldwijde overeenkomst over de transparantie van cryptovaluta te komen, zijn in dit verband van cruciaal belang en het EESC moedigt de Commissie aan om op het internationale toneel een actieve rol te vervullen.

1.5. Het EESC onderschrijft dat een betere en efficiëntere belasting van cryptoactiva de dekking van de belastingen zal helpen vergroten en de nationale begrotingen een impuls zal geven, waardoor extra middelen kunnen worden bestemd voor het algemeen welzijn en voor de investeringsprioriteiten van de Commissie (groene transitie en digitalisering).

1.6. Volgens het EESC is het systeem van rapportage voor het fiscaal identificatienummer ("TIN") de meest doeltreffende nalevingsmethode om ervoor te zorgen dat de nieuwe regels doeltreffend zijn. Daarom staat het EESC achter het Commissievoorstel inzake het TIN, omdat het ertoe bijdraagt mogelijke fouten te voorkomen en zo de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van het systeem verbetert.

1.7. Het EESC vindt dat de rapportageverplichtingen niet beperkt moeten blijven tot uitwisselingen en overdrachten in cryptoactiva, maar, althans in de beginfase, ook betrekking moeten hebben op het totale bezit van activa in cryptovaluta's, ter wille van de transparantie en de zekerheid, hoewel het duidelijk blijft dat de belasting alleen moet gelden voor daadwerkelijke winsten.

1.8. Er dienen doeltreffende en evenredige sancties te komen, waarbij het aan de lidstaten wordt overgelaten om de specifieke bedragen van de op te leggen sancties vast te stellen. Het EESC raadt de Commissie ook aan om na de tenuitvoerlegging van de richtlijn verslag uit te brengen over de door de lidstaten ingevoerde sanctiestructuren en zo nodig richtsnoeren te geven voor mogelijke wijzigingen.

1.9. Het EESC hoopt dat de sancties en nalevingsmaatregelen tot een evenwicht leiden tussen doeltreffendheid van de regels en adequate afschrikking enerzijds en evenredigheid anderzijds. Zo kan voor evenredigheid worden gezorgd door voldoende rekening te houden met het aantal transacties dat gemoeid is met de inbreuken van een bepaalde onderneming.

1.10. De specifieke bepalingen en waarborgen inzake gegevensbescherming die in het richtlijnvoorstel zijn opgenomen en die stroken met de regels van de AVG, moeten naar behoren worden toegepast en nageleefd volgens strikte normen, teneinde de grondrechten van degenen wier gegevens zullen verzameld, uitgewisseld en opgeslagen, volledig te beschermen.

1.11. De Commissie zou in haar ontwerpvoorstel regels moeten opnemen ter verbetering van de samenwerking tussen de belastingautoriteiten die reeds onder de huidige tekst vallen en de autoriteiten die belast zijn met de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van illegale activiteiten en terrorisme. In dit verband herhaalt het EESC dat overheden, in dit geval belastingautoriteiten, voldoende middelen nodig hebben in verband met gekwalificeerd personeel en hoogwaardige digitale technologie en normen.

2. Het Commissievoorstel

2.1. Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad ⁽¹⁾ betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen ("DAC 8") ⁽²⁾ strekt ertoe de huidige richtlijn ("DAC") te actualiseren teneinde de rapportage en uitwisseling van informatie tussen de belastingautoriteiten uit te breiden tot inkomsten of opbrengsten die via cryptoactiva worden gegenereerd door gebruikers die in de Europese Unie wonen. De belastingautoriteiten beschikken momenteel niet over de nodige informatie om toezicht te houden op opbrengsten die zijn verkregen met behulp van cryptoactiva, die gemakkelijk over de grenzen heen worden verhandeld.

2.2. Het wetgevingsinitiatief beoogt een grotere fiscale transparantie van cryptoactiva tot stand te brengen door middel van specifieke bepalingen inzake rapportage en informatie-uitwisseling voor directebelastingdoeleinden. Met het voorstel worden ook de geldende bepalingen verfijnd om mazen in de wetgeving te voorkomen en het rechtskader te versterken.

2.3. DAC 8 is afgestemd op de definities in de verordening betreffende markten in cryptoactiva ("MiCA") ⁽³⁾, die op zich geen basis vormt voor de belastingautoriteiten om de informatie te verzamelen en uit te wisselen die nodig is om inkomsten uit cryptoactiva te belasten. DAC 8 bouwt echter voort op de met de MiCA opgedane ervaring en berust op het vergunningsvereiste dat reeds bij deze verordening is ingevoerd, waardoor extra administratieve lasten voor aanbieders van cryptoactivadiensten worden vermeden.

2.4. Het voorstel strookt met het onlangs goedgekeurde kader voor de rapportage over cryptoactiva (Crypto-Asset Reporting Framework, "CARF") ⁽⁴⁾ van de OESO en met wijzigingen in haar gezamenlijke rapportagestandaard. Dergelijke normen zijn ook door de G20 bekrachtigd. Tijdens de raadpleging van de Commissie waren de meeste lidstaten vóór aanpassing van het toepassingsgebied van het rechtskader van de EU aan de werkzaamheden van de OESO.

2.5. Om de lidstaten beter in staat te stellen belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking op te sporen en aan te pakken, zullen alle aanbieders van cryptoactiva, ongeacht hun omvang of locatie, verplicht zijn de transacties van hun cliënten die in de EU wonen, te melden. Het betreft hierbij zowel binnenlandse als grensoverschrijdende transacties. In sommige gevallen zullen de rapportageverplichtingen ook betrekking hebben op niet-verwisselbare tokens (NFT's). Bijlage VI bevat gedetailleerde regels betreffende de verplichtingen waaraan rapporterende aanbieders van cryptoactiva moeten voldoen.

2.6. Te rapporteren transacties omvatten wisseltransacties en overdrachten van te rapporteren cryptoactiva. Zowel binnenlandse als grensoverschrijdende transacties vallen onder het toepassingsgebied van het voorstel en worden geaggregeerd per soort te rapporteren cryptoactiva.

2.7. Financiële instellingen zullen verslag uitbrengen over elektronisch geld en digitale centralebankmunten, terwijl het toepassingsgebied van de automatische uitwisseling van voorafgaande grensoverschrijdende rulings voor vermogende particulieren wordt uitgebreid. Dergelijke natuurlijke personen beschikken over ten minste 1 000 000 EUR in financieel of beleggingsvermogen of in beheerde activa. De lidstaten wisselen informatie uit over de voorafgaande grensoverschrijdende rulings die tussen 1 januari 2020 en 31 december 2025 zijn afgegeven, gewijzigd of hernieuwd.

⁽¹⁾ Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG (PB L 64 van 11.3.2011, blz. 1).

⁽²⁾ COM(2022) 707 final.

⁽³⁾ COM(2020) 593 final

⁽⁴⁾ Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard, OESO, 8.10.2022.

2.8. Het voorstel zal het vermogen van de lidstaten om hun nalevingssysteem vorm te geven, niet beperken. Er zal echter een gemeenschappelijk minimumniveau van sancties worden vastgesteld en gehandhaafd voor de ernstigste niet-nalevingen, zoals het volledig ontbreken van rapportage ondanks administratieve aanmaningen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC verwelkomt en steunt het voorstel van de Commissie inzake DAC 8, waarmee de DAC-richtlijn in belangrijke mate verbeterd en aangevuld wordt na de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer, die als volgt waarschuwt: “Als een belastingplichtige geld aanhoudt in elektronische cryptovaluta is het platform of een andere elektronische aanbieder die portefeuillediensten voor dergelijke klanten verricht niet verplicht dergelijke bedragen of verkregen winsten bij de belastingautoriteiten aan te geven. Derhalve blijft geld dat in dergelijke elektronische instrumenten wordt aangehouden, grotendeels onbelast.”⁽⁵⁾

3.2. Het EESC acht de voorgestelde verbeteringen van de DAC-richtlijn doeltreffend om de niet-naleving van fiscale regels door houders van cryptoactiva tegen te gaan en zo de strijd tegen belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking op te voeren, conform diverse initiatieven die de Commissie in de afgelopen jaren heeft genomen.

3.3. Het EESC prijst de brede en uitvoerige raadpleging die de Commissie over het onderhavige voorstel heeft gehouden, waarbij alle belanghebbende partijen zijn betrokken, alsook een meer gerichte doelgroep van exploitanten uit de sector, die afzonderlijk door de Commissie zijn geraadpleegd. De lidstaten konden ook hun standpunt kenbaar maken en de Commissie aanmoedigen in overeenstemming met de lopende werkzaamheden van de OESO te werk te gaan. Dankzij de raadplegingen is het wetgevingsproces transparanter en relevanter geworden, ondanks de zeer technische aard van het voorstel.

3.4. Het EESC benadrukt dat een wereldwijde inspanning om cryptoactiva en het gebruik ervan te reguleren, geboden is om de toenemende problemen en implicaties met een wereldwijde reikwijdte in verband met dergelijke activa met succes aan te pakken. In dit verband zijn de lopende werkzaamheden en de onderhandelingen van de OESO en de G20 om tot een wereldwijde overeenkomst over de transparantie van cryptovaluta te komen, van cruciaal belang en het EESC moedigt de Commissie aan om op het internationale toneel het initiatief te nemen.

3.5. Volgens het EESC sluit het initiatief van de Commissie naadloos aan op het beginsel van eerlijke en doeltreffende belastingheffing, dat een hoeksteen is van de Europese sociale markteconomie en tot doel heeft ervoor te zorgen dat iedereen een billijke bijdrage levert en gelijk en evenredig wordt behandeld, ongeacht het soort vermogen dat iemand bezit of de geaccepteerde betalingsvorm.

3.6. Het EESC onderschrijft dat een betere en efficiëntere belasting van cryptoactiva de dekking van de belastingen zal helpen vergroten en de nationale begrotingen een impuls zal geven, waardoor extra middelen kunnen worden bestemd voor het algemeen welzijn en voor de investeringsprioriteiten van de Commissie (groene transitie en digitalisering).

3.7. Terecht stelt de Commissie dat meer transparantie de discrepanties en de huidige ongerechtvaardigde differentiatie in het rechtskader en de behandeling zal terugdringen, waarbij gebruikers van cryptoactiva “ten opzichte van diegenen die niet in cryptoactiva beleggen bevoordeeld worden”, hetgeen niet alleen “billijke belastingheffing” in de weg staat, maar ook de correcte werking van de eengemaakte markt en een doeltreffend gelijk speelveld.

3.8. Het EESC steunt het gecombineerde gebruik van artikel 113 VWEU (aangezien de uitgewisselde inlichtingen ook voor btw-doeleinden kunnen worden gebruikt) en artikel 115 VWEU als rechtsgrond voor het voorstel. De onderlinge aanpassing van nationale wetgevingen die van invloed zijn op de werking van de interne markt, zoals vastgelegd in artikel 115, is inderdaad relevant voor het onderhavige geval, aangezien cryptoactiva voor diverse doeleinden kunnen worden gebruikt. Discrepanties in zowel het algemene rechtskader als de handhavinginstrumenten moeten daarom in de hele eengemaakte markt worden vermeden, aangezien zij de consolidatie ervan kunnen schaden.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC moedigt de Commissie en de lidstaten aan om in het huidige voorstel rapportageverplichtingen op te nemen voor natuurlijke personen die cryptoactiva bezitten. Dit zou de doeltreffendheid en het toepassingsgebied van het voorstel zeker ten goede komen.

4.2. Volgens het EESC is het rapportagesysteem op basis van een fiscaal identificatienummer (“TIN”) de meest doeltreffende nalevingsmethode om ervoor te zorgen dat de nieuwe regels het beoogde effect sorteren. Daarom staat het EESC achter het Commissievoorstel inzake het TIN, omdat het de doeltreffendheid van het voorstel versterkt, aangezien TIN, als unieke code, ertoe bijdraagt fouten te voorkomen en zo de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van het systeem verbetert.

⁽⁵⁾ Europese Rekenkamer (2021), Uitwisseling van fiscale inlichtingen in de EU: de basis is solide, de uitvoering suboptimaal. De uitwisseling van informatie is toegenomen, maar sommige informatie wordt nog steeds niet gerapporteerd.

4.3. De meeste lidstaten beschikken al over wetgeving of ten minste administratieve richtsnoeren om belasting te heffen op inkomsten uit beleggingen in cryptoactiva, maar de bevoegde autoriteiten hebben vaak niet de nodige informatie om een en ander toe te passen. Daarom kunnen rechtszekerheid en duidelijkheid alleen worden gewaarborgd door nationale inefficiënties aan te pakken via een wetgevingsinitiatief van de EU dat erop gericht is een effectieve en efficiënte samenwerking tussen de belastingautoriteiten te stimuleren.

4.4. Het EESC vindt dat de rapportageverplichtingen niet beperkt moeten blijven tot uitwisselingen en overdrachten in cryptoactiva, maar, althans in deze eerste fase, ook betrekking moeten hebben op het totale bezit van activa in cryptovaluta's, ter wille van de transparantie en de zekerheid, ook al blijft het duidelijk dat de belasting alleen moet gelden voor daadwerkelijke winsten.

4.5. Er dienen doeltreffende en evenredige sancties te komen, waarbij het aan de lidstaten wordt overgelaten om de specifieke bedragen van de op te leggen sancties vast te stellen. Minimumdrempels lijken de doeltreffendheid van de nieuwe regels inzake de belasting van cryptovaluta te kunnen vergroten. Het EESC hoopt dat de sancties en nalevingsmaatregelen tot een evenwicht leiden tussen doeltreffendheid van de regels en adequate afschrikking enerzijds en evenredigheid anderzijds. Zo kan voor evenredigheid worden gezorgd door voldoende rekening te houden met het aantal transacties dat gemoeid is met de inbreuken van een bepaalde onderneming.

4.6. Verder zou de Commissie na de tenuitvoerlegging van de richtlijn verslag moeten uitbrengen over de sanctiestructuren van de lidstaten en richtsnoeren moeten aanreiken voor de nodige wijzigingen in het systeem van sancties en nalevingsmaatregelen.

4.7. De specifieke bepalingen en waarborgen inzake gegevensbescherming die in het richtlijnvoorstel zijn opgenomen en die stroken met de regels en beginselen van de AVG, moeten zorgvuldig toegepast en nageleefd worden volgens strikte normen, teneinde de grondrechten van degenen wier gegevens zullen worden verzameld, uitgewisseld en opgeslagen, volledig te beschermen.

4.8. Het EESC roept de lidstaten nogmaals op om voldoende te investeren in hun belastingdiensten en andere betrokken diensten, zodat zij over de nodige capaciteit beschikken om tot de nagestreefde betere samenwerking op belastinggebied te komen.

4.9. Ten slotte beveelt het EESC de Commissie aan om in haar ontwerpvoorstel de eis op te nemen dat de belastingautoriteiten die reeds onder de huidige tekst vallen, samenwerken met de autoriteiten die belast zijn met de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van illegale activiteiten en terrorisme, aangezien er in de afgelopen jaren verschillende gevallen aan het licht zijn gekomen waarbij er mogelijk sprake was van het gebruik van cryptoactiva voor illegale doeleinden en het witwassen van geld. In dit verband herhaalt het EESC dat overheden, in dit geval belastingautoriteiten, voldoende middelen nodig hebben in verband met gekwalificeerd personeel en hoogwaardige digitale technologie en normen.

Brussel, 22 maart 2023.

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 en de Raad — Naar een richtlijn betreffende strafrechtelijke sancties bij schending van beperkende maatregelen van de Unie

(COM(2022) 249 — *final*)

over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de toevoeging van schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde vormen van criminaliteit

(COM(2022) 247 — *final*)

en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie

(COM(2022) 684 *final*)

(2023/C 184/11)

Rapporteur: **José Antonio MORENO DÍAZ**

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	8.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	141/1/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het besluit om schendingen van beperkende maatregelen op te nemen in de lijst van strafbare feiten uit hoofde van artikel 83, lid 1, VWEU, en met het voorstel voor een richtlijn tot harmonisatie van de definities en minimumsancties in de nationale wetgevingen voor de schending van beperkende maatregelen.

1.2. Het EESC betreurt dat bovengenoemd besluit door de activering van de urgentieprocedure niet is onderworpen aan een volledige democratische beraadslaging in de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement. Evenzo is het EESC bezorgd over het feit dat het door de Europese Commissie ingediende voorstel voor een richtlijn niet is voorafgegaan door een effectbeoordeling. Bovendien betreurt het EESC dat het in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen niet wordt genoemd als een van de geraadpleegde belanghebbenden.

1.3. Het EESC moedigt de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie aan om bij de uitwerking van de richtlijn de humanitaire uitzonderingsbepaling uit te breiden, zodat humanitaire organisaties en hun personeel worden vrijgesteld van strafrechtelijke aansprakelijkheid en deze bepaling in overeenstemming wordt gebracht met de huidige internationale praktijk, en tegelijkertijd te zorgen voor passende mechanismen om misbruik voor criminele of politieke doeleinden te voorkomen.

1.4. Het EESC pleit ervoor te voorzien in passende waarborgen en bescherming voor klokkenluiders en journalisten die pogingen om sancties te omzeilen in de openbaarheid brengen; dit moet onder bovengenoemde uitzonderingsbepaling vallen.

1.5. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie op aan ervoor te zorgen dat de particuliere sector en maatschappelijke organisaties adequate informatie en proactieve steun krijgen bij de aanpassing aan de nieuwe wetgeving en de naleving van de nieuwe voorschriften.

1.6. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie op aan ervoor te zorgen dat, naast het bevorderen van de harmonisatie van de wetgeving, de lidstaten over voldoende administratieve capaciteit en toereikende financiële middelen alsmede over opgeleid personeel beschikken om schendingen van beperkende maatregelen op te sporen, te vervolgen en te bestraffen, hetgeen kan worden ondersteund door samenwerking tussen de lidstaten via de uitwisseling van beste praktijken op het gebied van opsporing en vervolging.

1.7. Het is een goede zaak dat in het voorstel voor een richtlijn de eerbiediging van het beginsel van niet-terugwerkende kracht wordt benadrukt, en het EESC onderstreept dat het recht op een eerlijke procesgang en andere waarborgen in verband met de mensenrechten van beklaagden moeten worden veiliggesteld.

1.8. Het EESC blijft bezorgd over het feit dat bijzonder ernstige en veelvoorkomende misdrijven zoals gendergerelateerd geweld en haatmisdrijven buiten het toepassingsgebied van artikel 83, lid 1, VWEU blijven vallen (en dus niet als “Euromisdrijven” worden aangemerkt), en benadrukt dat geopolitieke overwegingen niet mogen prevaleren boven de bescherming en het welzijn van de burgers.

2. Achtergrond

2.1. Beperkende maatregelen in het kader van buitenlands beleid (ook wel “sancties” genoemd) worden door de Raad van de Europese Unie in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) vastgesteld en vormen bindende wetgeving met rechtstreekse werking in alle lidstaten van de EU.

2.2. In tegenstelling tot die wetgeving inzake beperkende maatregelen, die centraal wordt vastgesteld en in de hele EU van toepassing is, gebeurt de uitvoering en handhaving ervan decentraal: instanties in de lidstaten zijn belast met het controleren van de naleving van verbodsbepalingen door bedrijven en burgers, het toekennen van afwijkingen, het vaststellen van sancties in het geval van schendingen en het onderzoeken en vervolgen daarvan. Dat geldt voor alle beperkende maatregelen, behalve voor inreisverboden: die worden rechtstreeks gehandhaafd door de nationale overheid.

2.3. Deze decentrale uitvoering van beperkende maatregelen van de EU leidt tot versnippering ⁽¹⁾: er zijn verschillen in de nationale wetgevingen wat betreft de definitie en reikwijdte van schendingen van beperkende maatregelen en de daaruit voortvloeiende sancties. Ook het vermogen van overheden om onderzoek te voeren, loopt uiteen. Daarnaast beschikken de nationale overheden over aanzienlijke interpretatieruimte om te bepalen of een uitzondering op humanitaire gronden al dan niet kan worden toegestaan.

2.4. Uit onderzoek is gebleken dat de lidstaten beperkende maatregelen op zeer uiteenlopende manieren uitvoeren en handhaven ⁽²⁾. Uit een recente studie van het Europees netwerk voor het onderzoek naar en het vervolgen van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven (het “Genocidenetwerk”) kwam naar voren dat er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten bestaan wat betreft sancties in het geval van de schending van beperkende maatregelen ⁽³⁾.

2.5. De Commissie beschikt over een aantal toezichtsbevoegdheden op dit gebied: ze zorgt ervoor dat alle lidstaten hun verplichtingen uit hoofde van de EU-regelingen inzake beperkende maatregelen naleven, zoals de verplichting om over gepaste sancties te beschikken. Net als op andere gebieden van EU-governance heeft de Commissie het recht een inbreukprocedure in te leiden tegen lidstaten die deze verplichtingen niet nakomen, al heeft ze tot op vandaag nog nooit dergelijke stappen ondernomen. De Commissie ondersteunt ook de uitvoering van beperkende maatregelen door richtsnoeren te publiceren, bijvoorbeeld over het toestaan van afwijkingen.

2.6. Hoewel het systeem inherent duidelijk naar versnippering neigt, heeft de Commissie pas recentelijk een aantal stappen ⁽⁴⁾ gezet om de uitvoering en handhaving van EU-sancties te verbeteren. De nieuwste activiteiten van de Commissie in dat verband dateren van vóór de Russische invasie van Oekraïne in februari 2022. De golf van beperkende maatregelen die daarmee gepaard ging, verhoogde echter de druk om die maatregelen beter uit te voeren en te handhaven.

⁽¹⁾ Portela, C., “Implementation and Enforcement”, in Helwig, N. et al., *Sharpening EU sanctions policy*, FIIA-verslag 63, Fins Instituut voor Internationale Zaken (FIIA): Helsinki. Studie in opdracht van het kabinet van de Finse premier, 2020, blz. 107.

⁽²⁾ Druláková, R. en Prikryl, P., “The implementation of sanctions imposed by the European Union”, *Central European Journal of International and Security Studies*, vol. 10, nr. 1, 2016, blz. 134.

⁽³⁾ Genocidenetwerk, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021,

⁽⁴⁾ Mededeling van de Europese Commissie “Het Europees economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren” (COM(2021) 32 final).

2.7. In Besluit (EU) 2022/2332 van de Raad ⁽⁵⁾ wordt de schending van beperkende maatregelen van de EU aangemerkt als een vorm van criminaliteit die voldoet aan de criteria van artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (ook bekend als “Euromisdrijven”), waardoor de Commissie wetgeving kan voorstellen om de definitie van strafbare feiten en sancties te harmoniseren in de lidstaten ⁽⁶⁾.

2.8. Een dergelijk voorstel is gerechtvaardigd omdat schendingen van beperkende maatregelen bedreigingen voor vrede en veiligheid, de rechtsstaat, democratie en mensenrechten in derde landen mee in stand kunnen houden, en vaak een grensoverschrijdende dimensie hebben. Concreet wordt gesteld dat de schending van beperkende maatregelen “een vorm van bijzonder zware criminaliteit [is], aangezien hij bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid in stand kan houden, de consolidatie en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten kan ondermijnen en kan leiden tot aanzienlijke economische, sociale, maatschappelijke en milieuschade” ⁽⁷⁾. In de huidige situatie kunnen particulieren en bedrijven die overwegen een beperkende maatregel van de Unie te omzeilen, aan “forumshopping” doen, hetgeen een gelijk speelveld voor EU-marktdeelnemers verhindert.

2.9. Op 30 juni 2022 heeft de Raad van de Europese Unie overeenstemming bereikt over de tekst en het Europees Parlement verzocht zijn goedkeuring te hechten aan het ontwerpbesluit van de Raad om schendingen van beperkende maatregelen van de Unie toe te voegen aan de in artikel 83, lid 1, VWEU genoemde vormen van criminaliteit ⁽⁸⁾. Het Europees Parlement gaf op 7 juli 2022 zijn fiat via de spoedprocedure ⁽⁹⁾. Het besluit werd aangenomen op 28 november 2022 ⁽¹⁰⁾.

2.10. De Commissie heeft op 2 december 2022 een ontwerprichtlijn ingediend waarin wordt voorgesteld minimumvoorschriften vast te stellen voor de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie ⁽¹¹⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het aanmerken van de schending van beperkende maatregelen als een vorm van criminaliteit uit hoofde van artikel 83, lid 1, VWEU, is een positieve ontwikkeling die zal bijdragen tot de harmonisatie van de categorisering van schendingen van beperkende maatregelen en de bijbehorende sancties in de gehele EU en tot een betere uitvoering en handhaving van beperkende maatregelen.

3.2. Het EESC moedigt de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie aan om bij het voorstellen en goedkeuren van de onderhavige richtlijn en van andere materiële secundaire wetgeving over de vaststelling van minimumvoorschriften betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen rekening te houden met de punten van zorg in het volgende onderdeel.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het Europees Parlement heeft via een urgentieprocedure zijn goedkeuring gehecht aan het ontwerpbesluit van de Raad. Dat wil zeggen dat het Europees Parlement zijn fiat heeft gegeven zonder voorafgaand overleg in zijn Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE). Hoewel die goedkeuring was ingegeven door sterke geopolitieke druk, mag niet worden vergeten dat wetgevingsvoorstellen eerst aan passende democratische controle dienen te worden onderworpen. De normen inzake democratische verantwoording moeten worden gehandhaafd. Het EESC hamert nogmaals op het belang van passende controle door het Europees Parlement van het onderhavige voorstel voor een richtlijn inzake de vaststelling van minimumvoorschriften betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen.

4.2. In dit verband wijst het erop dat in het voorstel voor een richtlijn staat dat de Commissie heeft afgezien van het uitvoeren van een effectbeoordeling, waarbij wordt verwezen naar de “dringende noodzaak om natuurlijke personen en rechtspersonen die betrokken zijn bij de schending van beperkende maatregelen van de Unie, ter verantwoording te roepen” ⁽¹²⁾. Hoewel het legitiem is om vaart te zetten achter de vaststelling van de richtlijn inzake strafrechtelijke sancties

⁽⁵⁾ Besluit (EU) 2022/2332 van de Raad van 28 november 2022 betreffende het aanmerken van de schending van beperkende maatregelen van de Unie als een vorm van criminaliteit die voldoet aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde criteria (PB L 308 van 29.11.2022, blz. 18).

⁽⁶⁾ Mededeling van de Europese Commissie “Naar een richtlijn betreffende strafrechtelijke sancties bij schending van beperkende maatregelen van de Unie” (COM(2022) 249 final).

⁽⁷⁾ Deze formulering uit mededeling COM(2022) 249 final, blz. 4, van de Europese Commissie komt terug in overweging 10 van Besluit (EU) 2022/2332 van de Raad (PB L 308 van 29.11.2022, blz. 18).

⁽⁸⁾ Raad van de Europese Unie, perscommuniqué, 30 juni 2022.

⁽⁹⁾ Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement, TA/2022/0295.

⁽¹⁰⁾ PB L 308 van 29.11.2022, blz. 18.

⁽¹¹⁾ Europese Commissie, voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie (COM(2022) 684 final).

⁽¹²⁾ COM(2022) 684 final.

voor de schending door de EU opgelegde beperkende maatregelen, vindt het EESC dat de relatieve urgentie van het harmoniseren van definities en sancties niet rechtvaardigt dat de effectbeoordeling waarmee het voorstel gepaard moet gaan, wordt overgeslagen. Dit is met name het geval omdat de natuurlijke personen en rechtspersonen die betrokken zijn bij de schending van beperkende maatregelen reeds ter verantwoording kunnen worden geroepen op grond van bestaande nationale wetgeving, waardoor uitstel in de goedkeuring van de richtlijn niet tot gevolg heeft dat schendingen onbestraft blijven. Het EESC is er dan ook voorstander van dat een reguliere effectbeoordeling wordt uitgevoerd en dat de richtlijn, eenmaal aangenomen, spoedig in werking treedt.

4.3. Het EESC is ingenomen met de uitgebreide raadplegingen die de Commissie met een breed scala van belanghebbenden heeft gehouden, maar betreurt het dat in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen het Europees Economisch en Sociaal Comité niet onder hen wordt vermeld.

4.4. Aandacht voor de opsporing, vervolging en bestraffing van schendingen van beperkende maatregelen moet gepaard gaan met vergelijkbare inspanningen om marktdeelnemers en actoren uit het maatschappelijk middenveld te begeleiden bij de uitvoering van beperkende maatregelen. Wanneer beperkende maatregelen onvoldoende worden gerespecteerd, heeft dat vaak te maken met een gebrek aan bewustzijn bij belanghebbenden in de particuliere sector, ondanks inspanningen van nationale agentschappen om hen voor te lichten⁽¹³⁾. Er zij aan herinnerd dat het merendeel van de marktdeelnemers in de EU uit kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) bestaat, die vaak onvoldoende vertrouwd zijn met de verplichtingen in het kader van de wetgeving inzake beperkende maatregelen, aangezien beperkende maatregelen in het verleden zelden economische maatregelen omvatten⁽¹⁴⁾. Het EESC is ingenomen met de huidige inspanningen van de Commissie om marktdeelnemers beter te ondersteunen en moedigt haar aan op dezelfde weg verder te gaan⁽¹⁵⁾.

4.5. Er moeten passende voorzieningen worden getroffen om humanitaire acties mogelijk te maken in rechtsgebieden waarvoor beperkende maatregelen gelden. De aansprakelijkheid voor mogelijke schendingen van beperkende maatregelen blijft een bron van zorg voor verleners van humanitaire hulp in rechtsgebieden waarvoor strenge beperkende maatregelen gelden⁽¹⁶⁾. Die actoren wijzen er voortdurend op dat zij maar moeilijk kunnen garanderen dat zij tijdens hun activiteiten geen beperkende maatregelen schenden, en dat zij negatieve gevolgen ondervinden omdat de strijdende partijen hen associëren met de westerse sancties⁽¹⁷⁾. De recente goedkeuring door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van Resolutie 2664 in december 2022⁽¹⁸⁾, die een algemene uitzondering bevat voor de verstrekking van middelen en diensten aan humanitaire organisaties⁽¹⁹⁾ en die snel door de autoriteiten van de VS is uitgevoerd⁽²⁰⁾, maakt het voortbestaan van enge humanitaire clausules in de EU-wetgeving tot een uitzondering, die daardoor in de schijnwerpers komt te staan. Om ervoor te zorgen dat het sanctiekader geen belemmering vormt voor humanitaire acties, moet de formulering van de voorgestelde richtlijn worden aangescherpt. Momenteel wordt alleen de "verstrekking van humanitaire hulp aan personen in nood"⁽²¹⁾ uitgesloten van strafbaarstelling. Het EESC pleit voor het opnemen van een ruimere humanitaire vrijstelling, die strafrechtelijke aansprakelijkheid uit hoofde van EU-sanctieregelingen uitsluit voor het volledige personeel van onpartijdige humanitaire organisaties. Een dergelijke clause zou ervoor zorgen dat de EU-sanctieregelingen wettelijk stroken met het internationaal humanitair recht (IHR). Tegelijkertijd moeten er bepalingen worden opgenomen om mogelijk misbruik voor criminele of politieke doeleinden te voorkomen. De bescherming van humanitaire actoren moet zich uitstrekken tot onderzoeksjournalisten.

⁽¹³⁾ Druláková, R. en Zemanová, S., "Why the implementation of multilateral sanctions does (not) work: lessons learnt from the Czech Republic", *European Security*, vol. 29, nr. 4, 2020, blz. 524.

⁽¹⁴⁾ Portela, C., "Sanctions in EU foreign policy", in Helwig, N. et al., *Sharpening EU sanctions policy*, FIIA-verslag 63, Fins Instituut voor Internationale Zaken (FIIA): Helsinki. Studie in opdracht van het kabinet van de Finse premier, 2020, blz. 23.

⁽¹⁵⁾ Besluit (GBVB) 2022/1506 van de Raad van 9 september 2022 betreffende een optreden van de Europese Unie ter ondersteuning van de ontwikkeling van informatietechnologie-instrumenten voor een betere verspreiding van informatie over beperkende maatregelen van de Unie (PB L 235 van 12.9.2022, blz. 30).

⁽¹⁶⁾ Portela, C., "What if the EU made sanctions compatible with humanitarian aid?", in Gaub, F. (ed.), *What if...? Fourteen Scenarios for 2021*, IVSEU: Parijs, 2020.

⁽¹⁷⁾ Debarre, A., "Safeguarding humanitarian action in sanctions regimes", New York: Internationaal Vredesinstituut, 2019.

⁽¹⁸⁾ Resolutie 2664 van de Verenigde Naties, S/RES/2664(2022).

⁽¹⁹⁾ In paragraaf 1 van S/RES/2664(2022) is bepaald dat de verstrekking van middelen of de levering van goederen en diensten die nodig zijn voor de tijdelijke verstrekking van humanitaire bijstand door de Verenigde Naties (...) of niet-gouvernementele organisaties of door anderen, zoals toegevoegd door afzonderlijke door deze Raad ingestelde comités, "is toegestaan en geen schending vormt van de door deze Raad of zijn sanctiecomités opgelegde bevrozing van tegoeden".

⁽²⁰⁾ Ministerie van Financiën van de Verenigde Staten, persbericht, "Treasury Implements Historic Humanitarian Sanctions Exceptions", 20 december 2022.

⁽²¹⁾ COM(2022) 684 final.

4.6. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan toe te zien op de tenuitvoerlegging van de richtlijn, en daarbij niet alleen aandacht te besteden aan de omzetting ervan, maar ook aan de beschikbaarheid van voldoende administratieve, financiële, technologische en personele middelen en passende opleiding om nationale administraties en gerechtelijke en rechtshandavingsinstanties in staat te stellen de inhoud van de nieuwe wetgeving uit te voeren. Bij gebrek aan adequate materiële, personele en financiële middelen zal de loutere harmonisatie van de wetgeving waarschijnlijk tekortschieten in haar taak om schendingen van beperkende maatregelen op te sporen, te vervolgen en te bestraffen. Voorts dringt het EESC er bij de Commissie op aan de criteria vast te stellen die zij voor het toezicht zal hanteren, teneinde de belanghebbenden een zekere leidraad te bieden.

4.7. Wanneer strafrechtelijke veroordelingen de confiscatie van tegoeden mogelijk maken, moet een aanzienlijk deel van de opbrengsten worden toegewezen voor de schadeloosstelling van slachtoffers en, in het geval van de beperkende maatregelen die momenteel van kracht zijn tegen Russische personen en entiteiten naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne, voor de naoorlogse wederopbouw in Oekraïne. Het EESC steunt deze aanpak, in overeenstemming met zijn advies⁽²²⁾ over het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen. Het EESC moedigt de Commissie verder aan om met relevante maatschappelijke organisaties samen te werken bij het definiëren van slachtoffers en bij het opzetten van mechanismen om de opbrengsten van sanctieomzeiling naar de slachtoffers te kanaliseren, of naar sociale investeringen die hen rechtstreeks ten goede komen. In het belang van de verantwoordingsplicht pleit het EESC voor meer transparantie in de vorm van de vrijgave van cijfers over geconfisqueerde vermogensbestanddelen en hun latere bestemming.

4.8. De voorgestelde richtlijn moet ook adequate bepalingen bevatten voor de bescherming van klokkenluiders en onderzoeksjournalisten die de omzeiling van beperkende maatregelen aan het licht brengen. In hun sleutelrol als mechanisme voor “vroegtijdige waarschuwing” verdienen zij bescherming. In dat verband steunt het EESC het voorstel van de Commissie om de bescherming uit hoofde van Richtlijn (EU) 2019/1937⁽²³⁾ uit te breiden tot het melden van schendingen van beperkende maatregelen van de EU en tot personen die dergelijke schendingen melden.

4.9. Zoals in de huidige formulering van de richtlijn is aangegeven, moet het beginsel van niet-terugwerkende kracht van strafrechtelijke sancties worden gehandhaafd, overeenkomstig het beginsel “nulla poena sine lege”. Het EESC benadrukt dat het recht op een eerlijke procesgang en andere waarborgen in verband met de mensenrechten van beklaagden moeten worden veiliggesteld.

4.10. Het EESC vindt het ten slotte zorgelijk dat, terwijl de schending van beperkende maatregelen snel als “EU-misdrijf” is aangemerkt, ernstige en veelvoorkomende misdrijven zoals haatmisdrijven en gendergerelateerd geweld niet onder het toepassingsgebied van artikel 83, lid 1, VWEU vallen. Geopolitieke overwegingen mogen geen voorrang krijgen ten koste van aandacht voor andere misdrijven die van onmiddellijk belang zijn voor onze burgers.

4.11. Tot slot mag niet uit het oog worden verloren dat de harmonisering van sancties tot doel heeft de geloofwaardigheid van de in het kader van het GBVB vastgestelde beperkende maatregelen te verbeteren. In dat verband moeten de lidstaten ernaar streven om visumverboden even zorgvuldig na te leven als van EU-burgers en -marktdeelneemers wordt verwacht⁽²⁴⁾.

Brussel, 22 maart 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

⁽²²⁾ PB C 100 van 16.3.2023, blz. 105.

⁽²³⁾ 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).

⁽²⁴⁾ Mangas Martín, A., “Sobre la vinculatoriedad de la PESC y el espacio aéreo como territorio de un estado (Comentario al auto del TS español de 26 de noviembre de 2020, sala de lo penal)” (Over het bindende karakter van het GBVB en het luchtruim als grondgebied van een staat — Commentaar op de beschikking van het Spaanse hooggerechtshof van 26 november 2020, strafkamer), *Revista General de Derecho Europeo*, 53, 2021.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake het voorstel voor een aanbeveling van de Raad over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie

(COM(2022) 490 final — 2022/0299 (NLE))

(2023/C 184/12)

Rapporteurs: **Jason DEGUARA** en **Paul SOETE**

Raadpleging	Europese Commissie, 25.11.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	8.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	143/00/08

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met de inhoud van de aanbeveling, met name de toepassing van realistische en afdoende criteria voor de toereikendheid en toegankelijkheid van het minimuminkomen, de wettelijke garantie daarvan en het rapportagesysteem, de erkenning door de Europese Commissie van de noodzaak van een actief sociaal beleid en verdere maatregelen ter bestrijding van armoede in de hele EU.

1.2. Er is behoefte aan een op rechten gebaseerd en voor iedereen geldend beleid voor een toereikend minimuminkomen waarbij niemand aan zijn lot wordt overgelaten, geen al te restrictieve criteria worden gehanteerd en waarvan het resultaat nauwkeurig wordt gemeten om ervoor te zorgen dat het doeltreffend is.

1.3. De aanpak van armoede en inkomensongelijkheid is niet alleen belangrijk met het oog op sociale billijkheid, maar ook om de economische groei te ondersteunen. In dit verband moet ook worden gewezen op het algemene stabiliserende effect dat stelsels voor een minimuminkomen op de economie hebben.

1.4. Het recht van de lidstaten om de beginselen van hun sociale stelsels vast te stellen, de complementaire bevoegdheden van de EU en de lidstaten en het volledige gebruik van de instrumenten van het EU-Verdrag moeten de leidende beginselen zijn van elk optreden van de EU op het gebied van sociale bescherming.

1.5. Hoogwaardige en duurzame werkgelegenheid biedt de beste kansen om aan armoede en sociale uitsluiting te ontsnappen. Door er tevens voor te zorgen dat meer mensen op een inclusieve en hoogwaardige arbeidsmarkt actief zijn, wordt de financiering van stelsels voor sociale bescherming bevorderd en worden deze financieel duurzamer.

1.6. Momenteel zijn in een groot aantal lidstaten de vaststelling en het niveau van het minimuminkomen niet gebaseerd op een robuuste methode of gekoppeld aan statistisch onderbouwde indicatoren voor een fatsoenlijk en waardig leven. De eerste stap bestaat erin een dergelijke methode op te zetten en rekening te houden met de verschillende inkomensbronnen en de specifieke situaties van huishoudens.

1.7. Het EESC dringt erop aan dat het minimuminkomen regelmatig en met de steun van maatschappelijke organisaties, sociale partners en welzijnsorganisaties wordt afgestemd op de inflatie, met name de stijging van de kosten van levensonderhoud wat voedsel en energie betreft.

1.8. Om de doelstellingen van deze aanbeveling te verwezenlijken, moet voortdurend worden toegezien op de uitvoering van het beleid inzake inkomenssteun en ander beleid inzake sociale bescherming dat actieve integratie waarborgt. De voortgangsverslagen van de lidstaten moeten worden opgesteld met medewerking van de betrokken maatschappelijke en welzijnsorganisaties en sociale partners, of hun verslagen moeten regelmatig worden behandeld door het monitoring-mechanisme van de Commissie, zoals in de aanbeveling van de Raad staat.

2. Inleiding

2.1. Hoewel er sinds het begin van de eeuw enige vooruitgang is geboekt bij het terugdringen van armoede en sociale uitsluiting in de EU, werden in 2021 nog steeds meer dan 95,4 miljoen Europeanen door armoede bedreigd.

2.2. Er is een toename van het armoederisico voor mensen in gezinnen waar bijna niemand werk heeft, en in veel lidstaten is de armoede dieper en hardnekkiger geworden, waarbij het risico voor vrouwen groter is dan voor mannen. De doelstelling van de EU is om het aantal mensen dat met armoede wordt bedreigd in 2030 met ten minste 15 miljoen te hebben verminderd.

2.3. Op lange termijn zal de demografische ontwikkeling grote economische gevolgen hebben, aangezien de beroepsbevolking zal krimpen en een snel vergrijzende bevolking de overheidsfinanciën en de financiering van regelingen op het gebied van het minimuminkomen extra onder druk zal zetten.

2.4. De huidige context voor het politieke akkoord van de Raad — met de oorlog in Oekraïne, de stijging van de energieprijzen en de toename van de inflatie — is nog moeilijker. Het IMF schat dat de wereldwijde inflatie dit jaar met 8,8 % en in 2023 met 6,5 % zal stijgen.

2.5. Alleenstaande ouders vormen minder dan 15 % van de gezinnen in de EU, maar lopen een veel groter risico op armoede en werkloosheid. Zelfs een voltijdsbaan beschermt alleenstaande ouders niet tegen het risico om in armoede te vervallen. Huishoudens met twee inkomens en voltijdsbanen, die normaliter geen risico op armoede lopen, doen dat wel als zij meer dan twee kinderen hebben ⁽¹⁾.

2.6. Minimuminkomens zijn inkomensafhankelijke uitkeringen die als laatste redmiddel dienen, toegekend op basis van behoeften en voor werklozen die kunnen werken, met voldoende prikkels om (opnieuw) actief te worden op de arbeidsmarkt. Gewoonlijk vereist nationaal beleid dat naar het beschikbare inkomen wordt gekeken in combinatie met een persoonlijke middelentoets. De regelingen op het gebied van het minimuminkomen zijn ingebed in de nationale context en tradities en gekoppeld aan de stelsels voor sociale bescherming van elke lidstaat.

2.7. In het algemeen zijn er zeer grote verschillen tussen welvaartsstaten wat betreft het niveau en de samenstelling van het minimuminkomen, en dit is ook het geval in de EU. Zoals uit de studies van de Commissie blijkt, verschilt de arbeidsmarktsituatie van ontvangers van een minimuminkomen aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat.

2.8. Geen van de landen zorgt momenteel voor adequate inkomenssteun voor werkloze gezinnen om te voorkomen dat zij in armoede vervallen, en 20 % van de werklozen komt niet in aanmerking voor steun. Ook is er het probleem dat het minimuminkomen niet wordt geïnd. Naar schatting zou dit gelden voor 30 à 50 % van degenen die ervoor in aanmerking komen.

2.9. De inkomenscomponenten die in aanmerking moeten worden genomen bij het analyseren van het minimuminkomensniveau zijn lonen, bijstandsuitkeringen, kinderbijslag (het meest voorkomende aanvullende inkomen), huisvestings-, energie- en gezondheidstoelagen, andere uitkeringen zoals uitkeringen in natura, die alle worden gemeten na aftrek van belastingen en sociale premies.

2.10. Op Europees niveau is het minimuminkomen het onderwerp geweest van de volgende acties en instrumenten:

- Aanbeveling 92/441/EG van de Raad en Aanbeveling 2008/867/EG over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten;
- de Europese pijler van sociale rechten, artikel 14 ⁽²⁾, en andere beginselen zoals die inzake “actieve ondersteuning bij het vinden van werk”, “sociale bescherming”, “toegang tot essentiële diensten”, “onderwijs, opleiding en een leven lang leren” en “gelijke kansen”;

⁽¹⁾ Zie *Minimum income support for families with children in Europe and the US. Where do we stand?* Ive Marx, Elize Aerts, Zachary Parolin, mei 2022 SocArXiv; Children at risk of poverty or social exclusion.

⁽²⁾ Iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, heeft het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen. Voor mensen die tot werken in staat zijn, moet het minimuminkomen worden gecombineerd met prikkels om (opnieuw) actief te worden op de arbeidsmarkt.

- het Europees Semester, dat een kader biedt voor de relevante monitoring van beleidscoördinatie op basis van het benchmarkingkader van het Comité voor sociale bescherming van de Raad;
- de conclusies van de Raad van 2020 over de versterking van de bescherming van het minimuminkomen tijdens de COVID-19-pandemie en daarna, waarin de lidstaten wordt verzocht hun eigen regelingen op het gebied van het minimuminkomen te herzien ⁽³⁾.
- Richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid 2022.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Armoede is multidimensionaal en manifesteert zich op alle terreinen van het leven. Armoede duidt op tekortkomingen in de systemen voor een eerlijke en billijke herverdeling van middelen en kansen. Een regeling op het gebied van het minimuminkomen is dus een noodzakelijke, maar niet toereikende voorwaarde om een waardig leven mogelijk te maken en een realistische uitweg uit de armoede. Armoede heeft raakvlakken met andere vormen van sociale onrechtvaardigheid. Ongelijkheid op grond van geslacht en ras verhoogt het risico van armoede, terwijl armoede het risico van uitsluiting en discriminatie verhoogt, wat vooral gevolgen heeft op het gebied van gezondheid, onderwijs en opleiding en mensen kwetsbaar maakt voor financiële afhankelijkheid en geweld.

3.2. Het EESC is ingenomen met de aanbeveling, en dan vooral met de toepassing van realistische en afdoende criteria voor het niveau en de toegankelijkheid van het minimuminkomen, de wettelijke garantie ervan en het rapportagesysteem, de verdere erkenning door de Europese Commissie van de noodzaak van een actief sociaal beleid op EU-niveau en aanvullende maatregelen ter bestrijding van armoede in de hele EU. De aanbeveling is een stap in de richting van de uitvoering van beginsel 14 van de Europese pijler van sociale rechten, dat stelt dat “[i]edereen die over onvoldoende middelen beschikt, het recht [heeft] op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden”.

3.3. Na de illegale en barbaarse agressie van Rusland tegen Oekraïne is de context voor het politieke akkoord van de Raad nog moeilijker geworden, gezien de sterke stijging van de energieprijzen en de hoge inflatie die huishoudens, met name gezinnen met een laag inkomen, treft. Tegen de achtergrond van mega-ontwikkelingen zoals de globalisering, de digitale en groene transitie en demografische trends ondergaan de Europese arbeidsmarkten ingrijpende veranderingen. Stelsels voor minimuminkomens spelen een belangrijke rol bij het bieden van steun en prikkels voor de (re-)integratie van mensen op de arbeidsmarkt.

3.4. Er is behoefte aan een op rechten gebaseerde en voor iedereen geldende benadering van een toereikend minimuminkomen dat nauwkeurig wordt berekend om de doeltreffendheid ervan te waarborgen en waarbij niemand aan zijn lot wordt overgelaten, geen al te restrictieve criteria worden gehanteerd, wordt uitgegaan van transparante en niet-discriminerende vereisten. Een inclusieve samenleving moet zorg dragen voor al haar geledingen en de lidstaten moeten solide monitoringmechanismen invoeren om onverwijd werk te maken van het minimuminkomen en de benutting ervan.

3.5. Doeltreffende regelingen op het gebied van het minimuminkomen kunnen ertoe bijdragen dat de mensenrechten worden geëerbiedigd, dat mensen een waardig leven kunnen leiden, dat zij actief blijven en in de samenleving worden opgenomen, en dat zij een duurzame en hoogwaardige baan krijgen. Het EESC benadrukt ook het belang van regelingen op het gebied van het minimuminkomen voor zelfstandigen in Europa, die dezelfde ondersteuning en uitkeringen zouden moeten krijgen als andere groepen.

3.6. De aanpak van armoede en inkomensongelijkheid is niet alleen belangrijk met het oog op billijkheid, maar ook om de economische groei te ondersteunen. Zoals in het OESO-verslag van 2021 ⁽⁴⁾ staat, kan een goed opgezet belastingbeleid inclusieve en duurzame groei ondersteunen en de verdeling van inkomen en rijkdom in goede banen leiden. Inclusieve groei moet in dit verband gericht zijn op een eerlijke verdeling van de voordelen van groei en op bevordering van de inclusiviteit van de arbeidsmarkten. In dit verband moet ook worden gewezen op het algemene stabiliserende effect van stelsels voor een minimuminkomen op de economie.

3.7. Regelingen op het gebied van het minimuminkomen moeten deel uitmaken van nationale strategieën voor armoedebestrijding, met goed geïntegreerde maatregelen om te komen tot eerlijke lonen en fatsoenlijk werk, toegang tot betaalbare essentiële diensten van goede kwaliteit, toegang tot sociale basiszekerheid en adequate inkomenssteun, persoonsgerichte sociale diensten en een actief integratiebeleid.

3.8. Het EESC wijst op het streven naar een EU-brede methodiek, gebaseerd op een Europese analyse, om de lidstaten te helpen de toereikendheid van het minimuminkomen te bepalen aan de hand van een geschikte methode, zoals de door de EU overeengekomen armoederisico-indicator van 60 % van het gestandaardiseerde beschikbare inkomen, en/of aan de hand van een referentiebudget (rekening houdend met kosten voor voedsel, huisvesting, water, elektriciteit, verwarming, telecommunicatie, gezondheid, vervoer, vrije tijd en cultuur).

⁽³⁾ Het EESC heeft het minimuminkomen behandeld in zijn adviezen ‘Europese kaderrichtlijn inzake een minimuminkomen’ (initiatiefadvies) (PB C 190 van 5.6.2019, blz. 1); ‘Fatsoenlijke minimumlonen in heel Europa’ (verkennend advies op verzoek van het Europees Parlement/de Raad) (europa.eu) — par. 1.6, 3.3.7, (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 159); ‘Europees minimuminkomen en armoede-indicatoren’ (initiatiefadvies) (europa.eu) (PB C 170 van 5.6.2014, blz. 23).

⁽⁴⁾ OESO (2021): Tax and fiscal policies after the COVID-19 crisis.

3.9. Zoals in de overwegingen van het politieke akkoord van de Raad staat, biedt hoogwaardige en duurzame werkgelegenheid de beste kansen om aan armoede en sociale uitsluiting te ontsnappen. Hoe meer mensen actief zijn op de arbeidsmarkt, hoe duurzamer de financiering voor socialebeschermingsstelsels zal zijn, aangezien deze grotendeels worden gefinancierd uit arbeidsbelastingen.

3.10. Terwijl de lidstaten in de loop der jaren hun sociale vangnetten hebben ontwikkeld en hervormd, rekening houdend met de richtsnoeren van Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad, hebben in Europa de ontwikkelingen in de economie, op de arbeidsmarkten en in de samenlevingen in het algemeen geleid tot nieuwe uitdagingen en is het nu absoluut zaak om het Europees kader voor de aanpak van inkomensongelijkheid en armoede te actualiseren.

3.11. Het recht van de lidstaten om de beginselen van hun sociale stelsels vast te stellen, de complementaire bevoegdheden van de EU en de lidstaten en het onbeperkte gebruik van de instrumenten van het EU-Verdrag moeten altijd de leidende beginselen zijn van EU-maatregelen op het gebied van sociale bescherming. Het is ook van belang om te analyseren hoe de bestaande regelingen op het gebied van het minimuminkomen zich verhouden tot de alomvattende socialebeschermingsregelingen van de lidstaten. Er is echter ruimte voor actie op EU-niveau om de lidstaten bij hun inspanningen te ondersteunen.

3.12. De aanpak van inkomensongelijkheden vereist vastberaden hervormingen, gecoördineerd beleid en doelgerichte acties van de lidstaten op een groot aantal beleidsterreinen, zoals belasting- en uitkeringsstelsels, loonvormingsmechanismen, arbeidsmarktstimulansen, onderwijs en opleiding, gelijke kansen en hoogwaardige diensten die voor iedereen toegankelijk en betaalbaar zijn. Voorts is een essentiële voorwaarde voor alle herverdelingssystemen duurzame groei op basis van goed functionerende markten en concurrerende bedrijven.

3.13. Het EESC is het eens met de conclusie van de diensten van de Commissie dat loopbaanbegeleiding, individuele actieplannen en integratie van activeringsmaatregelen in het minimuminkomen een positief effect hebben op de kans op succesvolle toetreding tot de arbeidsmarkt.

3.14. Het EESC wijst op de bevinding van de diensten van de Commissie dat een groot deel van de begunstigden van een minimuminkomen niet wordt onderworpen aan maatregelen in het kader van het actief arbeidsmarktbeleid (AAMB), ook al zijn zij in staat om te werken. Hoewel er in het algemeen een goed evenwicht moet zijn tussen prikkels en een sterker verband tussen voorwaarden voor inkomenssteun en activeringsmaatregelen, moet aandacht worden besteed aan speciale groepen zoals jonge volwassenen die ver van de arbeidsmarkt staan of met armoede of sociale uitsluiting worden bedreigd.

3.15. Het Europees Netwerk Armoedebestrijding (EAPN) heeft toereikendheid, toegankelijkheid en een faciliterend karakter aangemerkt als drie belangrijke beleidscriteria voor regelingen op het gebied van het minimuminkomen:

- toereikendheid betekent voldoende voor een waardig leven;
- toegankelijkheid betreft het waarborgen van toegang en uitgebreide dekking voor iedereen die een minimuminkomen nodig heeft;
- faciliterend karakter heeft betrekking op het gebruik van ontwerpparameters die in overeenstemming zijn met een geïntegreerd, persoonsgericht “actief inclusieparadigma”.

3.16. Zoals in het politieke akkoord van de Raad terecht wordt opgemerkt, kunnen onevenredige administratieve lasten, gebrek aan informatie of angst voor stigmatisering of discriminatie ertoe leiden dat wie voor een minimuminkomen in aanmerking komt toch geen minimuminkomen aanvraagt.

3.17. Ondernemingen in de sociale economie zijn, samen met kleine en middelgrote ondernemingen in het algemeen, belangrijk, vooral als het op startersbanen aankomt. Het EESC is ingenomen met het actieplan van de Commissie voor de sociale economie en dringt er bij de Commissie op aan de beste projecten op het juiste niveau te beoordelen.

3.18. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar specifieke groepen, zoals eenoudergezinnen, migrantengezinnen, jongeren, personen met een handicap en Roma.

3.19. Veel gepensioneerden zijn tegenwoordig afhankelijk van een minimuminkomen omdat hun pensioen te laag is. Als zij niet in staat zijn om te werken is het voor deze ouderen niet mogelijk om terug te keren naar de arbeidsmarkt om een beter inkomen te krijgen. Zij hebben behoefte aan pensioenstelsels die hun een toereikend pensioen bieden, zodat zij niet afhankelijk zijn van een minimuminkomen. Aangezien uit de demografische ontwikkeling in de lidstaten valt op te maken dat er in de toekomst meer gepensioneerden zullen zijn, is het belangrijk dat zij pensioenstelsels hebben die toereikende pensioenen verstrekken.

3.20. Het EESC stelt voor dat de lidstaten ten minste op jaarbasis het minimuminkomensniveau beoordelen. Ook zou het minimuminkomen, in ieder geval op jaarbasis en afhankelijk van het inflatieniveau, moeten worden geïndexeerd om de inflatie bij te benen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Toereikendheid van het minimuminkomen

4.1.1. Momenteel zijn in een groot aantal lidstaten de vaststelling en het niveau van het minimuminkomen niet gebaseerd op een robuuste methode of gekoppeld aan statistisch onderbouwde indicatoren. De eerste stap bestaat erin een dergelijke methode op te zetten en rekening te houden met de verschillende inkomensbronnen en de specifieke situaties van huishoudens.

4.1.2. Wat het niveau van het minimuminkomen betreft, merkt het EESC op dat in de aanbeveling verschillende methoden worden voorgesteld om dit minimum vast te stellen: verwijzen naar de nationale armoederisicodrempel, de geldwaarde van noodzakelijke goederen en diensten berekenen volgens nationale definities, of verwijzen naar andere vastgestelde nationale wetten of praktijken. Dit houdt ook in dat systemen met referentiebudgetten kunnen worden overwogen. Deze systemen zijn gebaseerd op een nationaal gedefinieerde korf van goederen en diensten die de kosten van levensonderhoud in een bepaalde lidstaat of zelfs een regio weergeeft. Bovendien kunnen zij als hulpmiddel dienen om de toereikendheid te beoordelen.

4.1.3. Het EESC dringt erop aan dat het minimuminkomen regelmatig wordt afgestemd op de inflatie, met name gezien de stijging van de kosten van levensonderhoud op het gebied van voedsel en energie. In die zin is de jaarlijkse evaluatie op het niveau van de lidstaten een duidelijke aanbeveling.

4.1.4. Er moeten referentiebudgetten voor korven van goederen en diensten worden ontwikkeld op het niveau van de lidstaten, met coördinatie op Europees niveau. Dat zou de lidstaten helpen de toereikendheid van de regelingen op het gebied van het minimuminkomen te waarborgen. De korf van goederen en diensten moet onder meer huisvesting, water, energie, telecommunicatie, voedsel, gezondheid, vervoer, cultuur en vrije tijd omvatten. Mechanismen die een nauwkeurige en snelle aanpassing aan de reële prijzen mogelijk maken zijn van cruciaal belang om de toereikendheid te waarborgen, vooral tijdens crises die gevolgen hebben voor de kosten van levensonderhoud.

4.1.5. Minimuminkomenstoelagen mogen niet worden gebruikt als middel om lage lonen te subsidiëren. Wanneer aanvullende oplossingen worden overwogen voor armoede onder werkenden, moeten deze maatregelen tijdelijk en aanvullend zijn. Gelet op de vele vormen van werk, moeten een actief arbeidsmarktbeleid en een adequaat loonbeleid samen met ondersteunende socialezekerheids- en belastingstelsels worden aangemoedigd en ondersteund om hoogwaardige werkgelegenheid en een behoorlijke levensstandaard te waarborgen. Mensen die permanent of helemaal niet in staat zijn om onder fatsoenlijke omstandigheden te werken om een menswaardig bestaan te kunnen leiden, moeten kunnen rekenen op degelijke vangnetten zolang zij die nodig hebben.

4.1.6. Het EESC is ingenomen met het besluit dat uitkeringen zoals de invaliditeitsuitkering geen deel uitmaken van de middelentoets om te bepalen of iemand recht heeft op de minimuminkomenstoelag, aangezien deze uitkeringen extra kosten dekken die het gevolg zijn van specifieke behoeften. Dit toont aan dat we ons zeer bekommeren om degenen in onze samenleving die echt hulp nodig hebben.

4.1.7. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar kwetsbare gezinnen en alleenstaande ouders (meestal vrouwen), aangezien voor hen de aanvullende rol van kinderbijslag en toegankelijke voorzieningen voor kinderopvang en andere zorg van essentieel belang is.

4.1.8. Toereikende minimumlonen, die bij wet of via collectieve onderhandelingen zijn vastgesteld, zijn een waardevol instrument om armoede aan te pakken. De uitvoering van de richtlijn betreffende toereikende minimumlonen zal voor een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking, zeker voor alleenstaande werknemers met een voltijd baan en voor huishoudens met twee inkomens, een positief effect hebben op het armoederisico. De sociale partners moeten daartoe worden aangemoedigd door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten. Zodra de richtlijn is uitgevoerd, kan het minimumloon, waar van toepassing, ook worden gebruikt als referentie voor het minimuminkomen zolang dit op het armoedeniveau ligt.

4.1.9. Het EESC is van mening dat regelingen op het gebied van het minimuminkomen zowel geld als diensten in natura moeten omvatten voor mensen die niet kunnen werken of voor wie werken bijna onmogelijk is.

4.1.10. Inkomensondersteuning voor werkenden kan ook een belangrijke rol spelen bij de integratie van inactieven op de arbeidsmarkt. ⁽⁵⁾.

4.1.11. De doelstelling van de Europese Raad om het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd met 15 miljoen te verminderen, is vastgesteld voor 2030 en lijkt weinig ambitieus. Deze doelstelling moet echter als een minimum worden beschouwd, rekening houdend met het feit dat sommige landen wat toereikendheid betreft momenteel zelfs onder de 20 % zitten en een vrij lange tijd nodig zullen hebben om de doelstellingen te halen. De Commissie wijst erop dat in de aanbeveling een periode wordt vastgesteld voor een geleidelijke uitvoering van de bepalingen met betrekking tot de toereikendheid van de inkomenssteun. Voor de andere uitdagingen, zoals dekking en benutting, moeten de termijnen korter zijn.

4.2. *Dekking, voorwaarden en benutting*

4.2.1. Momenteel komt gemiddeld 20 % van de werklozen niet in aanmerking voor de regelingen op het gebied van het minimuminkomen. Dat is te wijten aan de voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen, onder meer met betrekking tot de minimumleeftijd, de periode van verblijf in het land, het ontbreken van adressen voor daklozen en problemen in verband met de gezinssamenstelling. Deze lacunes in de dekking moeten door de lidstaten worden aangepakt. Er is ook een probleem met de continuïteit van de dekking tijdens de verschillende levens- en activiteitsfasen. In ieder geval moeten in de lidstaten transparante en niet-discriminerende toegangscriteria worden ingevoerd.

4.2.2. De niet-benutting lijkt grotendeels aan de overheid te liggen; dat is oneerlijk en moet worden aangepakt. Niet-benutting van het minimuminkomen in de lidstaten wordt op 30 à 50 % geschat. Dit lijkt zeer hoog en een nogal ruime schatting. De lidstaten moeten aangemoedigd informatie te verzamelen over de niet-benutting en de redenen waarom dit percentage zo hoog is. Het EESC staat volledig achter de focus van het politiek akkoord van de Raad om de volledige benutting van het minimuminkomen aan te moedigen door middel van een reeks maatregelen zoals vermindering van de administratieve lasten, gebruikersvriendelijke informatie en bestrijding van stigmatisering van en proactief optreden voor mensen die niet over voldoende middelen beschikken.

4.2.3. Het minimuminkomen moet uitdrukkelijk toegang garanderen aan jonge volwassenen vanaf 18 jaar en aan migranten. Aangezien het minimuminkomen een niet op het betalen van bijdragen berustende uitkering is, moet dubbelzinnig taalgebruik worden vermeden met betrekking tot wat onder een "passende" verblijfsduur dient te worden verstaan.

4.2.4. Op EU-niveau zijn uitgesplitste kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren nodig om de huidige dekking van de regelingen op het gebied van het minimuminkomen in kaart te brengen. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de benuttingsgraad en de doeltreffendheid van de regelingen, met name wat betreft gemarginaliseerde groepen, waaronder Roma, vluchtelingen en daklozen.

4.3. *Toegang tot de arbeidsmarkt*

4.3.1. Stelsels voor een minimuminkomen moeten worden ontworpen met krachtige activeringsmaatregelen voor mensen die kunnen werken, met inachtneming van tijdelijke zorgprioriteiten. In ieder geval mag inkomen uit arbeid niet leiden tot onevenredig lagere sociale uitkeringen, zodat de prikkel om te werken niet wegvalt.

4.3.2. De deelname aan openbare werkprogramma's en de mogelijkheden in de sociale economie moeten ten volle worden ontwikkeld, vooral voor de meer kwetsbare groepen.

4.3.3. Van bijzonder belang is gerichte steun voor langdurig werklozen en inactieven die wel kunnen werken. Inkomensondersteuning voor werkenden in combinatie met structurele maatregelen ter bevordering van de integratie van kwetsbare groepen kan hun intrede op de arbeidsmarkt vergemakkelijken, maar moet tijdelijk zijn.

4.3.4. Deelname aan activeringsprogramma's moet gepaard gaan met passende maatregelen zoals onderwijs en opleiding en programma's voor een leven lang leren, in combinatie met ondersteunende diensten zoals counseling, coaching of hulp bij het zoeken naar werk. De ontwikkeling van doeltreffende maatregelen vereist grote betrokkenheid van de lidstaten bij een actief arbeidsmarktbeleid in samenwerking met relevante belanghebbenden zoals de sociale partners. Overheden en hun personeel moeten gekwalificeerd zijn voor hun moeilijke taak en gebruik maken van deskundige en wetenschappelijke kennis. Er moet systematisch rekening worden gehouden met de individuele kwalificaties, het potentieel, de vaardigheden en de loopbaanplannen van werklozen.

⁽⁵⁾ De rol van inkomensondersteuning op de arbeidsmarkt wordt benadrukt in paragraaf 3.4.3 van advies SOC/737 over de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB C 486, 21.12.2022, blz. 161).

4.4. *Toegang tot essentiële diensten*

4.4.1. In de aanbeveling wordt bevestigd dat daadwerkelijke toegang tot hoogwaardige en betaalbare essentiële diensten (water, sanitaire voorzieningen, energie, vervoer, financiële diensten en digitale communicatie) moet worden gewaarborgd, conform beginsel 20 van de Europese pijler van sociale rechten. Digitalisering moet worden beschouwd als een nieuwe sociale determinant voor de toegang tot essentiële diensten en er moeten maatregelen worden genomen om de digitale kloof te dichten.

4.5. *Governance*

4.5.1. Het EESC wijst erop dat de governance van sociale vangnetten op alle niveaus doeltreffender moet worden gemaakt. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar een sterke coördinatie van de verschillende belanghebbenden, zowel horizontaal als verticaal. De rollen en verantwoordelijkheden van de belanghebbenden moeten duidelijk worden afgebakend en verkokering moet worden vermeden.

4.5.2. Bij de uitvoering van regelingen op het gebied van het minimuminkomen moeten alle belanghebbenden worden betrokken, waaronder maatschappelijke organisaties (met name organisaties die werken met mensen in armoede), sociale dienstverleners en de sociale partners in alle lidstaten. De belanghebbenden moeten worden geraadpleegd bij de ontwikkeling van systemen voor permanente monitoring en evaluatie.

4.6. *Monitoring*

4.6.1. Zoals aangegeven in het politiek akkoord van de Raad is de permanente monitoring van de uitvoering van het beleid inzake inkomenssteun en de daarmee samenhangende arbeidsmarktactiveringsmaatregelen, en van de toegang tot diensten, op basis van regelmatige evaluaties, noodzakelijk om de doelstellingen van deze aanbeveling zo efficiënt mogelijk te verwezenlijken. De voortgangsverslagen van de lidstaten moeten worden opgesteld met zinvolle medewerking van de betrokken maatschappelijke en welzijnsorganisaties en sociale partners, of hun verslagen moeten regelmatig worden behandeld door het monitoringmechanisme van de Commissie. Het EESC is niet, zoals staat in het ontwerp van de genoemde aanbeveling, een van de vele belanghebbenden op EU-niveau, maar een centrale, in het Verdrag verankerde instelling in het monitoringproces.

4.6.2. Regelingen op het gebied van het minimuminkomen moeten voorzien in waarborgen om discriminatie van feitelijke of potentiële begunstigden te voorkomen, alsmede in mechanismen om de toegankelijkheid voor kwetsbare groepen te waarborgen. Alle lidstaten moeten interne organen instellen die erop toezien dat de gegevensbescherming en de grondrechten van alle betrokkenen worden geëerbiedigd.

4.6.3. Om vooruitgang te boeken is het van belang voort te bouwen op de bestaande informatie op EU-niveau en de nodige maatregelen te nemen, zodat elke lidstaat beter in staat is de werking van de nationale inkomensregelingen te verbeteren. Daartoe moeten onder meer uitwisselingen over nationale praktijken, thematische seminars en evenementen worden gehouden. Met het oog op de evaluatie van de vorderingen is het EESC in dit verband ingenomen met de voorgestelde institutionele activiteiten, zoals de versterking van de bestaande samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten in het Comité voor sociale bescherming, het Comité voor de werkgelegenheid en het netwerk van openbare diensten voor arbeidsvoorziening. Er moet echter worden nagegaan hoe de door de gegevensbeschermingswetgeving veroorzaakte belemmeringen en moeilijkheden, die een soepele samenwerking tussen de autoriteiten onnodig in de weg kunnen staan, kunnen worden overwonnen.

4.6.4. De verschillende monitoringstadia van de lidstaten zijn absoluut noodzakelijk, vooral voor de lidstaten die nog ver achterblijven bij de doelstellingen. Het EESC wijst op het belang van een duidelijke aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van het Europees Semester en andere instrumenten om de vorderingen van alle lidstaten te blijven volgen.

Brussel, 22 maart 2023.

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 het Europees Parlement en de Raad betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep

(COM(2022) 688 *final* — 2022/0400 (COD))

en over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, gelijke behandeling van personen in arbeid en beroep ongeacht hun godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van sociale zekerheid en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, en tot schrapping van artikel 13 van Richtlijn 2000/43/EG en artikel 12 van Richtlijn 2004/113/EG

(COM(2022) 689 *final* — 2022/0401 (APP))

(2023/C 184/13)

Rapporteurs: **Sif HOLST** en **Nicoletta MERLO**

Raadpleging	Europees Parlement, 15.12.2022 (COM(2022) 688 <i>final</i>) Raad van de Europese Unie, 21.12.2022 (COM(2020) 688 <i>final</i>) Europese Commissie, 8.2.2023 (COM(2021) 689 <i>final</i>)
Rechtsgrond	Artikel 19, lid 1, en artikel 157, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	8.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	164/01/02

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het initiatief om organen voor gelijke behandeling de rol te geven van pleitbezorger voor de rechten van slachtoffers van discriminatie, en is met name te spreken over de expliciete aandacht voor bevordering en preventie en voor het beschikbaar stellen van toereikende middelen, zodat deze organen hun rol op onafhankelijke en doeltreffende wijze kunnen vervullen.

1.2. Het is belangrijk om in de voorgestelde richtlijnen het juiste evenwicht te vinden tussen enerzijds normen voor organen voor gelijke behandeling en anderzijds subsidiariteit, waarbij er tegelijkertijd voor moet worden gezorgd dat de algemene doelstelling van de richtlijnen, namelijk het versterken en doeltreffender maken van organen voor gelijke behandeling, een prioriteit blijft.

1.3. Aangezien het een gemiste kans zou zijn om geen rekening te houden met intersectionele en meervoudige vormen van discriminatie, zou het aspect intersectionaliteit ingang moeten vinden in zowel nationaal als EU-beleid, zodat elk slachtoffer op bescherming kan rekenen.

1.4. Het EESC is ingenomen met de invoering van de voorgestelde wettelijke verplichting die inhoudt dat organen voor gelijke behandeling vrij moeten zijn van externe beïnvloeding en ervoor moeten zorgen dat zij over voldoende duurzame personele, professionele, technische en financiële middelen beschikken.

1.5. Het EESC steunt de verplichting voor overheidsinstellingen om tijdig met organen voor gelijke behandeling te overleggen en hun aanbevelingen in overweging te nemen, maar beveelt aan dat de lidstaten verplicht worden verslag uit te brengen over de maatregelen die zij hebben genomen voor hun interactie met organen voor gelijke behandeling en de resultaten daarvan.

1.6. Door het toezichtmechanisme aan de Commissie toe te vertrouwen is een hoge mate van aandacht voor monitoring gewaarborgd. Maar wil dit effect sorteren, dan zou wel moeten worden nagegaan of de rapportagertermijn kan worden teruggebracht van vijf jaar, zoals voorgesteld in de richtlijnen, tot drie jaar.

1.7. Het EESC is ingenomen met de verduidelijking dat toegankelijkheid voor iedereen ook aandacht vereist voor de toegankelijkheidsbehoeften van personen met een handicap en benadrukt dat toegankelijkheid ook een kwestie van toegang tot advies kan zijn.

1.8. Het EESC acht het van groot belang dat de verscheidenheid aan nationale rechtskaders en -praktijken inzake non-discriminatie wordt gerespecteerd — ook de omstandigheid dat veel lidstaten organen voor gelijke behandeling bevoegdheden hebben verleend die verder gaan dan de minimumvereisten van de bestaande gelijkheidsrichtlijnen — en dat rekening wordt gehouden met verschillen in de wijze waarop de sociale partners en organisaties van het maatschappelijk middenveld bij het proces worden betrokken. De voorstellen moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en waarborgen dat de huidige beschermingsnormen voor slachtoffers van discriminatie niet worden verlaagd. Verder moeten de voorstellen een leidende rol voor de sociale partners en maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van nationale kaders voor non-discriminatie bevorderen en bestaande praktijken van organen voor gelijke behandeling ter ondersteuning van sociale partners en maatschappelijke organisaties versterken.

1.9. De uitoefening van onderzoeksbevoegdheden in het kader van procedures ten behoeve van of ter ondersteuning van slachtoffers van discriminatie mag geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van rechtbanken, gerechtshoven en andere openbare toezichthoudende instanties, zoals arbeidsinspecties, of aan de onafhankelijkheid van hun onderzoek.

1.10. Het EESC pleit voor een adequate bescherming van klagers, een gegarandeerde evenredige schadeloosstelling van het slachtoffer van het delict en sancties voor daders, teneinde slachtoffers van geweld of discriminatie een benadering te bieden waarin het individu centraal staat. De sancties, waartoe schadevergoeding aan het slachtoffer kan behoren, moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn en op nationaal niveau worden vastgesteld in overeenstemming met de nationale rechtskaders en -praktijken ⁽¹⁾.

1.11. Het EESC stelt voor dat voorlichtingscampagnes over EU-rechten en respect voor diversiteit door de Europese Commissie worden ontwikkeld en gefinancierd, en dat deze op lokaal niveau worden gevoerd door nationale organen voor gelijke behandeling, samen met organisaties van het maatschappelijk middenveld en sociale partners, en worden afgestemd op de behoeften van de gebieden. Er moet speciale aandacht worden besteed aan de meest kwetsbare groepen en er moeten speciale campagnes worden gepland voor kinderen en jongeren op school, vanaf jonge leeftijd.

1.12. Het EESC dringt aan op de regelmatige verzameling en analyse van uitgesplitste gegevens om ongelijkheden en discriminatie, waaronder meervoudige discriminatie, te monitoren, en benadrukt het belang van systematisch onderzoek naar ongelijkheden en discriminatie, ook in samenwerking met het maatschappelijk middenveld en de sociale partners bij werkgerelateerde zaken.

2. Achtergrond van het advies

2.1. Organen voor gelijke behandeling zijn nationale overheidsinstellingen die in heel Europa zijn opgericht om gelijkheid voor iedereen te bevorderen en discriminatie aan te pakken. Het zijn onafhankelijke organisaties die slachtoffers van discriminatie beschermen en bijstaan, en discriminatievraagstukken monitoren en over dat soort vraagstukken rapporteren. Ze spelen een fundamentele rol in de non-discriminatie-architectuur van de EU ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (artikel 17, sancties) (PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16).

⁽²⁾ Equinet.

2.2. Organen voor gelijke behandeling werden voor het eerst opgericht bij de richtlijn inzake rassengelijkheid (2000/43/EG) ⁽³⁾. In drie latere richtlijnen inzake gelijke behandeling zijn organen voor gelijke behandeling belast met dezelfde taken op hun respectieve gebieden: de richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen inzake goederen en diensten (2004/113/EG) ⁽⁴⁾, de richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van arbeid (2006/54/EG) ⁽⁵⁾ en de richtlijn gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen (2010/41/EU) ⁽⁶⁾.

2.3. Deze richtlijnen bevatten geen verwijzingen naar de structuur en de werking van organen voor gelijke behandeling, maar stellen slechts enkele minimumbevoegdheden vast, en sluiten dus niet uit dat er zelfs wezenlijke verschillen tussen de lidstaten bestaan. De Europese Commissie heeft in 2018 een aanbeveling over normen voor organen voor gelijke behandeling aangenomen ⁽⁷⁾. Daarmee wilde zij de problemen aanpakken die voortvloeien uit de brede en onvolledige bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling in de EU-richtlijnen. Maar ook deze aanbeveling heeft deze kloof niet kunnen dichten ⁽⁸⁾.

2.4. Op 7 december 2022 heeft de Europese Commissie twee voorstellen ⁽⁹⁾ goedgekeurd om de organen voor gelijke behandeling te versterken, met name hun onafhankelijkheid, middelen en bevoegdheden, zodat zij discriminatie doeltreffender kunnen bestrijden aan de hand van alle EU-richtlijnen die reeds op het gebied van gelijke behandeling zijn vastgesteld.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Gelijkheid, als een van de fundamentele waarden van de EU, is ook een van de prioriteiten van het EESC. In zijn eerdere adviezen ⁽¹⁰⁾ heeft het EESC de inspanningen van de EU erkend 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 lhbtqia+-personen, de rechten van personen met een handicap, alsook de integratie van Roma en de bescherming van de rechten van migranten. Het EESC heeft ook de noodzaak benadrukt van krachtig beleid, reële middelen, langetermijnbetrokkenheid en meer substantiële steun voor nationale organen voor gelijke kansen en mensenrechten, met name om hun onafhankelijkheid en efficiëntie te verbeteren en hun personele en financiële middelen te versterken ⁽¹¹⁾.

3.2. Het EESC is ingenomen met dit initiatief om organen voor gelijke behandeling in staat te stellen op te komen voor de rechten van slachtoffers van discriminatie, en ziet dit als een onmisbare bijdrage aan de bredere inspanningen van de Europese Commissie om te komen tot een Unie van gelijkheid, die gericht is op de bevordering van gelijke behandeling en non-discriminatie als algemeen beginsel van het EU-recht.

3.3. Het EESC is vooral ingenomen met de expliciete aandacht voor de twee voorstellen inzake bevordering en preventie. Dat is een tijdige erkenning van de behoefte aan beleid, acties en minimumnormen die de structurele discriminatie en stereotypen aanpakken die vaak nog in onze samenleving aanwezig zijn, en die een grotere uniformiteit tussen de lidstaten bevorderen. Daarbij mag geen afbreuk worden gedaan aan de reeds goed functionerende succesvolle structuren en benaderingen op nationaal niveau.

3.4. Het is belangrijk om in de voorgestelde richtlijnen het juiste evenwicht te vinden tussen enerzijds het vaststellen van normen voor organen voor gelijke behandeling en anderzijds subsidiariteit, waarbij er tegelijkertijd voor moet worden gezorgd dat de algemene doelstelling van de richtlijnen, namelijk het versterken en onafhankelijker en doeltreffender maken van organen voor gelijke behandeling, een prioriteit blijft.

⁽³⁾ Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22).

⁽⁴⁾ Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (PB L 373 van 21.12.2004, blz. 37).

⁽⁵⁾ PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23.

⁽⁶⁾ PB L 180 van 15.7.2010, blz. 1.

⁽⁷⁾ Aanbeveling (EU) 2018/951 van de Commissie van 22 juni 2018 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling (PB L 167 van 4.7.2018, blz. 28).

⁽⁸⁾ Aanbeveling (EU) 2018/951 van de Commissie van 22 juni 2018 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling (PB L 167 van 4.7.2018, blz. 28).

⁽⁹⁾ COM(2022) 688 final en COM(2022) 689 final.

⁽¹⁰⁾ Zie 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 lhbtq'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 het nieuw strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma.

⁽¹¹⁾ Zie het EESC-advies over zorgen voor meer gelijkheid in de EU (PB C 75 van 28.2.2023, blz. 56).

3.5. Het EESC is het met de Commissie eens dat, om de voorwaarden te scheppen waaronder iedereen ongeacht verschillen kan leven, gedijen en leiden, de bestaande organen voor gelijke behandeling moeten worden versterkt, zodat zij hun volledige potentieel kunnen verwezenlijken en beter voorbereid zijn om discriminatie te voorkomen en slachtoffers van discriminatie bij te staan.

3.6. Het EESC is van mening dat de bevordering van organen voor gelijke behandeling cruciaal is om de grondrechten van alle EU-burgers te waarborgen. Door organen voor gelijke behandeling actief te promoten, verzekert de EU EU-burgers die worden gediscrimineerd van ondersteuning en waarborgt zij hun recht op steun en vertegenwoordiging.

3.7. Het EESC herinnert aan punt 2.10 van het EESC-advies over zorgen voor meer gelijkheid in de EU ⁽¹²⁾: “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.”

3.8. Op dit gebied zijn maatregelen op EU-niveau nodig die in overeenstemming zijn met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel en die stroken met het overige beleid van de Unie. De Europese Commissie verklaarde dat met dit initiatief bestaande wetgeving wordt herzien om deze doeltreffender te maken, waarbij minimumnormen worden vastgesteld en de sociale partners en het maatschappelijk middenveld worden betrokken.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. *Verbetering van de bevoegdheden van organen voor gelijke behandeling*

4.1.1. Gezien de langdurige impasse rond de goedkeuring van de zogenaamde horizontale richtlijn en op basis van een op het slachtoffer gerichte benadering, waarbij uitstel van recht afstel van recht betekent, is het EESC van mening dat het een gemiste kans zou zijn als er niet voldoende rekening werd gehouden met intersectionele en meervoudige vormen van discriminatie. Sommige vormen van discriminatie kunnen niet worden aangepakt door de discriminerende gronden één voor één te bekijken, en vereisen een intersectionele aanpak.

4.1.2. Hoewel de lidstaten op grond van een aantal bestaande richtlijnen verplicht zijn nationale organen voor gelijke behandeling op te richten, laten de huidige EU-voorschriften een ruime beoordelingsmarge wat betreft de oprichting en werking, en bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de organen voor gelijke behandeling qua bevoegdheden, onafhankelijkheid, middelen, toegankelijkheid en doeltreffendheid. Het nieuwe initiatief tot invoering van minimumnormen voor organen voor gelijke behandeling is bedoeld als bijdrage aan het streven van de Europese Commissie om een Unie van gelijkheid tot stand te brengen en geeft de antidiscriminatiewetgeving van de EU meer slagkracht.

4.1.3. Het voorstel van de Europese Commissie om het mandaat van organen voor gelijke behandeling uit te breiden tot Richtlijn 79/7/EEG, zodat zij bescherming kunnen bieden tegen discriminatie op grond van geslacht op het gebied van de nationale sociale zekerheid, mag geen afbreuk doen aan de rol en bevoegdheden van de sociale partners en moet hun werkzaamheden versterken en ondersteunen.

4.1.4. Het EESC staat achter — en onderkent het cruciale belang van — de voorgestelde wettelijke eis dat organen voor gelijke behandeling vrij moeten zijn van externe beïnvloeding en over voldoende duurzame, personele, professionele, technische en financiële middelen moeten beschikken.

4.1.5. Het EESC is ingenomen met de voorgestelde sterke waarborgen voor de onafhankelijkheid van organen voor gelijke behandeling; deze onafhankelijkheid is van cruciaal belang voor hun vermogen om de burgers voldoende ondersteuning te bieden.

4.1.6. Het EESC benadrukt het bijzondere belang van waarborgen voor de beschikbaarheid en toereikendheid van de personele, technische en financiële middelen die aan organen voor gelijke behandeling toegekend worden. Middelen zijn een eerste vereiste, zowel voor de onafhankelijkheid van de organen voor gelijke behandeling als voor hun vermogen om slachtoffers doeltreffend te beschermen en discriminatie te voorkomen.

4.1.7. Onderdeel van het voorstel van de Europese Commissie is een verplichting voor overheidsinstellingen om tijdig organen voor gelijke behandeling te raadplegen en rekening te houden met hun aanbevelingen. Het EESC beveelt aan dat de lidstaten worden verplicht om verslag uit te brengen over de maatregelen die zij hebben genomen naar aanleiding van de aanbevelingen van de organen voor gelijke behandeling, alsook over de resultaten van deze maatregelen.

⁽¹²⁾ Zie het EESC-advies over zorgen voor meer gelijkheid in de EU (PB C 75 van 28.2.2023, blz. 56).

4.1.8. Het voorstel bepaalt ook dat de Europese Commissie gemeenschappelijke indicatoren vaststelt om de vergelijkbaarheid van de op nationaal niveau verzamelde gegevens te meten en te waarborgen, en om de vijf jaar een verslag uitbrengt over de organen voor gelijke behandeling in de hele EU. Het EESC is voorstander van een kortere termijn voor deze exercitie en stelt daarom voor dat de Commissie de verslagperiode verkort tot drie jaar.

4.1.9. Er kan niet genoeg worden benadrukt hoe belangrijk monitoring is. Het is de enige manier om ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling echt doeltreffend kunnen zijn en de nodige steun kunnen verlenen aan slachtoffers van discriminatie. Het EESC is van mening dat door het toezichtmechanisme bij de Europese Commissie te leggen een hoge mate van aandacht voor monitoring wordt gewaarborgd.

4.1.10. Het EESC is ook van mening dat de Europese Commissie actief moet bevorderen dat alle slachtoffers algemeen toegang hebben tot de middelen en bijstand van de organen voor gelijke behandeling. Dit kan worden bereikt door effectief toezicht, adequate bevordering van organen voor gelijke behandeling die op lokaal niveau actief zijn en een dialoog met de lidstaten. Het betrekken van maatschappelijke organisaties en sociale partners bij de dialoog kan een belangrijke toegevoegde waarde hebben en het toezicht doeltreffender maken.

4.1.11. Het EESC blijft aandringen op meer samenwerking met en steun aan maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers die in de frontlinie werken, met name in gemarginaliseerde en kwetsbare gemeenschappen, zoals uiteengezet in een eerder EESC-advies⁽¹³⁾.

4.1.12. Indachtig dat er “[d]oor de raakvlakken die bestaan tussen ras, etnische afkomst, sociale klasse, leeftijd, seksuele gerichtheid, nationaliteit, godsdienst, geslacht, handicap, de status van vluchteling of migrant enz. [...] discriminatie op deze gronden een multiplicatoreffect [heeft]”⁽¹⁴⁾, vindt EESC het belangrijk dat er op alle niveaus programma's voor kennisuitwisseling en leerbevordering blijven bestaan, onder meer door te zorgen voor een intersectionele aanpak van de werkzaamheden.

4.1.13. Het EESC is ingenomen met het feit dat de richtlijnen bepalingen bevatten voor organen met meerdere mandaten om de nodige middelen en zichtbaarheid voor de gelijkheidsfunctie te garanderen. De betekenis van “autonome uitoefening van het mandaat inzake gelijke behandeling” moet echter nader worden gedefinieerd en geïnterpreteerd — waarbij er ook voor moet worden gezorgd dat een en ander geen hermetische scheiding tussen de verschillende mandaten vereist in gevallen waarin deze kunnen worden gebruikt om elkaar te versterken en aan te vullen. De invoering van een structurele “brandmuur” (“firewall”) in de organen voor gelijke behandeling met verschillende specifieke afdelingen zou weleens contraproductief kunnen zijn voor het tot stand brengen van sterke organen voor gelijke behandeling.

4.2. Effectieve toegang tot de rechter voor slachtoffers van discriminatie

4.2.1. Onderdeel van de voorstellen is dat de organen voor gelijke behandeling worden versterkt voor de behandeling van discriminatiezaken en dat de diensten van de organen voor gelijke behandeling gratis en op gelijke basis toegankelijk zijn voor alle slachtoffers.

4.2.2. Volgens het EESC is de bijstand die organen voor gelijke behandeling verlenen essentieel om ervoor te zorgen dat slachtoffers van discriminatie zich niet beperken tot een individueel beroep op de rechter en de wet, maar mogen deze bevoegdheden geen afbreuk doen aan en dienen zij een aanvulling te vormen op de bevoegdheden van de sociale partners op het gebied van collectieve vertegenwoordiging en procesvoering. Het EESC waardeert bovendien de verduidelijking van het feit dat toegankelijkheid voor iedereen ook aandacht vereist voor de toegankelijkheidsbehoeften van personen met een handicap en onderstreept dat toegankelijkheid ook een kwestie kan zijn van toegang tot begeleiding, bijvoorbeeld als men op een afgelegen locatie woont of moeilijk toegang heeft tot onlinemiddelen. Om de structurele, intersectionele en systemische dimensies van ongelijkheden aan te pakken is de bijstand van organen voor gelijke behandeling een eerste vereiste.

4.2.3. Het is belangrijk dat organen voor gelijke behandeling zowel kunnen optreden naar aanleiding van klachten van slachtoffers als op meer algemeen niveau, op eigen initiatief of na overleg met relevante maatschappelijke organisaties of sociale partners. Angst voor de gevolgen, waaronder verlies van bestaansmiddelen, kan het voor slachtoffers moeilijk maken zich te melden. Een gebrek aan kennis van rechten en van de wijze waarop deze kunnen worden afgedwongen, kan ook een belemmering vormen.

⁽¹³⁾ PB C 341 van 24.8.2021, blz. 50.

⁽¹⁴⁾ PB C 367 van 10.10.2018, blz. 20.

4.2.4. Het is van groot belang om er rekening mee te houden dat de organen voor gelijke behandeling van lidstaat tot lidstaat sterk uiteenlopen wat betreft hun aantal, hun structuur en hun werkwijze, en om de nationale rechtskaders en -praktijken te respecteren. Tegelijkertijd moet ervoor worden gezorgd dat de normen voor de bescherming tegen discriminatie niet worden verlaagd, bijvoorbeeld doordat de huidige bevoegdheden van organen voor gelijke behandeling door uiteenlopende nationale wetgevingen worden verzwakt. Bovendien zijn er ook verschillen in de wijze waarop de organisaties van sociale partners en het maatschappelijk middenveld bij het proces worden betrokken, en daarmee moet rekening worden gehouden ⁽¹⁵⁾.

4.2.5. Volgens het EESC is het recht van organen voor gelijke behandeling om deel te nemen aan gerechtelijke procedures, dat al bestaat in een aantal lidstaten, essentieel voor een betere bescherming van de beginselen van gelijke behandeling, met name in situaties waarin slachtoffers geen toegang hebben tot de rechter door procedurele of financiële belemmeringen en buiten het bereik van de sociale partners vallen. In overeenstemming met de bestaande gelijkheidsrichtlijnen mogen de bevoegdheden van organen voor gelijke behandeling op het gebied van procesvoering geen afbreuk doen aan, en moeten zij een aanvulling vormen op, de relevante bevoegdheden en de procesbevoegdheid van de sociale partners en maatschappelijke organisaties, overeenkomstig de in hun nationale wetgeving vastgelegde criteria ⁽¹⁶⁾. In dit verband is het van groot belang dat organen voor gelijke behandeling op nationaal niveau samenwerken met de rechtbanken, met gespecialiseerde administratieve gerechten zoals arbeidsrechtbanken, en met de sociale partners.

4.2.6. Om uit hoofde van de bestaande richtlijnen inzake gelijke behandeling de bewijslastverplichtingen te kunnen nakomen is het zaak dat alle partijen die er een rechtmatig belang bij hebben om namens of ter ondersteuning van slachtoffers van discriminatie een procedure in te leiden, zoals sociale partners, organen voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties, toegang tot bewijsmateriaal hebben. De uitoefening van onderzoeksbevoegdheden in dit verband mag geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van rechtbanken, gerechtshoven en andere openbare toezichthoudende instanties, zoals arbeidsinspecties, of aan de onafhankelijkheid van hun onderzoek.

4.2.7. Het EESC vindt dat deze twee voorstellen meer gericht moeten zijn op een individuele benadering van slachtoffers van geweld of discriminatie. In dit verband moet worden gezorgd voor adequate bescherming van klagers, om te voorkomen dat zij er uit angst voor repercussies het zwijgen toe doen. Er moet worden gezorgd voor een evenredige en passende schadeloosstelling van slachtoffers van een delict en voor sancties voor daders. Sancties, waartoe schadevergoeding aan het slachtoffer kan behoren, moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, overeenkomstig artikel 17 van Richtlijn 2000/78/EG ⁽¹⁷⁾.

4.3. *Bewustmaking*

4.3.1. Het EESC is ingenomen met de aandacht voor bewustmaking en benadrukt dat het belangrijk is dat de lidstaten en de organen voor gelijke behandeling hun bewustmakingsinspanningen opvoeren, onder meer door het maatschappelijk middenveld te steunen, om discriminatie te voorkomen en gelijkheid tot stand te brengen. Het EESC stelt voor dat door de Europese Commissie ontwikkelde en gefinancierde voorlichtingscampagnes over EU-rechten en respect voor diversiteit worden gevoerd door nationale organen voor gelijke behandeling, samen met organisaties van het maatschappelijk middenveld, en afgestemd worden op lokale behoeften. Er moet speciale aandacht worden besteed aan de meest kwetsbare groepen en er moeten speciale campagnes worden gepland die worden gericht op kinderen en jongeren op school, te beginnen vanaf jonge leeftijd.

4.3.2. Het EESC dringt erop aan de sociale partners en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en verspreiding van deze voorlichtingscampagnes. De inzichten van de betrokken organisaties zullen het bereik en de doeltreffendheid van de campagnes vergroten en kunnen de meest kwetsbare groepen een stem geven.

4.4. *Verzameling van gegevens*

4.4.1. Organen voor gelijke behandeling spelen een belangrijke rol bij het verzamelen van gegevens, dat verder gaat dan het verzamelen van gegevens over hun eigen werk. De richtlijnen erkennen dit en verlenen onder meer de organen voor gelijke behandeling de bevoegdheid om toegang te krijgen tot statistieken die zijn verzameld door openbare en particuliere entiteiten, waaronder overheidsinstanties, vakbonden, ondernemingen en maatschappelijke organisaties. Deze statistische

⁽¹⁵⁾ Kwesities in verband met de procesbevoegdheid van alle partijen die er een rechtmatig belang bij hebben om deel te nemen aan non-discriminatieprocedures uit hoofde van de EU-richtlijnen inzake gelijke behandeling, zoals vakbonden, werkgeversorganisaties, organen voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties, vallen onder de bestaande EU-richtlijnen inzake gelijke behandeling, en meer in het bijzonder onder artikel 9, lid 2, van de kaderrichtlijn werkgelegenheid (Richtlijn 2000/78/EG) en artikel 17, lid 2, van de herschikte genderrichtlijn (Richtlijn 2006/54/EG).

⁽¹⁶⁾ Overweging 34 van het voorstel voor een richtlijn COM(2022) 688 final en overweging 35 van het voorstel voor een richtlijn COM(2022) 689 final, waarin staat dat de voorgestelde bepalingen inzake procesbevoegdheid de rol, de bevoegdheden en de taken van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld in procedures ter handhaving van verplichtingen uit hoofde van de antidiscriminatiewetgeving onverlet laten.

⁽¹⁷⁾ PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16.

informatie mag geen persoonsgegevens bevatten, en bij het verzamelen ervan moet de extra administratieve of financiële belasting voor de entiteiten in kwestie zo gering mogelijk blijven. Organen voor gelijke behandeling zullen ook jaarlijkse activiteitenverslagen en regelmatige verslagen over de stand van zaken op het gebied van gelijke behandeling en discriminatie in het land moeten opstellen. Hoewel dit belangrijke en verstrekkende bevoegdheden zijn die zeer goed gebruikt kunnen worden, vergen ze ook veel middelen. Daarom benadrukt het EESC dat het belangrijk is dat de organen voor gelijke behandeling voldoende extra middelen krijgen om deze bevoegdheden uit te oefenen.

4.4.2. Om regelmatig aandacht te besteden aan bestaande ongelijkheden en discriminatie dringt het EESC aan op de regelmatige verzameling en analyse van uitgesplitste gegevens om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid te monitoren.

4.4.3. Het EESC onderstreept het belang van regelmatig onderzoek naar ongelijkheid en discriminatie, en de noodzaak van nauwe samenwerking tussen de Europese Commissie, de lidstaten, mensenrechtenorganisaties en maatschappelijke organisaties, en de sociale partners in werkplekgerelateerde zaken op het gebied van monitoring en evaluatie en de ontwikkeling van de beleidsagenda.

Brussel, 22 maart 2023.

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 — Herziening van het actieplan van de EU tegen de illegale handel in wilde dieren en planten

(COM(2022) 581 final)

(2023/C 184/14)

Rapporteur: **Ozlem YILDIRIM**

Corapporteur: **Cillian LOHAN**

Raadpleging	Europese Commissie, 25.11.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	9.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	152/0/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het herziene EU-actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten bevat vele positieve elementen die het tot een succes kunnen maken. De vier prioriteiten en de bijbehorende doelstellingen zijn goed uitgewerkt en vormen een verbetering ten opzichte van de vorige versie. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) vraagt zich echter af of de middelen die zullen worden toegewezen voor de uitvoering van het plan op nationaal niveau wel zullen volstaan, want als dat niet het geval is, zou het plan wel eens kunnen mislukken, zoals met de vorige versie is gebeurd.

1.2. Het EESC is ermee ingenomen dat de Europese Commissie zich ertoe heeft verbonden om voldoende financiële en personele middelen ter beteugeling van de illegale handel in wilde dieren en planten te verschaffen door het mogelijk te maken dat er daarvoor geld beschikbaar komt uit de EU-fondsen die zijn gericht op: i) veiligheid en georganiseerde misdaad, ii) het milieu, en iii) internationale samenwerking/partnerschappen. Bestrijding van die illegale handel zou met name een prioriteit moeten zijn in het kader van Empact, het Fonds voor interne veiligheid, het LIFE-programma, het Interreg-programma en het instrument voor nabuurschap, ontwikkeling en internationale samenwerking.

1.3. Belangrijk is wel om af te spreken welk percentage van deze middelen volledig zal worden besteed aan de bestrijding van de illegale handel in wilde dieren en planten, zodat de verantwoording voor het actieplan kan worden verbeterd. De lidstaten zouden voldoende middelen ter beschikking moeten stellen om in hun eigen land gespecialiseerd personeel op te leiden voor de bestrijding van de illegale handel in wilde dieren en planten. De toegewezen middelen zouden moeten worden gerapporteerd, gecontroleerd en geëvalueerd als onderdeel van de uitvoering van het actieplan op nationaal niveau. De middelen moeten zowel uitrusting als personeel omvatten. Voorts moet het personeel kunnen rekenen op hoogwaardige arbeidsvoorwaarden met een volwaardig recht op collectieve onderhandelingen en een progressieve loopbaanstructuur. Dit is essentieel om de beste mensen aan te trekken en de motivatie hoog te houden. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan kwesties rond gezondheid, welzijn en persoonlijke veiligheid.

1.1 De aanpak van de handel in wilde dieren moet worden geïntegreerd in het beleid van de EU en de lidstaten op alle terreinen. Alle actoren die betrokken zijn bij de preventie van de illegale handel in wilde dieren en planten zouden een homogene training moeten krijgen die aan een bepaald minimumniveau voldoet. Ook moet er gezorgd worden voor aangepaste capaciteitsopbouw, afhankelijk van de benodigde vaardigheden op de verschillende gebieden waar handel in wilde dieren voorkomt. Bij openbare aanklagers, rechters, douane-instanties, nationale Cites-autoriteiten en politiediensten zouden er gespecialiseerde eenheden of medewerkers moeten worden opgeleid. Zij zouden in staat moeten zijn om al wie betrokken is bij misdrijven in verband met de illegale handel in wilde dieren en planten op te sporen, aan te houden, te vervolgen en te berechten.

1.4. Daarnaast zouden er in alle lidstaten homogene structuren moeten worden opgezet, bij voorkeur in de vorm van "inter-agency committees" (comités van verschillende instanties) en gespecialiseerde eenheden of medewerkers die zijn opgeleid om illegale handel in wilde dieren en planten te bestrijden. In deze comités zouden vertegenwoordigers moeten zitten van gespecialiseerde eenheden voor de bestrijding van de illegale handel in wilde dieren en planten. Comités van

verschillende instanties zullen met name van pas komen bij het raadplegen van andere instanties die zich richten op andere illegale activiteiten, zoals financiële misdrijven en cybercriminaliteit, en bij het organiseren van gezamenlijke onderzoeken in de lidstaten. Deze activiteiten hangen dikwijls samen met de illegale handel in wilde dieren en planten, aangezien georganiseerde criminelen de kanalen die zij voor andere soorten criminaliteit gebruiken (zoals drugshandel en witwassen) ook (kunnen) inzetten om producten van wilde dieren en planten te verhandelen. Er zouden speciale kanalen voor communicatie en samenwerking met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld moeten worden opgezet.

1.5. Het opnemen van zorgvuldigheidseisen voor ondernemingen die in de EU handel drijven — via een ambitieuze richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid — kan ondernemingen stimuleren om alleen producten uit duurzame handel in wilde dieren en planten te verkopen en hen ervan weerhouden om zich in te laten met illegale activiteiten, en kan handhavingsinstanties helpen bij het opsporen van criminelen.

1.6. Het EESC acht het belangrijk dat wordt samengewerkt met de bedrijfssectoren die betrokken zijn bij de legale handel in wilde dieren en planten om de vraag naar producten van wilde dieren en planten in de EU te verminderen en de illegale invoer van producten van wilde dieren en planten terug te dringen. Het plan voorziet in bijeenkomsten met de EU Wildlife Trade Enforcement Group waar stakeholders uit het bedrijfsleven specifieke kwesties aan de orde kunnen stellen (bv. traditionele geneeskunde, exotische huisdieren, de luxe-industrie, jachttoerisme, hout, visserij en handel in visproducten, vervoer, koeriersdiensten en onlinehandel). Gecoördineerde informatiecampagnes voor het grote publiek (specifiek gericht op het terugdringen van de vraag) moeten een essentieel onderdeel van de strategie zijn. Ook maatschappelijke organisaties kunnen een rol spelen bij het terugdringen van de vraag door het voeren van bewustmakings- en vraagreductiecampagnes, gericht op gemeenschappen die in de EU producten consumeren die uit de illegale handel in wilde dieren en planten voortkomen.

1.7. Het EESC roept de Commissie op om nationale en supranationale wetshandhavingsinstanties te betrekken bij het vergroten van de zichtbaarheid van de preventie en vervolging van de handel in bedreigde soorten in het kader van hun communicatie over georganiseerde misdaad, zowel in hun instrumenten voor permanente communicatie als via tijdelijke gerichte campagnes.

1.8. Ten slotte is het van cruciaal belang dat de Europese Commissie een duidelijk en ambitieus monitoring- en evaluatiemechanisme instelt om de uitvoering van het actieplan in de gaten te houden en te meten in hoeverre er vooruitgang en succes wordt geboekt. Hierbij moet het externe EU-optreden ter bestrijding van de handel in wilde dieren en planten (overeenkomstig prioriteit 4) in aanmerking worden genomen.

2. Achtergrond

2.1. De illegale handel in wilde dieren en planten is een van 's werelds meest lucratieve georganiseerde criminele activiteiten geworden, die volgens de Europese Commissie een mondiale omvang van wel 20 miljard EUR per jaar heeft ⁽¹⁾. Wereldwijd is de illegale handel in wilde dieren en planten de laatste jaren exponentieel gegroeid omdat deze handel wordt beschouwd als een activiteit met een laag risico en een hoog rendement.

2.2. De Europese Unie beschikt over een uitgebreid rechtskader voor de bescherming van wilde dieren en planten, maar is niettemin een belangrijke eindmarkt en doorvoerhaven voor illegaal verhandelde wilde dieren en planten. Het belang van de EU als markt voor illegale producten van wilde dieren en planten wordt gedetailleerd beschreven in de jaarverslagen over grote inbeslagnemingen, die de Europese Commissie sinds 2011 jaarlijks opvraagt.

2.3. In het besef dat de EU een belangrijke markt is voor producten van wilde dieren en planten heeft de Europese Commissie ongekende inspanningen geleverd om bedrijven, consumenten en het grote publiek bewust te maken van de kenmerken en de omvang van de illegale handel in wilde dieren en planten in Europa. Als resultaat daarvan heeft de Europese Commissie in februari 2016 een mededeling over een actieplan van de EU tegen de illegale handel in wilde dieren en planten ⁽²⁾ gepubliceerd, dat een uitgebreide blauwdruk bevat voor de bestrijding van de handel in wilde dieren en planten binnen de EU en het versterken van de rol van de EU bij de wereldwijde bestrijding van deze illegale activiteiten. Het actieplan heeft ertoe geleid dat de handel in wilde dieren en planten een prioriteit is geworden, maar het heeft weinig effect gehad op het terugdringen van de vraag. TRAFFIC ⁽³⁾ heeft een rapport uitgebracht ⁽⁴⁾ met gegevens van alle inbeslagnemingen die in 2018 in het kader van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (Cites) hebben plaatsgevonden, waaruit blijkt dat de vraag in de EU naar in het wild levende dier- en plantensoorten niet is veranderd ten opzichte van 2011, het jaar waarvoor de eerste gegevens werden verzameld.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/environment/cites/infographics_en.htm

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/environment/cites/trafficking_en.htm

⁽³⁾ <https://www.traffic.org/>

⁽⁴⁾ <https://www.traffic.org/site/assets/files/12745/eu-seizures-report-2020-final-web.pdf>

2.4. Het meest recente verslag van TRAFFIC over inbeslagnemingen in 2020⁽⁵⁾ weerspiegelt de impact van de COVID-19-pandemie op de handel in wilde dieren en planten. De vermindering van de illegale handel als gevolg van met COVID-19 verband houdende verstoringen van het luchtvervoer, handelsactiviteiten en andere kanalen voor het vervoer of de verkoop van goederen heeft waarschijnlijk bijgedragen tot de daling van het aantal gerapporteerde inbeslagnemingen. Ook werd een aanzienlijke vermindering van het aantal onderscheppingen in de EU in 2020 vastgesteld, al wijst dit niet noodzakelijk op verschuivingen in de vraag of veranderingen in de dynamiek van de illegale handel in wilde dieren en planten.

2.5. De EU is niet alleen een invoermarkt, maar ook een herkomstregio voor sommige bedreigde soorten, zoals de paling (*Anguilla anguilla*). In de periode 2016-2017 werden 48 personen gearresteerd en werd 4 000 kg levende glasaal, ter waarde van ongeveer 4 miljoen EUR, in beslag genomen. Niet alle illegale wilde dieren en planten die Europa binnenkomen, zijn trouwens bestemd voor de Europese markten, omdat de EU vaak als tussenstation fungeert. Handhavingsinstanties nemen vaak schubdieren, zeepaardjes, ivoor en haaienvinnen uit Afrika in beslag die bestemd zijn voor Azië.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De EU moet waakzaam blijven en een tandje bijzetten om de illegale handel in wilde dieren en planten een halt toe te roepen en terug te dringen. Deze lucratieve business vormt niet alleen een gevaar voor de menselijke gezondheid vanwege het mogelijke overbrengen van zoönoses, maar ondermijnt ook rechtstreeks het EU-beleid ter ondersteuning van duurzame ontwikkeling wereldwijd, met name de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen die verband houden met de bescherming van de biodiversiteit en ecosystemen wereldwijd⁽⁶⁾, evenals de inspanningen om goed bestuur te bevorderen en ongelijkheden aan te pakken.

3.2. De hedendaagse handel in wilde dieren en planten heeft niet alleen tot gevolg dat vele soorten (waaronder sommige iconische soorten) met uitsterven worden bedreigd, maar ook dat duurzame economische ontwikkeling een stok in het wiel wordt gestoken⁽⁷⁾. Het EU-actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten moet kortom goed worden uitgevoerd om te voldoen aan de internationale milieuovereenkomsten van de EU, met name de Cites en het Verdrag inzake biologische diversiteit (VBD). Het EESC moedigt de Europese Commissie echter aan om verder te gaan dan deze internationale overeenkomsten teneinde wilde dieren en planten in de EU beter te beschermen en de illegale handel in wilde dieren en planten aan banden te leggen. Hiervan zullen niet slechts in de EU, maar wereldwijd de vruchten worden geplukt. De illegale handel in wilde dieren en planten is een van de voornaamste oorzaken van het verlies aan biodiversiteit, waardoor niet alleen vele soorten op de rand van uitsterven komen te staan, maar ook de klimaatverandering in de hand wordt gewerkt als gevolg van het illegaal kappen van bomen, die onmisbaar zijn om koolstof op te slaan.

3.3. Even belangrijk is het besef dat we de transnationale georganiseerde criminaliteit en de dramatische gevolgen daarvan een halt moeten toeroepen. Volgens een UNEP-Interpol-rapport is de milieucriminaliteit gestegen met 26 %⁽⁸⁾. Milieucriminaliteit, waaronder de handel in wilde dieren en planten, vormt een bedreiging voor de vrede, de veiligheid en de rechtsstaat en valt vaak samen met andere ernstige vormen van criminaliteit zoals corruptie, cybercriminaliteit en financiële misdrijven. In sommige Afrikaanse regio's bijvoorbeeld bedreigt de illegale handel de nationale veiligheid. Ook moord en doodslag moeten hierbij worden genoemd, want personen die zich ervoor inzetten om bedreigde soorten te beschermen, lopen daadwerkelijk het risico om hun toewijding met de dood te bekopen. Volgens de Thin Green Line Foundation zijn er in de periode 2009-2016 officieel 595 rangers gedood door stropers. Er zijn in ontwikkelingslanden echter nog honderden andere rangers om het leven gebracht zonder dat dit gerapporteerd is. In 2017 werden meer dan honderd rangers gedood, en in 2018 ging het dezelfde kant op, met bijna twee doden per week⁽⁹⁾.

3.4. Het EESC is ingenomen met de herziening van het EU-actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten en met het besluit om de illegale handel in wilde dieren en planten een meer centrale rol te geven in het optreden van de Europese Commissie. Het EESC is het eens met de beoordeling van de Europese Commissie van het vorige EU-actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten, waaruit blijkt dat het gebrek aan gespecialiseerd personeel, middelen en opleiding in veel lidstaten en derde landen een groot probleem blijft. Ook bestaat er grote behoefte aan betere samenwerking: i) binnen de EU-lidstaten, ii) tussen de EU-lidstaten, iii) tussen de EU en niet-EU-landen, en iv) met stakeholders en het maatschappelijk middenveld. Bovendien moet er meer worden gedaan om de digitale traceerbaarheid en de digitale samenwerking tussen de diverse instanties te waarborgen.

⁽⁵⁾ https://www.traffic.org/site/assets/files/17391/2020_eu_seizures_report_final.pdf

⁽⁶⁾ <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/biodiversityandecosystems>

⁽⁷⁾ Zoals geconcludeerd in een analyse van de Europese Commissie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0038>

⁽⁸⁾ UNEP-INTERPOL Report: Value of Environmental Crime up 26 %.

⁽⁹⁾ <https://globalconservation.org/news/over-one-thousand-park-rangers-die-10-years-protecting-our-parks/>

3.5. Het EESC vindt het een goede zaak dat de Europese Commissie de herziening van de richtlijn milieucriminaliteit heeft gekoppeld aan het EU-actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten. Het vreest echter dat de richtlijn milieucriminaliteit niet zal volstaan om doeltreffende en afschrikkende sancties op te leggen voor de illegale handel in wilde dieren en planten. De Raad heeft op 9 december 2022 zijn standpunt over het dossier bepaald en de sancties voor natuurlijke personen aanzienlijk verlaagd, en tegelijkertijd ook de ambities ten aanzien van het harmoniseren van de sancties voor rechtspersonen teruggeschroefd. De door de Raad voorgestelde niveaus zijn te laag om afschrikkend en doeltreffend te zijn. De maximale boetes zouden niet lager mogen zijn dan 15 % van de totale wereldwijde omzet van de rechtspersoon — veel hoger dan de 5 % of 3 % die de Raad heeft voorgesteld. Wij zijn van mening dat een ambitieuze richtlijn milieucriminaliteit essentieel is om het EU-actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten te laten slagen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. In het actieplan zou uitdrukkelijk moeten worden verwezen naar klokkenluiders en andere verdedigers van milieugerelateerde mensenrechten als relevante stakeholders bij de ontwikkeling en uitvoering van het actieplan op EU- en nationaal niveau, aangezien zij een sleutelrol spelen bij het aan het licht brengen en voorkomen van inbreuken op de milieuwetgeving. Deze personen zouden ook moeten worden beschermd tegen intimidatie of rechtszaken wanneer zij aangifte doen van illegale handel in wilde dieren of planten of bijstand verlenen bij onderzoeken, zoals momenteel is bepaald in de richtlijn milieucriminaliteit.

4.2. Het EESC acht het belangrijk dat er met de branches die betrokken zijn bij de legale handel in wilde dieren en planten wordt samengewerkt om de vraag naar producten van wilde dieren en planten in de EU terug te dringen, de illegale handel in wilde dieren en planten te verminderen en ervoor te zorgen dat iedere vorm van handel in wilde dieren en planten legaal en duurzaam is. Het plan voorziet in bijeenkomsten met de EU Wildlife Trade Enforcement Group waar stakeholders uit het bedrijfsleven specifieke kwesties aan de orde kunnen stellen (bv. traditionele geneeskunde, exotische huisdieren, de luxe-industrie, jachttoerisme, hout, visserij en handel in visproducten, vervoer, koeriersdiensten en onlinehandel). De rol die maatschappelijke organisaties kunnen spelen om de inspanningen ter bestrijding van de handel in wilde dieren en planten te ondersteunen, moet echter beter worden erkend en tot uiting komen in het actieplan en bij de implementatie daarvan (waarbij te denken valt aan bewustmakings- en gedragsveranderingscampagnes). Er is geen sprake van wijdverbreide informatieverstrekking van de EU aan haar burgers over de regels, de risico's en de gevolgen van de handel in en het gebruik van producten van wilde dieren en planten, terwijl informatie over de praktijken en het gebruik van traditionele geneeskunde (waarbij delen en afgeleide producten van wilde dieren en planten worden gebruikt als medicijnen), wel op grote schaal in de EU wordt verspreid. Deze praktijken brengen risico's voor de gebruikers met zich mee (aangezien sommige behandelingen geen wetenschappelijk bewezen voordelen hebben) en hebben fatale gevolgen voor de gebruikte en verhandelde wilde soorten (waardoor die sneller uitsterven). Met meer preventie op dit specifieke gebied zou de EU tot 30 % van de jaarlijks verhandelde producten van in het wild levende dieren en planten kunnen terugdringen, aangezien dit aantal overeenkomt met het percentage in beslag genomen producten van in het wild levende dieren en planten die bestemd zijn voor medicinaal gebruik in de EU⁽¹⁰⁾. In dit verband zouden ook het EESC en wetshandavingsinstanties kunnen worden betrokken bij het opzetten van publiekscampagnes om de problematiek onder de aandacht te brengen.

4.3. Het EESC pleit voor homogeniteit tussen de lidstaten bij de toewijzing van duidelijke verantwoordelijkheden voor de uitvoering van acties op nationaal niveau en de coördinatie tussen de betrokken actoren. In het plan worden diverse opties voorgesteld om voor coördinatie te zorgen (bijvoorbeeld: i) door het oprichten van comités van verschillende instanties of memoranda van overeenstemming, ii) door het aannemen van nationale actieplannen, of iii) door het aanwijzen van een nationaal contactpunt), maar dit zal tot onzekerheid leiden, aangezien de lidstaten niet allemaal voor dezelfde optie zullen kiezen. De ontwikkeling van comités van verschillende instanties op nationaal niveau, met een aangewezen contactpunt voor elk daarvan, zal bijdragen tot de uitvoering van het actieplan.

4.4. Het is van cruciaal belang dat deze comités en gespecialiseerde personeelsleden of eenheden in alle 27 lidstaten dezelfde opleiding krijgen. Hierdoor zal de samenwerking binnen en tussen de lidstaten vergemakkelijkt worden omdat het personeel dan op dezelfde manier zal reageren, onderzoeken en vervolgen. Als elk comité een eigen contactpunt heeft, zal dat ook de samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten en met derde landen buiten de EU ten goede komen. Het bestaan van een contactpunt zal de samenwerking verbeteren omdat de comités en het gespecialiseerde personeel in de lidstaten gemakkelijker en sneller met elkaar in contact kunnen treden, vooral wanneer daartoe een dringende noodzaak ontstaat als gevolg van illegale handel met een grensoverschrijdend karakter. De contactpunten zouden de samenwerking tussen de lidstaten flexibeler kunnen maken, zonder afhankelijkheid van internationale organen zoals Europol, in geval van meer plaatsgebonden gevallen die twee landen betreffen. Deze groepen zouden echter gevaar kunnen lopen en het doelwit van georganiseerde criminelen kunnen worden. Om de identiteit van het personeel te beschermen, zou de uitwisseling van gedetailleerde informatie over de contactpunten moeten worden beperkt tot wetshandavings- en gerechtelijke autoriteiten.

⁽¹⁰⁾ Raad bepaalt onderhandelingsmandaat voor richtlijn milieucriminaliteit — Consilium (europa.eu).

4.5. Over de uitvoering van het EU-actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten hebben de EU-lidstaten gemeld dat zij door een gebrek aan middelen en personeel moeite hebben met de handhaving van de maatregelen. Daarom zij er nogmaals op gewezen dat het belangrijk is dat de lidstaten zich ertoe verbinden om voldoende middelen uit te trekken voor de uitvoering van het nieuwe EU-actieplan op nationaal niveau. Middelen zijn tevens belangrijk om het personeel fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden te bieden.

4.6. In de tekst zou expliciet moeten worden gesteld dat de lidstaten voldoende middelen dienen te verschaffen om in hun eigen land gespecialiseerd personeel op te leiden voor de bestrijding van de illegale handel in wilde dieren en planten. De toegewezen middelen zouden moeten worden gerapporteerd, gecontroleerd en geëvalueerd als onderdeel van de uitvoering van het actieplan op nationaal niveau. De middelen moeten niet alleen personeel, maar ook uitrusting omvatten. Voorts moet het personeel kunnen rekenen op hoogwaardige arbeidsvoorwaarden met een volwaardig recht op collectieve onderhandelingen en een progressieve loopbaanstructuur. Dit is essentieel om de beste mensen aan te trekken en de motivatie hoog te houden. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan kwesties rond gezondheid, welzijn en persoonlijke veiligheid. Voor alle actoren die betrokken zijn bij de preventie van de illegale handel in wilde dieren en planten zou homogene training moeten worden ontwikkeld en in alle lidstaten zouden homogene structuren moeten worden opgezet, bij voorkeur in de vorm van "inter-agency committees" (comités van verschillende instanties) en gespecialiseerde eenheden of medewerkers die zijn opgeleid om illegale handel in wilde dieren en planten te bestrijden.

4.7. In het actieplan wordt de nadruk gelegd op de rol van verschillende internationale agentschappen en initiatieven zoals Empact, een vlaggenschipinstrument voor multidisciplinaire en multi-institutionele operationele samenwerking ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit op EU-niveau. Empact zou een belangrijk instrument kunnen zijn voor de uitvoering van het EU-actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten. Het zou bijvoorbeeld in alle lidstaten op homogene wijze opleidingen kunnen organiseren voor de comités van de verschillende instanties en het gespecialiseerde personeel.

4.8. In het EU-actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten moet aan de orde komen hoe illegale jachtactiviteiten, vooral om trofeeën te verzamelen, kunnen worden voorkomen. In de Karpaten wordt bijvoorbeeld illegaal op beren gejaagd, waarbij stropers lage straffen krijgen die niet voldoende afschrikken.

4.9. Het EESC stemt in met het voorstel dat Empact regelmatig gezamenlijke operaties met grensoverschrijdende samenwerking tussen de EU-lidstaten, de Europese Commissie (OLAF) en relevante EU-agentschappen zoals Eurojust, Frontex, Europol en het Europees Bureau voor visserijcontrole coördineert. Het zij nogmaals gezegd: voor een doeltreffende samenwerking is een behoorlijke toewijzing van middelen op nationaal niveau van essentieel belang.

4.10. Waar het gaat om handelsbeleid en instrumenten om het optreden tegen de illegale handel in wilde dieren en planten te ondersteunen, is het EESC ingenomen met het voorstel om ambitieuze verbintenissen ter bestrijding van de illegale handel in wilde dieren en planten op te nemen in toekomstige vrijhandelsovereenkomsten. Dit zal echter niet volstaan om de illegale handel in wilde dieren en planten te beteugelen. Inspanningen van de EU om de mogelijkheden voor internationale handel en investeringen te vergroten, zullen nutteloos en contraproductief zijn als de EU niet dringend de tekortkomingen in de rechtshandhaving aanpakt. Digitale productpaspoorten zouden hetzelfde doel kunnen dienen. Dergelijke paspoorten zouden kunnen helpen om de traceerbaarheid en de transparantie ten aanzien van risico's in de mondiale toeleveringsketens te vergroten, gezamenlijke internationale controlemechanismen en handavingsinspanningen te ondersteunen en ervoor te zorgen dat burgers en consumenten beschikken over dezelfde informatie over de producten die zij kopen, waar deze ook vandaan komen.

Brussel, 22 maart 2023.

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 een certificeringskader van de Unie voor koolstofverwijderingen

(COM(2022) 672 final — 2022/0394 (COD))

(2023/C 184/15)

Rapporteur: **Stoyan TCHOUKANOV**

Raadpleging	Europees Parlement, 1.2.2023 Europese Raad, 6.2.2023
Rechtsgrond	Artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	9.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	159/0/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie voor een EU-certificeringskader voor koolstofverwijderingen; erkend wordt dat koolstofverwijderingen moeten worden opgevoerd en dat regeneratieve praktijken moeten worden bevorderd zonder dat de primaire nadruk op de cruciale vermindering van broeikasgasemissies ter beperking van de opwarming van de aarde verloren gaat. Wel vindt het EESC dat met het voorstel te veel essentiële aspecten aan verdere ontwikkeling via gedelegeerde handelingen worden overgelaten.

1.2. Het EESC erkent dat er momenteel in de Unie verschillende validatie- en beloningsregelingen voor koolstofverwijderingen bestaan en dat een gemeenschappelijk certificeringskader duidelijkheid en betrouwbaarheid kan verschaffen door overkoepelende EU-regels vast te stellen voor de wijze waarop de klimaatvoordelen van koolstofverwijderingen worden gemeten, gevalideerd en geverifieerd. Het vrijwillige karakter van het kader brengt een stimulerend effect met zich mee dat nieuwe inkomstenkanalen kan opleveren voor degenen die geïnteresseerd zijn in het uitvoeren van koolstofverwijderingsactiviteiten. Het EESC dringt aan op meer duidelijkheid over het verwachte tijdschema voor de volledige tenuitvoerlegging, gezien de reeks instanties en certificeringseenheden die moeten worden opgericht.

1.3. Het EESC merkt op dat er legitieme vragen kunnen worden gesteld bij het gebruik van koolstofverwijdering in het klimaatbeleid van de EU. Zo is het mogelijk dat emissiereducties verminderd of uitgesteld worden door beloften inzake toekomstige koolstofverwijderingen en bestaat het gevaar van frauduleuze claims en greenwashing op basis van de aankoop van koolstofkredieten. Om greenwashing te voorkomen zou het EESC graag zien dat bij het gebruik van de verschillende koolstofverwijderingscertificaten (die betrekking hebben op “permanente opslag”, “koolstoflandbouw” en “koolstofopslag in duurzame producten”) de verwachte duur van de koolstofopslag en de omkeringsrisico's duidelijk tot uiting komen.

1.4. Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie ernaar streeft om het publiek, de aanbieders en kopers van koolstofverwijderingsdiensten transparantie en duidelijkheid te verschaffen over de waarde van gecertificeerde koolstofverwijderingsactiviteiten. Het dringt echter aan op verdere waarborgen met betrekking tot de waarde en het gebruik van certificaten. Het verzoekt de Commissie richtsnoeren te verstrekken waarin wordt aangegeven welke claims kunnen worden gemaakt op basis van verschillende gevallen van gecertificeerde koolstofverwijderingen, en dringt erop aan dat wordt vastgehouden aan het onderscheid tussen certificaten die het resultaat zijn van permanente koolstofopslag, koolstoflandbouw en koolstofopslag in producten.

1.5. Het EESC zou graag zien dat in de toekomstige werkwijzen die als onderdeel van het kader worden ontwikkeld, de verantwoordingsaspecten duidelijk worden omschreven en de transparantie wordt gehandhaafd. Het risico van omkering moet voortdurend in de gaten gehouden en beperkt worden. De aansprakelijkheid en de overdracht van aansprakelijkheid voor verwijderde en opgeslagen koolstof moeten voor het hele spectrum van koolstofverwijderingsactiviteiten duidelijk worden omschreven.

1.6. Het EESC verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat de te hanteren werkwijzen wetenschappelijk zijn onderbouwd en door de wetenschappelijke gemeenschap worden gestuurd. Het EESC wijst erop dat het certificeringssysteem veel te ingewikkeld en omslachtig is om een grootschalige invoering van deze praktijken te bevorderen. De procedures in kwestie lijken zeer tijdrovend en technisch en kunnen de exploitanten demotiveren bij hun activiteiten, want het gaat hierbij vaak om kleinschalige bedrijven die zelfs in het beste geval maar smalle marges hebben.

1.7. Het EESC merkt op dat een breed scala aan metingen van koolstofverwijderingen nodig is voor monitoring, rapportage en verificatie (MRV, "monitoring, reporting and verification"), waaronder het gebruik van teledetectie en satellietbeelden. Met betrekking tot de vereiste metingen benadrukt het EESC dat het van essentieel belang is de kosten van MRV voor koolstofverwijderingen zo laag mogelijk te houden, om te waarborgen dat het certificeringskader breed toegankelijk is.

1.8. Het EESC benadrukt dat de mogelijke risico's en neveneffecten van het voorstel voor de belangrijkste actoren (landbouwers, bosbouwindustrie, bouw- en houtsector), waaronder die van ecologische of sociaal-economische aard, zorgvuldig moeten worden bekeken en beoordeeld voordat het certificeringskader wordt geïntegreerd in ander beleid, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

1.9. Het EESC vindt dat het huidige GLB niet mag worden gebruikt om koolstoflandbouw of koolstofverwijderingen te financieren⁽¹⁾. Het GLB kan bij koolstofverwijderingen wel een kleine rol spelen, maar is bedoeld voor de productie van voedsel, diervoeder en biomassa, zijnde het hoofddoel van de land- en bosbouwsector. In deze specifieke context zijn koolstofverwijderingen een bijproduct, wat betekent dat er aanvullende financieringsbronnen beschikbaar moeten worden gesteld.

1.10. Het EESC vreest dat potentiële deelnemers sterk worden ontmoedigd om mee te doen doordat de Europese Commissie zo onduidelijk is over het aspect financiering. Het is echt noodzakelijk dat men op het vlak van financiering min of meer weet waar men aan toe is. Gezien de mogelijkheden die koolstofverwijderingen in de toekomst bieden, beveelt het EESC aan een stappenplan op te stellen om tot een gemeenschappelijk financieel instrument voor deze maatregelen te komen.

2. Algemene opmerkingen

De noodzaak om meer koolstof te verwijderen teneinde de netto-nuldoelstellingen te bereiken

2.1. In overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs heeft de Europese Unie zich ertoe verbonden tegen 2050 een netto-nuluitstoot van broeikasgassen te bereiken, en daarna een netto negatieve uitstoot. Volgens het meest recente rapport van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) zal het voor het bereiken van dit doel niet volstaan om de inspanningen louter op emissiereducties te richten "en moet er absoluut worden ingezet op koolstofdioxideverwijdering ter compensatie van moeilijk te bestrijden restemissies als men netto-nul-CO₂- of -broeikasgasemissies wil bereiken"⁽²⁾.

2.2. Koolstofverwijderingen kunnen niet in de plaats komen van de noodzakelijke drastische vermindering van broeikasgasemissies, maar moeten een aanvulling vormen op de emissiereductie-inspanningen om tot netto-nul- en netto negatieve emissies te komen. Bijgevolg zal de verwijdering van koolstof wereldwijd aanzienlijk moeten worden opgevoerd om de atmosferische concentraties van broeikasgassen te beheersen en de opwarming van de aarde te beperken. De EU gaat ervan uit dat het voor de verwezenlijking van haar klimaatdoelstellingen noodzakelijk is om haar emissies met 85 tot 95 % te verminderen ten opzichte van 1990, waarbij koolstofverwijderingen nodig zijn om het resterende gat te dichten. Elk jaar moeten dus honderden miljoenen ton (Mt) CO₂ uit de atmosfeer worden verwijderd.

2.3. Daartoe heeft de EU tot dusver verschillende initiatieven genomen:

- de klimaatwet, waarin de doelstelling van de EU is vastgelegd om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn;
- de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF); het meest recente amendement daarop voorziet in een streefcijfer voor koolstofverwijderingen van netto 310 Mt CO₂-equivalent in 2030, waarbij koolstof wordt opgeslagen in bodems, bossen en houtproducten;
- de mededeling over duurzame koolstofcycli, met daarin een stappenplan naar koolstoflandbouw om bij te dragen aan het voorgestelde LULUCF-streefcijfer voor 2030, en industriële oplossingen waarmee in 2030 ten minste 5 Mt CO₂ moet zijn verwijderd. In de mededeling worden ook plannen aangekondigd voor de ontwikkeling van het voorstel inzake een regelgevingskader voor de certificering van koolstofverwijderingen.

⁽¹⁾ PB C 323 van 26.8.2022, blz. 95.

⁽²⁾ IPCC WGIII SPM, 2022.

Governance van koolstofverwijderingsprojecten

2.4. Met haar voorstel tot vaststelling van een vrijwillig EU-certificeringskader voor koolstofverwijderingen wil de Europese Commissie hoogwaardige en duurzame koolstofverwijderingen opvoeren door financiering te stimuleren, greenwashing te bestrijden, vertrouwen te kweken en marktvoorwaarden te harmoniseren.

2.5. De Commissie stelt drie hoofdcategorieën koolstofverwijderingsmethoden vast:

- permanente opslag, waarbij gedacht moet worden aan o.m. methoden zoals op bio-energie gebaseerde afvang en opslag van koolstof (BECCS) en directe afvang en opslag van koolstof in de lucht (DACCS). Tegen 2030 moet ten minste 5 Mt CO₂ via methoden van deze categorie worden verwijderd, om tegen 2050 een niveau van 200 Mt CO₂-verwijdering te bereiken;
- koolstoflandbouw, waarbij gedacht moet worden aan o.m. bebossing en herbebossing, verbeterd bosbeheer, agrobosbouw, koolstofvastlegging in de bodem en het herstel van veengebieden. Samen met koolstofopslagproducten draagt koolstoflandbouw bij tot het in het kader van LULUCF voorgestelde verwijderingsdoel van 310 Mt CO₂-equivalent per jaar, dat in 2030 moet zijn bereikt, en tot de doelstelling om in 2050 een “klimaatpositieve” economie te hebben;
- koolstofopslagproducten, waarbij gedacht moet worden aan methoden zoals het gebruik van op hout gebaseerde materialen in de bouw, alsook het langdurig afvangen en gebruiken van koolstof. Koolstofopslagproducten zullen samen met koolstoflandbouw helpen bij het bereiken van het hierboven voorgestelde LULUCF-doel en van de doelstelling om tot een klimaatpositieve economie te komen.

2.6. Om ervoor te zorgen dat alleen hoogwaardige koolstofverwijderingen overeenkomstig de verordening worden gecertificeerd, heeft de Commissie bepaalde basiscriteria vastgesteld:

- koolstofverwijderingsactiviteiten moeten nauwkeurig worden gemeten en ondubbelzinnige voordelen voor het klimaat opleveren (kwantificering);
- koolstofverwijderingsactiviteiten moeten verder gaan dan marktpraktijken en wettelijke vereisten (additionaliteit);
- certificaten moeten de duur van de koolstofopslag duidelijk weergeven en een onderscheid maken tussen permanente en tijdelijke opslag (langetermijnopslag);
- koolstofverwijderingsactiviteiten moeten andere milieudoelstellingen zoals biodiversiteit ten goede komen of mogen het milieu ten minste niet schaden (duurzaamheid).

2.7. Om de regels voor elke koolstofverwijderingsmethode duidelijker te omschrijven en de kwaliteitscriteria operationeel te maken, zal de Commissie met de steun van een deskundigengroep op maat gesneden certificeringsmethoden ontwikkelen en deze in gedelegeerde handelingen vastleggen. De EU zal eerst methoden ontwikkelen en certificeringsregelingen erkennen. In een tweede fase kunnen exploitanten zich aansluiten bij door de EU erkende certificeringsregelingen, terwijl derden activiteiten zullen verifiëren die voor certificering in aanmerking komen. Gecertificeerde koolstofverwijderingen zullen worden opgenomen in interoperabele registers.

2.8. Er zijn verschillende synergieën tussen bestaande en komende initiatieven op het gebied van koolstofverwijderingen. Krachtens de voorgestelde verordening kunnen koolstofverwijderingen:

- in aanmerking komen voor overheidssteun via het gemeenschappelijk landbouwbeleid, staatssteun of het innovatiefonds;
- worden opgenomen in bedrijfsrapportage, nader te omschrijven in het initiatief ter onderbouwing van groene claims of de richtlijn duurzaamheidsrapportage door bedrijven (CSRD);
- gebruikmaken van synergieën met andere labels en certificeringen, zoals de certificering van biologische landbouw en duurzame biomassa;
- worden opgenomen in toeleveringscontracten, waardoor industriële waardeketens en synergieën met duurzame voedselsystemen tot stand worden gebracht;
- bijdragen tot de integriteit van vrijwillige koolstofmarkten.

3. Specifieke opmerkingen

Een robuust certificeringssysteem als noodzakelijke voorwaarde voor een snelle groei van de koolstofverwijderingscapaciteit in Europa

3.1. Vaststelling van overkoepelende EU-regels om te bepalen hoe de klimaatvoordelen van koolstofverwijderingen worden gemeten, gevalideerd en geverifieerd, kan zeer van pas komen bij de ontwikkeling van een krachtige koolstofverwijderingscapaciteit in Europa. Dit omvat een grote verscheidenheid aan innovatieve methoden voor landbouwers, bosbouwers, industrieën en andere betrokkenen om niet-fossiele CO₂ af te vangen en op te slaan.

3.2. Certificering is een noodzakelijke en belangrijke stap naar de integratie van koolstofverwijderingen in het klimaatbeleid van de EU. Het gaat hierbij onder meer om het creëren van prikkels inzake de opslag van koolstof in de bodem voor landbeheerders (bv. via het GLB), het belonen van de aanschaf van bouwmaterialen die niet-fossiele koolstof opslaan (bv. via bouwvoorschriften), of het rapporteren over klimaatdoelstellingen (bv. via de CSRD).

3.3. Het EESC staat daarom in beginsel volledig achter het certificeringskader voor koolstofverwijderingen en beschouwt het als een stap in de richting van robuuste certificering.

De noodzaak om verwijderde koolstof te traceren om voor positieve neveneffecten op klimaat-, economisch en maatschappelijk gebied te zorgen

3.4. Het is absoluut noodzakelijk om op grote schaal koolstof te verwijderen, maar het is net zo belangrijk om toezicht te houden op de desbetreffende inspanningen. Het EESC merkt op dat er legitieme vragen kunnen worden gesteld bij het gebruik van koolstofverwijdering in het klimaatbeleid van de EU; zo kan mitigatie hierdoor worden ontmoedigd en bestaat het gevaar van frauduleuze groene claims en greenwashing op basis van de aankoop van koolstofkredieten.

3.5. Het EESC vindt dan ook dat de EU een doeltreffend en robuust certificeringskader nodig heeft om te waarborgen dat alleen hoogwaardige en betrouwbare koolstofverwijderingen worden gecertificeerd. Op die manier zal de EU koolstofverwijderingen kunnen erkennen en belonen zonder dat decarbonisatie wordt belemmerd.

3.6. Het vaststellen van een kwaliteitsdrempel voor alle gecertificeerde koolstofverwijderingen is cruciaal om de voornaamste betrokkenen het vertrouwen te geven dat door de EU gecertificeerde koolstofverwijderingen een echt klimaatvoordeel opleveren. Verder zal het ook een sterk genoeg signaal moeten afgeven dat de gecertificeerde koolstofverwijderingen veilig kunnen worden opgenomen in breder klimaatgerelateerd beleid van de EU.

3.7. In dit verband moet er bij koolstofverwijderingsactiviteiten aantoonbaar sprake zijn van additionaliteit, in die zin dat er zonder het optreden geen verwijdering zou hebben plaatsgevonden. Deze eis moet strikt worden nageleefd wanneer de certificaten worden gebruikt voor compensatieclaims, maar kan eventueel worden versoepeld wanneer er geen claims worden ingediend (bv. in het geval van directe overheidsbetalingen aan landbouwers om een verschuiving naar regeneratieve praktijken te stimuleren). Daarom moeten koolstofverwijderingsactiviteiten niet louter een “neutraal” effect hebben, zoals de Commissie momenteel voor ogen staat, maar positieve neveneffecten op het vlak van duurzaamheid teweegbrengen.

3.8. Het EESC benadrukt ook dat het risico van omkering (vrijkomen van opgeslagen CO₂) voortdurend moet worden gecontroleerd en beperkt. De aansprakelijkheid en de overdracht van aansprakelijkheid voor verwijderde en opgeslagen koolstof moeten voor elk type koolstofverwijdering duidelijk worden omschreven en gespecificeerd.

Handhaving van het onderscheid tussen permanente koolstofopslag, koolstoflandbouw en koolstofopslag in producten

3.9. Koolstofverwijderingsmethoden variëren aanzienlijk wat betreft de manier waarop CO₂ uit de atmosfeer wordt gehaald, waar de koolstof wordt opgeslagen en voor hoe lang.

3.10. In het algemeen geldt dat koolstof die is opgeslagen in terrestrische reservoirs en levende biomassa (kortcyclische verwijderingsmethoden) kwetsbaarder is en een kortere opslagduur vertoont dan koolstof die is opgeslagen in geologische reservoirs (langcyclische verwijderingsmethoden).

3.11. De verschillende methoden voor koolstofverwijdering en -opslag moeten dan ook op verschillende manieren geteld, beheerd en gecertificeerd worden, afhankelijk van de aard van de koolstofopslag. De EU maakt reeds een onderscheid tussen emissies van de LULUCF-sector en emissies van de industrie. In de mededeling over duurzame koolstofcycli wordt onderscheid gemaakt tussen “fossiele”, “biogene” en “atmosferische” koolstofsoorten die — zo wordt in de mededeling voorgesteld — in de EU uiterlijk in 2028 apart geëtiketteerd, gevolgd en verantwoord zouden moeten worden.

3.12. Bovendien zij benadrukt dat de drie groepen koolstofverwijderingsmethoden (permanente koolstofopslag, koolstoflandbouw en koolstofopslag in producten) een verschillende rol in ons streven naar netto-nulemissies spelen en ook verschillen vertonen wat betreft klimaateffecten, kosten, uitdagingen bij de toepassing ervan, de mate waarin ze tot wasdom zijn gekomen en publieke perceptie. Daarom moeten zij ook op verschillende manieren gestimuleerd en beheerd worden teneinde werk te maken van beleid en financiële steun op maat, waarmee aan de behoeften van elke methode voor CO₂-verwijdering wordt voldaan.

3.13. In het licht van het bovenstaande onderschrijft het EESC het streven van de Commissie om het publiek, de aanbieders en kopers van koolstofverwijderingsdiensten transparantie en duidelijkheid te verschaffen over de waarde van gecertificeerde koolstofverwijderingsactiviteiten.

3.14. Wel dringt het EESC er bij de Commissie op aan om verder te gaan en ook richtsnoeren op te stellen waarin wordt aangegeven welke claims kunnen worden gemaakt op basis van verschillende gevallen van gecertificeerde koolstofverwijderingen (d.w.z. permanente opslag, koolstoflandbouw en koolstofopslag in producten). Dit zal cruciaal zijn om het volledige spectrum van mogelijke gevallen van koolstofverwijderingscertificering te bevorderen en tegelijkertijd de integriteit van de geclaimde klimaatvoordelen te waarborgen en greenwashing te voorkomen.

Zorgen voor transparantie en wetenschappelijke inbreng bij de ontwikkeling van werkwijzen

3.15. De Commissie wil met steun van een deskundigengroep een specifiek proces op gang brengen om werkwijzen voor koolstofverwijderingsactiviteiten te ontwikkelen en verdere details rond certificaten vast te leggen in gedelegeerde handelingen. Het EESC dringt erop aan dat het maatschappelijk middenveld hierbij betrokken en hierover geraadpleegd wordt.

3.16. Het EESC verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat de te ontwikkelen werkwijzen wetenschappelijk zijn onderbouwd en door de wetenschappelijke gemeenschap worden gestuurd.

3.17. Het EESC merkt op dat een breed scala aan metingen van koolstofverwijderingen nodig is voor monitoring, rapportage en verificatie (MRV), waaronder het gebruik van teledetectie en satellietbeelden. Met betrekking tot de vereiste metingen benadrukt het EESC dat het van essentieel belang is de kosten van MRV voor koolstofverwijderingen zo laag mogelijk te houden, om te waarborgen dat het certificeringskader breed toegankelijk is.

3.18. De EU moet overwegen specifieke financiering te verstrekken voor onderzoek, ontwikkeling van methoden en proefprojecten. Voor kleine spelers is steun voor capaciteitsopbouw en administratieve kosten cruciaal om het certificeringskader te democratiseren.

3.19. Ten slotte benadrukt het EESC dat de mogelijke risico's en neveneffecten van het voorstel voor de belangrijkste actoren (landbouwers, bosbouwindustrie, bouw- en houtsector), waaronder die van ecologische of sociaal-economische aard, zorgvuldig moeten worden bekeken en beoordeeld voordat het certificeringskader wordt geïntegreerd in ander beleid, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Brussel, 22 maart 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's — Stand van de energie-unie 2022 (op grond van Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie)

(COM(2022) 547 final)

(2023/C 184/16)

Rapporteurs: **Marcin NOWACKI, Angelo PAGLIARA, Lutz RIBBE**

Raadpleging	Europese Commissie, 25.11.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	7.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	208/4/7

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. In haar verslag over de stand van de energie-unie van 2022 presenteert de Europese Commissie een vrij optimistische reflectie over de maatregelen en doelstellingen van de voorbije maanden.

1.2. Bij lezing van het verslag wordt duidelijk dat tal van doelstellingen die vóór de oorlog tegen Oekraïne te ambitieus leken, nu worden voorgesteld als realistische antwoorden op de energiecrisis. De vraag dringt zich op wat de EU als geheel ervan heeft weerhouden om vóór 24 februari 2022 besluitvaardiger op te treden op het gebied van klimaatbescherming, voorzieningszekerheid, energie-autonomie en de veerkracht van het Europese energiesysteem.

1.3. Hoewel de verschillende feiten en cijfers die in de mededeling worden aangehaald leerzaam zijn, gaat het bij de energie-unie om veel meer dan wiskundig of statistisch vast te stellen doelstellingen voor de uitrol van hernieuwbare energie, energiebesparing of emissiereductie. Het EESC wijst erop dat de energie-unie in de eerste plaats een politiek project is met de volgende nauwkeurig omschreven beleidsdoelstellingen, die als visies worden omschreven (1):

- (1) een energie-unie gebaseerd op solidariteit en vertrouwen tussen de lidstaten die met één stem spreken op de internationale fora;
- (2) een geïntegreerd energiesysteem waarbinnen energie vrijelijk stroomt over de grenzen heen, op basis van mededinging, effectieve regulering en een optimaal bronnengebruik;
- (3) een duurzame, koolstofarme en klimaatvriendelijke economie, ontworpen voor de lange termijn;
- (4) sterke, innovatieve en concurrerende Europese ondernemingen die de producten en technologie ontwikkelen die nodig zijn om de energie-efficiëntie te verbeteren en de koolstofuitstoot terug te dringen, met lagere energierekeningen, een actieve marktdeelnemers en bescherming van kwetsbare consumenten;
- (5) het ontwikkelen van de vaardigheden van de Europese beroepsbevolking die nodig zijn om de energie-economie op te bouwen en te beheren;
- (6) het scheppen van beleggersvertrouwen met prijssignalen die gebaseerd zijn op langetermijnbehoeften en -beleidsdoelstellingen, wat onder meer veronderstelt dat subsidies voor fossiele energiebronnen geleidelijk worden afgeschaft, en

(1) Zie COM(2015) 80 final "Een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering".

- (7) een energie-unie waarin de burger centraal staat, inspraak heeft in en controle heeft over de omvorming van het energiesysteem, de vruchten plukt van nieuwe technologieën in de vorm van lagere energierekeningen, een actieve marktdeelnemer is, en als consument bescherming geniet wanneer hij of zij zich in een kwetsbare situatie bevindt.

Het verslag bevat een beschrijving van de tot dusver genomen of geplande maatregelen ter verwezenlijking van deze visies. Het EESC betreurt echter dat de uiteenzetting in het verslag geen betrekking heeft op de visies, maar op de vijf elkaar wederzijds versterkende en nauw met elkaar samenhangende dimensies die voor meer energiezekerheid, duurzaamheid en concurrentievermogen moeten zorgen. Deze dubbele reeks doelstellingen of visies enerzijds en dimensies anderzijds maakt het uiterst moeilijk om de vorderingen met deze visies te volgen, ook omdat bijvoorbeeld de kwestie van burgers die centraal staan in de energie-unie of de behoefte aan bij- en omscholing van de beroepsbevolking verband houden met verscheidene dimensies. Het EESC betreurt dat dit het zeer moeilijk maakt om de vooruitgang te volgen die is geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie voor de energie-unie.

1.4. In de mededeling wordt terecht verwezen naar het door het EESC gesteunde plan REPowerEU, dat de Green Deal en het maatregelenpakket “Fit for 55” nieuw leven heeft ingeblazen en versterkt. Diversificatie, besparingen, voorzieningszekerheid en een versnelde ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen staan hierin centraal. De huidige klimaat- en energiecrisis en het gebrek aan zekerheid, stabiliteit en voorspelbaarheid van de voorziening en de prijzen vergen evenwel 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.

1.5. Volgens het verslag over de stand van de energie-unie 2022 moet tussen nu en 2030 naar schatting 300 miljard EUR aan overheidsgeld worden geïnvesteerd in de verschillende pakketten maatregelen om de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen tot nul terug te dringen. Dit zal aanzienlijke gevolgen hebben voor de totale begroting van de EU. Daarnaast zullen verdere particuliere investeringen nodig zijn, met inbegrip van investeringen door Europese burgers. Het EESC vindt dat de middelen zodanig moeten worden besteed dat zij helpen de bovengenoemde doelstellingen van de energie-unie te bereiken. Bovendien mogen de uitgaven niet leiden tot een vermindering van de middelen voor de rechtvaardige transitie, voor onderzoek en innovatie of voor bedrijven en consumenten die te lijden hebben onder de stijgende energieprijzen.

1.6. De ongekende stijging van de energieprijzen als gevolg van de Russische inval in Oekraïne heeft enorme sociale en economische gevolgen, ook voor de industriële en productiestructuur van landen. Het EESC onderstreept het gebrek aan duidelijke Europese coördinatie tijdens de energiecrisis en pleit, als onderdeel van de respons hierop, voor de invoering van een op het SURE-model gebaseerd instrument ter ondersteuning van werknemers en bedrijven in moeilijkheden.

1.7. Door recente gebeurtenissen is het potentiële risico op cyberaanvallen en sabotage van kritieke infrastructuur zoals het energienetwerk en elektriciteitscentrales toegenomen. Het EESC beveelt daarom aan een alomvattende strategie te ontwerpen en goed te keuren om de EU tegen zulke bedreigingen te beschermen.

1.8. De belangrijkste strategische doelstelling van de EU-lidstaten op middellange termijn moet energie-autonomie blijven, vooral tegen de achtergrond van de oorlog in Oekraïne en met het oog op een mogelijke verdere complicatie van de internationale situatie. Onder “strategische autonomie op energiegebied” verstaat het EESC een politiek concept dat de toekomstige energiemarkt van de EU gestalte zal helpen geven, waarbij de EU op autonome wijze besluiten neemt die haar op energiegebied onafhankelijk maken van onbetrouwbare leveranciers. Het EESC betreurt dat deze kwestie onvoldoende aan bod komt in het verslag en nog steeds op de achtergrond blijft, want de aandacht gaat uitsluitend naar onafhankelijkheid van de invoer van energie uit Rusland.

1.9. Om de EU-doelstellingen inzake strategische autonomie te verwezenlijken, verzoekt het EESC de Raad en de Commissie passende instrumenten te ontwikkelen, onder meer via de oprichting van Europees soevereiniteitsfonds, om investeringen in schone binnenlandse energietechnologieën en energie-infrastructuur te bevorderen. Tegelijkertijd is het van cruciaal belang de lidstaten aan te sporen de middelen optimaal en efficiënt in te zetten voor de ontwikkeling van schone energie. Een dergelijke strategie moet ook richtsnoeren bevatten over hoe bedrijven, publieke instanties, burgers en energiegemeenschappen kunnen worden aangemoedigd om meer te investeren. De momenteel beschikbare instrumenten en middelen lijken niet toegerust op de grote uitdagingen. Het EESC verzoekt de Commissie bijzondere aandacht te besteden aan de milieueffecten van nieuwe hulpbronnen en leveringen en aan nieuwe afhankelijkheden ten aanzien van derde landen.

1.10. Het EESC stelt een bottom-upaanpak voor om de energie-autonomie te versterken. Op die manier kunnen de in paragraaf 1.3 genoemde doelstellingen gemakkelijker worden verwezenlijkt.

1.11. De Green Deal gaat nog niet gepaard met het sociale beleid dat nodig is voor een rechtvaardige transitie. Aangezien het transitieproces grote gevolgen zal hebben voor de werkgelegenheid en de industriële structuur, betreurt het EESC dat in het verslag onvoldoende aandacht wordt besteed aan het belang van een alomvattend beleid op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en sociale zaken. Investeren in onderwijs, omscholing en bijscholing moeten worden gezien als een sociaal-economische verantwoordelijkheid.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het ideale antwoord op de aanbodschock als gevolg van de Russische agressie tegen Oekraïne zou een energiesysteem zijn dat voor 100 % gebaseerd is op in Europa opgewekte schone energie. Dat antwoord strookt ook met de strategische doelstellingen van de energie-unie. Het EESC beseft dat de meningen over de vraag of dit doel kan worden bereikt, uiteenlopen. In het verwachte scenario zou een dergelijk energiesysteem echter het grote voordeel hebben van absolute autonomie en grote veerkracht. Zodra de kapitaaluitgaven voor installaties voor hernieuwbare energie, slimme technologieën, schoon vervoer en energie-efficiëntie zijn geherfinancierd, zou het systeem de eindverbruikers de meest betaalbare energie leveren, terwijl de lokale en regionale economieën worden versterkt en er meer banen worden gecreëerd dan in het oude systeem. Al deze voordelen worden duidelijk beschreven in de respectieve overwegingen van het pakket schone energie. Hoewel hernieuwbare energie het in theorie mogelijk maakt om in operationele zin voor energieautonomie te zorgen, moet er nog steeds voor worden gezorgd dat het hele ecosysteem, met inbegrip van het materiaal voor de installaties voor hernieuwbare energie zelf, lokale productie mogelijk maakt. Uit het verslag over de stand van de energie-unie blijkt echter dat het Europese energiesysteem nog ver van dit doel verwijderd is.

2.2 Dat maakt differentiatie dus noodzakelijk. Als absolute autonomie niet haalbaar is, zal de EU strategische autonomie nodig hebben. Bij strategische autonomie moet worden bepaald in hoeverre energie-import in de toekomst onvermijdelijk zal blijven en wat dit betekent voor de kwetsbaarheid/weerbaarheid van het Europese energiesysteem. Het verslag over de stand van de energie-unie geeft echter geen antwoord op deze vraag, noch bevat enige andere strategienota van de Commissie aanwijzingen in die zin.

2.3 Om de in paragraaf 2.2 gestelde vraag te beantwoorden, moet worden berekend welke bijdrage hernieuwbare energie, met inbegrip van elektriciteitsopslag, vraagbeheersing en andere flexibiliteitsopties, levert om tegemoet te komen aan de vraag in de sectoren elektriciteit, verwarming en vervoer (minimale capaciteitsfactor). De minimale capaciteitsfactor is het deel van de geïnstalleerde capaciteit van een elektriciteitscentrale dat te allen tijde kan worden aangesproken. Aangezien hernieuwbare energiebronnen decentrale energiebronnen zijn, is het zinvol deze beoordeling te beginnen op de plaats waar ze worden opgewekt. Volgens deze aanpak zou de minimale capaciteitsfactor eerst op lokaal niveau (bijv. op districtsniveau) moeten worden bepaald. Daarmee wordt de bijdrage uitgedrukt die prosumenten, gemeenschappen voor hernieuwbare energie en andere producenten kunnen leveren. Een van de doelstellingen van of visies op de energie-unie — de burger centraal stellen in het energiesysteem — moet op lokaal niveau worden uitgevoerd. Daarop volgt het regionale niveau, waar tekorten (minimale capaciteitsfactor van minder dan 100 %) en overschotten (minimale capaciteitsfactor van meer dan 100 %) zoveel mogelijk in evenwicht kunnen worden gebracht. Daarna zouden het interregionale, het nationale en uiteindelijk het Europese niveau volgen. Aangezien hernieuwbare energiebronnen aanzienlijke systeemkosten voor de energie-infrastructuur met zich meebrengen, bestaat het hoofddoel erin dat uit hernieuwbare energiebronnen opgewekte energie lokaal wordt verbruikt; zo niet moeten de kosten door de energieproducenten worden gedragen.

2.4 De in paragraaf 2.3 beschreven bottom-upaanpak sluit het best aan bij de aard van hernieuwbare energiebronnen en flexibiliteitsopties ten aanzien van producenten van elke omvang, waaronder zowel grote energiecentrales als kleine producenten, met inbegrip van zogenaamde prosumenten.

2.5 De in paragraaf 2.3 beschreven aanpak heeft drie fundamentele voordelen voor de energie-unie.

2.5.1 Ten eerste moet vanuit het oogpunt van een investeringsplanning worden geanticipeerd op de omvang van de energie-invoer in de EU die nu en in de toekomst nodig is. Alleen dan kunnen slechte investeringen en vooral lock-in-effecten worden vermeden. Concreet: zonder de hierboven beschreven analyse is het niet mogelijk de werkelijke vraag naar LNG voor 2025, 2030 en 2035 correct te voorspellen. Aankoopbeslissingen, vooral die op basis van langetermijncontracten, dreigen verkeerd uit te pakken als de minimale capaciteitsfactoren niet op lokaal, regionaal, interregionaal en Europees niveau worden onderzocht. Dit is van bijzonder belang omdat langetermijncontracten nodig zijn om LNG nu veilig te stellen. Het succes van de energie-unie hangt af van deze analyse, maar die ontbreekt nu juist.

2.5.2 De analyse van de minimale capaciteitsfactoren van duurzame energie, met inbegrip van flexibiliteitsopties, op lokaal, regionaal, interregionaal en Europees niveau heeft een tweede voordeel. Dit zou bijdragen tot een toekomstgerichte planning van de energie-infrastructuur, die het elektriciteitsnet, het distributienetwerk voor koolstofarm gas en de systemen voor stadsverwarming omvat. Het is uiterst belangrijk hier op te merken dat de gasinfrastructuur in Europa gereed moet zijn voor het gebruik van waterstof. Momenteel bestaat er echter geen betrouwbaar criterium voor de gereedheid voor het gebruik van waterstof. Het EESC roept de Commissie op met de ontwikkeling van dergelijke normen te beginnen, zodat zij zo spoedig mogelijk een voorstel kan indienen.

2.5.3 Een derde voordeel hangt nauw samen met het voordeel dat in paragraaf 1.10 is genoemd: de stabiliteit van het systeem moet opnieuw worden bekeken. De toekomstige transmissie- en distributienetwerken in Europa en in de lidstaten van de EU moeten bestaan uit een matrix van gestandaardiseerde, onderling verbonden koppelingen en zowel centraal beheerde hoogspanningslijnen als energiecoöperaties op basis van commerciële midden- en laagspanningslijnen omvatten.

Op lokaal niveau is het van essentieel belang de ontplooiing van gedecentraliseerde energie te versnellen en de ontwikkeling ervan te vergemakkelijken via juridische en organisatorische mechanismen om zogenaamde directe lijnen te exploiteren, kabels te bundelen en samen te werken met producenten van hernieuwbare energie op basis van gemeenschappelijke en duidelijke beginselen in het kader van stroomafnameovereenkomsten.

2.6 Momenteel zijn de transmissienetbeheerders op nationaal niveau niet voldoende geïnteresseerd in de ontwikkeling van lokale netwerken die de flexibiliteit in de elektriciteitssector zouden vergroten, aangezien die volgens hen het elektriciteitsnet zouden kunnen destabiliseren. Distributienetbeheerders worden niet aangemoedigd in lokale netwerken te investeren omdat het huidige politieke en regelgevingsklimaat geen duidelijke richtsnoeren biedt. De netvergoedingsregeling stimuleert alleen de transmissie en de distributie van elektriciteit. Er worden geen stimulansen gegeven voor slim elektriciteitsbeheer. Het EESC is ervan overtuigd dat de ontwikkeling van energiecoöperaties en van het prosumentenmodel voor energieopwekking het mogelijk maakt de voorzieningszekerheid op lokaal niveau te verbeteren en de netbelasting te verminderen. Lokaal verbruik van “volatiele” hernieuwbare energie vermindert de druk op het net; daarom verdient zulk verbruik de voorkeur wanneer dit hulpbronnen- en kostenefficiënt is. Prosumenten en energiegemeenschappen (met medewerking van energiedistributeurs, lokale overheden, ondernemers en burgers) kunnen de beschikbare hulpbronnen en de vraag naar elektriciteit in huishoudens, in bedrijven en in openbare gebouwen met elkaar in evenwicht brengen — vooral dankzij de ontwikkeling van technologieën voor energieopslag en digitale technologieën. Het EESC wijst erop dat elektriciteitsdistributeurs in dit verband in een belangenconflict kunnen verkeren en verzoekt de bevoegde toezichthoudende autoriteiten maatregelen te overwegen om negatieve gevolgen van verticale integratie te voorkomen.

2.7 Gezien de in paragraaf 2.6 beschreven ontoereikende praktijken wordt het des te belangrijker de in paragraaf 2.3 beschreven aanpak te volgen om de drie voordelen van paragraaf 2.5.1, 2.5.2 en 2.5.3 te verwezenlijken. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook een voorstel uit te werken om deze aanpak in haar beleid voor de energie-unie op te nemen. Om het strategische perspectief van energie-onafhankelijkheid te verwezenlijken, ongeacht de noodmaatregelen die het afgelopen jaar nodig waren, is het noodzakelijk de volgende aspecten voortdurend te controleren en te ontwikkelen:

- het evenwicht tussen de bestaande hulpbronnen (olie, gas, hernieuwbare en nucleaire bronnen, enz.);
- het evenwicht tussen de potentiële hulpbronnen (exploratie, winning van conventionele hulpbronnen, ontwikkeling van innovatieve technologieën enz.);
- de planning en prioritering met het oog op een optimale ontwikkeling van de verschillende energiebronnen in Europa, alsmede de financieringsregeling van de strategie voor een onafhankelijke energievoorziening.

Dat betekent ook dat moet worden beoordeeld welke nog in bedrijf zijnde centrales moeten worden behouden en welke oude installaties, met inbegrip van conventionele, moeten worden vervangen in een soepel en complementair proces. Er moet ook een analyse worden gemaakt van de kosten en baten van omzetting van methaan met stoom (SMR) en technologieën voor het afvangen en opslaan van koolstof (CCS)/het afvangen en gebruiken van koolstof (CCU).

2.8 In dit verband wijst het EESC er nogmaals op dat het uiterst belangrijk is dat vergunningen voor projecten voor hernieuwbare energie sneller worden afgegeven. Dit is een belangrijke maatregel die vrij gemakkelijk uit te voeren is. Door de hoeveelheid bureaucratie lopen sommige projecten duidelijk vertraging op, vooral projecten met een grote productiecapaciteit. Het EESC erkent en apprecieert de inspanningen van de Commissie in dit verband, maar nu is het tijd voor echte verandering.

2.9 Bij de uitvoering van de in paragraaf 2.5.3 genoemde taak zou de Commissie ook rekening moeten houden met het strategische verband tussen de Europese energiestrategie en de noodzaak van een sterk, duurzaam en innovatief Europees industrieel systeem, wat tot nu toe niet het geval is geweest in de verslagen over de stand van de energie-unie. In zijn advies over de stand van de energie-unie 2021 (TEN 767) heeft het EESC aanbevolen om bij de governance en het beheer van de energie-unie beter na te denken over synergieën met de nieuwe industriestrategie van de EU. Het EESC roept de Europese Commissie op om vanaf het volgende verslag rekening te houden met het belang van dit strategische verband en het beter af te stemmen op het strategisch prognoseverslag.

2.10 Ook wordt de centrale en actieve rol van de burgers, die in het middelpunt van het beleid zouden moeten staan, zowel in het document als in de bijlagen onvoldoende in aanmerking genomen. Het EESC is ervan overtuigd dat de burgers centraal moeten staan in de energie-unie door hen in de markt te integreren en hen tot echte “prosumenten” te maken. Het concept “prosumptie” moet worden verruimd tot het delen van energie, virtuele zelfconsumptie en andere gevallen van prosumptie waarbij gebruik wordt gemaakt van het openbare net. Daarom roept het EESC de beleidsmakers op om alle maatregelen die nodig zijn om consumenten in staat te stellen energieprosumenten te worden, aan te moedigen en te bevorderen.

2.11 De lidstaten zijn verplicht om voor juni 2023 hun nationale energie- en klimaatplannen in te dienen. Daarom moeten zij een duidelijke boodschap krijgen met een routekaart, zodat zij hun energietransitietraject naar behoren kunnen plannen, zoals beschreven in paragraaf 2.3 en rekening houdend met de aanbevelingen in de paragrafen 2.7, 2.8 en 2.9.

2.12 De geplande maatregelen voor de herinrichting van de markt moeten in de bovengenoemde context worden geplaatst. Het EESC is het erme eens dat er maatregelen nodig zijn om de opzet van de elektriciteitsmarkt in de EU te optimaliseren en te verbeteren, ook met het oog op de toekomstige evolutie van het energielandschap zoals beschreven in paragraaf 2.3, nieuwe technologieën, geopolitieke ontwikkelingen en de lessen die uit de huidige crisis zijn getrokken. Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Commissie om het REMIT-kader te herzien teneinde de risico's van marktmisbruik te beperken, en dringt erop aan dat zij alle nodige maatregelen neemt om de marktwerking te vrijwaren en prijsdistorsie en speculatie te voorkomen. De Europese energiemarkt mag niet mag functioneren zoals de financiële markten. De interne energiemarkt moet een realistisch beeld geven van het energiesysteem in Europa. Het EESC wijst op het recente verslag van de Europese Rekenkamer waarin wordt gewezen op de ontoereikendheid van de middelen van ACER om markttoezicht te kunnen uitoefenen teneinde misbruik te voorkomen, en verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat ACER zijn taken op dit gebied kan vervullen.

2.13 Het EESC vindt het zorgwekkend dat de subsidies voor hernieuwbare energie in 2021 zijn gedaald, terwijl de subsidies voor fossiele brandstoffen stabiel blijven. Na de crisis zijn beslissende stappen nodig om een einde te maken aan de "subsidiestrijd" tussen hernieuwbare en fossiele energiebronnen. In haar verslag gaat de Commissie hier niet op in.

2.14 Het EESC wijst erop dat in het verslag over de stand van de energie-unie 2022 de kwestie van de kosten en gevolgen van de pijler "vermindering van de vraag naar energie" van de EU-strategie onvoldoende aan bod komt. Het EESC beveelt de Commissie dan ook aan nader te onderzoeken hoe deze vermindering in elke regionale context kan uitpakken en welke instrumenten nodig zijn om de gevolgen ervan te verzachten.

2.15 Het klimaatbeleid zal grote gevolgen hebben voor werknemers en bedrijven en zal uitgebreide opleiding, omscholing en bijscholing vergen. Deze overgang moet worden aangegrepen om in alle sectoren en regio's kwaliteitsbanen met goede arbeidsvoorwaarden te scheppen. De "rechtvaardige transitie" komt in het verslag onvoldoende aan bod. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan het mechanisme voor een rechtvaardige transitie te versterken en bijzondere aandacht te besteden aan de gevolgen voor werknemers, banen en het industriële bestel. Evenzo moeten de sociale partners voortdurend en structureel worden betrokken bij de ontwikkeling van beleid inzake duurzaamheid, veiligheid en solidariteit. De "rechtvaardige transitie" is niet alleen een kwestie van financiering. 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 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.

Brussel, 22 maart 2023.

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 over digitalisering van het energiesysteem — EU-actieplan

(COM(2022) 552 final)

(2023/C 184/17)

Rapporteur: **Thomas KATTNIG**

Corapporteur: **Zsolt KÜKEDI**

Raadpleging	Europese Commissie, 25.11.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	7.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	198/1/7

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC steunt de doelstellingen en is ingenomen met de meeste van de in het actieplan voorgestelde maatregelen. Het EESC heeft met name het verband tussen de energietransitie en de digitale transformatie al duidelijk gemaakt door te wijzen op de voordelen van digitalisering op het gebied van energiebesparing, vermindering van de energie-intensiteit en een beter beheer van de energie-infrastructuur. Hoewel de optimistische toon van het actieplan inspirerend is, neigt de Commissie er echter toe voorbij te gaan aan het feit dat de fysieke realiteit heel anders is dan de praktijkvoorbeelden van digitalisering die in het actieplan worden genoemd.

1.2. Hoewel zowel de strategische aanpak als de specifieke maatregelen van het actieplan in de goede richting wijzen, verzuimt de Commissie het actieplan te integreren in het algemene energiebeleid. Een tunnelvisie die alleen gericht is op digitalisering en geen aandacht heeft voor het algemene kader zal niet de voordelen opleveren die in het actieplan terecht worden toegelicht. De digitalisering van het energiesysteem moet leiden tot coöperatieve oplossingen waarbij de gebruikers worden gestimuleerd om deel te nemen aan het gedigitaliseerde energiesysteem; bijvoorbeeld het gebruik van slimme meters en het gebruik van voor bidirectioneel laden geschikte elektrische auto's die de stabiliteit van het elektriciteitsstelsel ondersteunen. Peer-to-peerhandel, virtueel zelfverbruik en het delen van energie vereisen stuk voor stuk digitale instrumenten. Administratieve belemmeringen maken deze praktijken echter onaantrekkelijk, of er is een gebrek aan doeltreffende stimulansen.

1.3. Het EESC bevestigt dat het absoluut noodzakelijk is om het energiesysteem slimmer en flexibeler te maken, maar het energiesysteem staat momenteel onder druk door tekortkomingen zoals de rigiditeit van het transmissie- en distributienetwerk als gevolg van onvoldoende investeringen in de energie-infrastructuur. Sommige energieleveranciers hebben flinke winst gemaakt, maar er is niet genoeg geïnvesteerd in slimme netwerken om de doelstellingen van de energietransitie te halen. De uitbreiding en transformatie van het net loopt achter als gevolg van het regelgevingskader, dat investeringen in onder meer digitalisering en flexibilisering niet stimuleert; de bestaande netten zijn niet meer geschikt voor de transmissie en distributie van volatiele energie. Om netwerkonderbrekingen in het gedigitaliseerde energiesysteem te voorkomen, moeten we dringend beginnen met de transformatie van ons energiesysteem door het netwerk (transmissie- en distributienet) te ontwikkelen en uit te breiden.

1.4. Het EESC verzoekt de Europese Commissie om de ideeën achter de "bevordering van investeringen in digitale elektriciteitsinfrastructuur" op te nemen in een wijziging van artikel 58 van Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU⁽¹⁾, zodat er een regelgevingskader komt dat investeringen in de digitalisering van

⁽¹⁾ PB L 158 van 14.6.2019, blz. 125.

elektriciteitsnetten daadwerkelijk stimuleert. Tegelijkertijd moeten flexibiliteitsmarkten worden ontwikkeld om flexibele consumptie, opwekking en prosumptie op basis van digitale technologieën aantrekkelijk te maken.

1.5. Meer dan zes jaar na de presentatie van het pakket schone energie spelen zowel energiegemeenschappen als collectief zelfverbruik nog steeds een kleine rol in de Europese energiesystemen. De Europese Commissie heeft tot nu toe het bestaan van belemmeringen voor deze vormen van energieopwekking en -verbruik genegeerd. De Europeanen moeten prikkels krijgen die hen er uiteindelijk van overtuigen en motiveren al hun energiegerelateerde activiteiten te digitaliseren. In veel gevallen is ook een duidelijk wettelijk en administratief recht nodig. Het EESC roept de Commissie en de lidstaten op om overeenkomstige initiatieven te ontwikkelen, met inbegrip van rechtstreekse steun om energiegemeenschappen en collectieve prosumenten in staat te stellen hun volledige potentieel te ontwikkelen, waarbij deze vormen van opwekking en verbruik, met name op het gebied van voorzieningszekerheid, een cruciaal onderdeel van het systeem moeten worden. Anders zullen digitale instrumenten geen verschil maken.

1.6. Het EESC wijst er nogmaals op dat een klimaatneutrale, gedecentraliseerde en gedigitaliseerde energievoorzieningsstructuur met de juiste aanpak aanzienlijke positieve gevolgen kan hebben voor de werkgelegenheid en de economie, met name de regionale economieën⁽²⁾. In de huidige crisis heeft de Europese Unie behoefte aan een algemene aanpak van het energiebeleid waarin de specifieke energie- en klimaatgerelateerde problemen worden gecombineerd met de doelstellingen van het sociale en regionale cohesiebeleid.

1.7. Het EESC merkt echter op dat een veranderingsbeleid alleen succesvol kan zijn als het rekening houdt met de verschillende sociale dynamieken die bij de transitie een rol spelen en deze in zijn strategieën en maatregelen in aanmerking neemt. Wij moeten de rol van actieve consumenten bij de digitalisering versterken en hen aanmoedigen en het recht verlenen zoveel mogelijk slimme oplossingen te gebruiken, omdat zij de efficiëntie en de prestaties van de interne energiemarkt kunnen verbeteren. Tegelijkertijd moet er rekening worden gehouden met distributiesysteembeheerders om de voorzieningszekerheid te waarborgen. De instrumenten moeten gebruiksvriendelijk zijn en er moet aandacht worden besteed aan kwetsbare groepen en mensen met een handicap. Een beleid voor een rechtvaardige transitie en een actieve politieke sturing van de veranderingen is dan ook onontbeerlijk. Als de sociale dimensie bij de uitvoering wordt verwaarloosd, dreigt de transformatie op maatschappelijke weerstand te stuiten en daardoor te mislukken.

1.8. Wat het toekomstige ontwerp van energiesystemen en -infrastructuur betreft, heeft het EESC er herhaaldelijk op gewezen dat alle consumenten actief moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van slimme energiesystemen en dat er stimulansen moeten komen om het maatschappelijk middenveld te laten deelnemen aan de energietransitie. "Lokale en regionale innovatoren verbinden", zoals de Commissie in punt 7.3 vermeldt, is van groot belang. Collectieve actie zoals samenwerking tussen slimme steden en gemeenschappen kan de beste en meest betaalbare oplossingen creëren die een regio nodig heeft.

1.9. Het digitale beleid en het energiebeleid van de EU vormen nu al een leidraad voor de digitalisering van de energiesector, aangezien thema's zoals de interoperabiliteit van data, energievoorzieningszekerheid, cyberbeveiliging, privacy en bescherming van de consument niet aan de markt alleen kunnen worden overgelaten en een correcte realisatie ervan van cruciaal belang is. In dit verband wijst het EESC erop dat schendingen van privacy en misbruik van data met alle middelen moeten worden voorkomen. Dit omvat niet alleen technische voorzorgsmaatregelen, maar ook de verantwoordelijkheid voor en het toezicht op deze dataruimte door overheidsinstanties die onderworpen zijn aan politieke en democratische controle. Tegelijkertijd dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de bescherming van gegevens over kritieke infrastructuur.

1.10. De Commissie stelt in haar mededeling dat het van essentieel belang is dat de digitalisering het reeds op de interne elektriciteitsmarkt bestaande kader voor consumentenbescherming niet ondermijnt. Het EESC neemt hier kennis van en voegt eraan toe dat de consumentenrechten op de energiemarkt moeten worden aangepast en verbeterd. Consumenten mag niet worden benadeeld of te veel betalen. Zij moeten kunnen profiteren van digitale instrumenten die, indien correct ontwikkeld, kunnen bijdragen tot een betere consumentenbescherming.

1.11. Voor alle initiatieven is het belangrijk dat consumenten thuis over een slimme meter beschikken. Dit is in veel lidstaten nog steeds niet het geval en derhalve moeten er dringend meer inspanningen worden geleverd om op grotere schaal slimme meters in te voeren als fundamentele voorwaarde voor de meeste digitale oplossingen in de energiesector, met name voor de elektriciteitsvoorziening en, in mindere mate, voor de gasvoorziening. De lidstaten die slimme meters nog niet volledig hebben uitgerold, moeten dit versnellen en hun nationale doelstellingen met betrekking tot deze uitrol aanscherpen. Uit internationaal onderzoek blijkt dat de uitrol van slimme meters het meest doeltreffend is wanneer de netbeheerders verantwoording moeten afleggen. Slimme meters moeten worden beschouwd als een integraal onderdeel van het elektriciteitsnet.

⁽²⁾ PB C 367 van 10.10.2018, blz. 1.

1.12. Het risico bestaat dat nieuwe datagestuurde diensten en innovatieve technologische oplossingen niet snel genoeg worden doorgevoerd als er niet genoeg geschoolde werknemers en opgeleide professionals zijn om ze te helpen uitrollen. De noodzakelijke arbeidsmarkt- en onderwijsmaatregelen vereisen voldoende financiële middelen en de ontwikkeling van een actieplan om een gecoördineerde aanpak te waarborgen. Het EESC is van mening dat nauwe samenwerking met de sociale partners in dit verband essentieel is.

1.13. Cyberbeveiliging is van wezenlijk belang om de betrouwbaarheid van het steeds digitalere energiesysteem te waarborgen. De ontwikkelingen van de laatste decennia en in het bijzonder de recente gebeurtenissen tonen het gevaar van cyberaanvallen en sabotageacties tegen kritieke infrastructuur. Problemen kunnen echter niet alleen het gevolg zijn van cyberaanvallen of sabotage, maar ook van storingen in hardware en software, zodat de Commissie bij de digitalisering bijzondere aandacht moet besteden aan het ontwerp van hardware en software om de robuustheid ervan te waarborgen. Uitval of beschadiging van kritieke infrastructuur kan leiden tot desastreuze voorzieningstekorten en de openbare veiligheid in gevaar brengen. Meer gedecentraliseerde opwekking en gebruik van energie in combinatie met het internet vergroot het "aanvalsoppervlak" en de cyberrisico's. Het gedigitaliseerde energiesysteem (zowel de hardware als de software) moet betrouwbaar zijn, zodat de continue beschikbaarheid is gewaarborgd.

1.4. Het EESC is van mening dat een gecombineerde strategie voor de energietransitie en de digitale transformatie 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 in het kader van het EU-plattelandspact.

2. Achtergrond

2.1. De Commissie heeft een mededeling gepubliceerd met als doel de digitalisering van het energiesysteem te bevorderen. Met het EU-actieplan voor de digitalisering van het energiesysteem wordt beoogd de doelstellingen van het strategisch prognoseverslag over de groene en de digitale transitie te verwezenlijken, waarbij digitale technologie bijdraagt aan de totstandbrenging van een klimaatneutrale en hulpbronnenefficiënte samenleving en er tegelijkertijd voor wordt gezorgd dat iedereen voordeel haalt bij deze transitie.

2.2. In haar EU-actieplan stelt de Commissie een reeks acties voor op vijf gebieden: bevordering van connectiviteit, interoperabiliteit en een naadloze uitwisseling van energiedata door de totstandbrenging van een gemeenschappelijke dataruimte, bevordering en coördinatie van investeringen in het slimme netwerk, levering van betere diensten op basis van digitale innovatie om consumenten bij de energietransitie te betrekken, waarborging van de cyberveiligheid in het energiesysteem, en ervoor zorgen dat de groeiende energiebehoeften van de ICT-sector in overeenstemming zijn met de Europese Green Deal. De Commissie is van mening dat digitalisering de betaalbaarheid, duurzaamheid en weerbaarheid van het energiesysteem van de EU kan verbeteren.

2.3. Slimme oplossingen zijn bedoeld om consumenten meer controle te geven over hun energieverbruik en -facturen en zo het beheer van het energiegebruik te verbeteren, hoewel veel eindgebruikers dit potentieel kunnen begrijpen zonder een slimme oplossing nodig te hebben. Innovatieve energiediensten moeten het energieverbruik verminderen en energie moet worden gebruikt wanneer het goedkoop is. Slimme meters verschaffen belangrijke informatie om de kosten van het energieverbruik te drukken, bijvoorbeeld het slim laden van elektrische voertuigen, slimme warmtepompen in combinatie met zonnepanelen. Slimme meters helpen klanten de gegevens op hun rekeningen te controleren en stellen hen in staat een einde te maken aan onjuiste rekeningen en facturering achteraf, die momenteel tot de grootste zorgen van de consument behoren. Het actieplan voorziet in steun voor digitale instrumenten, die het belang van de consumenten dienen en in sommige gevallen in samenwerking met hen worden ontwikkeld, betere digitale vaardigheden, financiering voor slimme digitale oplossingen via programma's die kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de nagestreefde digitalisering van het energiesysteem, steun voor nationale regelgevende instanties bij het vaststellen en monitoren van gemeenschappelijke indicatoren voor slimme netwerken, de totstandbrenging van een gemeenschappelijke Europese ruimte voor energiegegevens en de nauwe betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden, met name netbeheerders en energieleveranciers.

2.4. Volgens de Commissie bieden ICT-technologieën een groot vergroeningspotentieel. Digitale oplossingen moeten helpen om energievoorziening, -opslag en -vraag in evenwicht te brengen en het energiesysteem flexibeler te maken, waardoor de integratie van gedecentraliseerde hernieuwbare energiebronnen wordt vergemakkelijkt. Flexibiliteitsmarkten moeten worden ontwikkeld om investeringen in flexibiliteitsopties aantrekkelijk te maken, ongeacht of deze investeringen worden gedaan door producenten, consumenten of prosumenten die de vruchten plukken van digitale instrumenten.

2.5. Tegelijkertijd wordt in het actieplan benadrukt dat het stijgende energieverbruik in de ICT-sector moet worden beteugeld. Het actieplan voorziet ook in de totstandbrenging van een digitale tweeling van het Europese elektriciteitsnet, ondersteuning van energiegemeenschappen door middel van digitale instrumenten, de ontwikkeling van energiegerelateerde etiketten voor computers, datacentra en blockchains, en de ontwikkeling van een EU-gedragscode voor de duurzaamheid van telecommunicatienetwerken.

2.6. In een steeds meer gedigitaliseerd energiesysteem met gedecentraliseerde opwekking, transmissie en distributie van energie en meer digitaal verbonden apparaten in woningen, neemt het risico van spionage, cybercriminaliteit en uitval van apparatuur in verband met energieverbruik toe. Derhalve stelt de Commissie goed gecoördineerde cyberbeveiligingsmaatregelen voor om de algemene weerbaarheid van het systeem te versterken.

2.7. Het actieplan geeft aan dat hiervoor zowel maatregelen op middellange en lange termijn als een governancekader nodig zijn. De Commissie legt uit dat belangengroepen, bedrijven en internationale partners hierbij betrokken zullen zijn en merkt op dat de beperkte overheidsmiddelen slim moet worden gebruikt en dat er meer particuliere investeringen nodig zijn.

3. Algemene opmerkingen

3.1. In haar actieplan gaat de Commissie terecht in op het enorme potentieel van digitale technologieën om de flexibiliteit van het elektriciteitssysteem te vergroten. Het EESC steunt deze doelstellingen en is ingenomen met de meeste van de in het actieplan voorgestelde maatregelen. Het EESC heeft met name het verband tussen de energietransitie en de digitale transformatie al duidelijk gemaakt door te wijzen op de voordelen van digitalisering op het gebied van energiebesparing, vermindering van de energie-intensiteit en een beter beheer van de energie-infrastructuur. Hoewel de optimistische toon van het actieplan inspirerend is, neigt de Commissie er echter toe voorbij te gaan aan het feit dat de fysieke realiteit heel anders is dan de praktijkvoorbeelden van digitalisering die in het actieplan worden genoemd.

3.2. De belangrijkste uitdagingen voor de energiesector zijn volgens het EESC de volgende: de energiebronnen van Europa diversifiëren, de afhankelijkheid van ingevoerde energie verminderen, zorgen voor een geïntegreerde interne energiemarkt, de energie-efficiëntie verbeteren, het energienet snel uitbreiden, de voorzieningszekerheid garanderen, de economie koolstofvrij maken, de uitstoot verminderen, overschakelen op een koolstofarme economie met koolstofarme en schone energietechnologieën, opvoeren en massaal uitbreiden van hernieuwbare energie om de klimaatdoelstellingen te halen, onderzoek en onderwijs op dit gebied bevorderen, zorgen voor een rechtvaardige transitie en de sociale dimensie van energie ondersteunen, zoals het terugdringen van energiearmoede. Digitalisering van het energiesysteem vormt hiervoor de basis en kan helpen al deze belangrijke uitdagingen aan te gaan.

3.3. Hoewel zowel de strategische aanpak als de specifieke maatregelen van het actieplan in de goede richting wijzen, verzuimt de Commissie het actieplan te integreren in het algemene energiebeleid. Een tunnelvisie die alleen gericht is op digitalisering en geen aandacht heeft voor het algemene kader zal niet de voordelen opleveren die in het actieplan terecht worden toegelicht.

3.4. Het voorstel van de Commissie schetst een beeld van een ideale staat die voortbouwt op een goed ontwikkeld energiesysteem (bijvoorbeeld transmissie- en distributienet) en dit digitaliseert. In Europa moeten echter eerst transmissie- en distributienetten worden ontwikkeld voordat complexe digitale technologie kan worden ontwikkeld. We digitaliseren tevergeefs als intelligent beheerde energie niet via energietransmissienetwerken kan worden doorgegeven. Bovendien wordt een enorme hoeveelheid energie verspild aan transmissie- en distributienetten. De kosten van groene stroom die niet kan worden gebruikt of getransporteerd en die moet worden ingeperkt, bedroegen meer dan 2 miljard EUR vóór de energiecrisis en ook nu nog meer dan 12 miljard EUR tijdens de energiecrisis in grote landen als Duitsland. Dit economische verlies zal vele malen groter worden tenzij de elektriciteitsnetten en de systeemcompatibele opslagcapaciteit snel worden uitgebreid en er tegelijkertijd betere manieren worden gevonden om elektriciteit direct ter plaatse te gebruiken. Digitalisering op dit gebied kan een rol spelen bij het opsporen van deze verliezen en het gebruik van de aldus gegenereerde data bij de ontwikkeling van netwerken.

3.5. Het klopt dat er aanzienlijke investeringen in de energie-infrastructuur nodig zijn om de netten slim te maken. Het is klopt ook dat veel lidstaten dergelijke investeringen niet stimuleren omdat hun regelgeving duidelijk gericht is op kapitaaluitgaven (capex), terwijl het bij investeringen in digitalisering vooral om exploitatiekosten (opex) gaat. Coördinatie van en toezicht op dergelijke investeringen en de daarmee samenhangende vooruitgang zullen niet volstaan. Het EESC verzoekt de Europese Commissie om de ideeën achter de “bevordering van investeringen in digitale elektriciteitsinfrastructuur” op te nemen in een wijziging van artikel 58 van Richtlijn (EU) 2019/944 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, zodat er een regelgevingskader komt dat investeringen in de digitalisering van elektriciteitsnetten daadwerkelijk stimuleert.

3.6. De Europese Commissie wijst er terecht op dat digitale instrumenten een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van regelingen voor collectief zelfverbruik en energiegemeenschappen. Zowel begeleiding als het geplande experimenteerplatform kunnen helpen, maar zijn niet de belangrijkste aspecten. Meer dan vijf jaar na de presentatie van het pakket schone energie spelen zowel energiegemeenschappen als collectief zelfverbruik nog steeds een kleine rol in de Europese energiesystemen. In veel gevallen zijn de belangrijkste redenen hiervoor aanzienlijke bureaucratische belemmeringen en een gebrek aan informatie bij consumenten en producenten. De Europese Commissie heeft tot nu toe het bestaan van deze belemmeringen genegeerd. De Europeanen moeten prikkels krijgen die hen er uiteindelijk van overtuigen en motiveren al

hun energiegerelateerde activiteiten te digitaliseren. Het gedigitaliseerde energiesysteem als geheel moet zo aantrekkelijk zijn voor de partijen die in dat systeem actief zijn, dat niet alleen financiële prikkels bijdragen tot de totstandbrenging van dit gedigitaliseerde energiesysteem, maar dat de hele omgeving hen ertoe aanzet een gecontroleerd, beheerd en veilig energiesysteem te creëren. Het EESC verzoekt de Commissie en de lidstaten om overeenkomstige initiatieven te ontwikkelen, waaronder rechtstreekse steun om energiegemeenschappen en collectieve prosumenten in staat te stellen hun potentieel volledig te ontwikkelen, rekening houdend met distributiesysteembeheerders om de voorzieningszekerheid te waarborgen. Anders zullen digitale instrumenten geen verschil maken.

3.7. Bidirectioneel laden van elektrische auto's is een ander veelbelovend voorbeeld dat aantoont dat actievere consumenten rechtstreeks kunnen bijdragen tot systeemstabiliteit met digitale technologie, waaronder ICT, zowel aan net- als aan consumentenzijde. Maar in heel Europa zijn er bijna geen businesscases voor bidirectioneel laden van elektrische auto's, want de markt is niet ontworpen om op de markt gebaseerde prikkels te bieden voor het flexibel verbruiken en terugleveren van elektriciteit. Bij haar inspanningen om de markt opnieuw vorm te geven moet de Commissie zich met name richten op het ontwerpen van een markt die voorbeelden zoals genoemd in hoofdstuk 4.2 van het actieplan aantrekkelijk maakt en gangbaar helpt maken. Hierbij kan bidirectioneel opladen in de toekomst ook door netwerkexploitanten worden gebruikt als factor bij het beheersen van de belasting, waarmee ook rekening moet worden gehouden in de wetgeving om de voorzieningszekerheid te waarborgen.

3.8. Het EESC wijst er nogmaals op dat een klimaatneutrale, gedecentraliseerde en gedigitaliseerde energievoorzieningsstructuur met de juiste aanpak aanzienlijke positieve gevolgen kan hebben voor de werkgelegenheid en de economie, met name de regionale economieën⁽³⁾. In de huidige crisis heeft de Europese Unie behoefte aan een algemene aanpak van het energiebeleid waarin de specifieke energie- en klimaatgerelateerde problemen worden gecombineerd met de doelstellingen van het sociale en regionale cohesiebeleid.

3.9. Het EESC benadrukt dat de technocratische vormgeving van de economische randvoorwaarden en de financiële bevordering van nieuwe technologieën, met name de digitalisering van het energiesysteem, een belangrijke rol spelen in de energietransitie. Tegelijkertijd merkt het EESC op dat een veranderingsbeleid alleen succesvol kan zijn als het rekening houdt met de verschillende sociale dynamieken die bij de transitie een rol spelen en deze in zijn strategieën en maatregelen in aanmerking neemt. Wij moeten de rol van consumenten bij de digitalisering uitbreiden en hen aanmoedigen zoveel mogelijk intelligente oplossingen te gebruiken, omdat zij de efficiëntie en de prestaties van de interne energiemarkt kunnen helpen verbeteren, met nauwe betrokkenheid van alle onderdelen van de energiewaardeketen om de voorzieningszekerheid te waarborgen. Een beleid voor een rechtvaardige transitie en een actieve politieke sturing van de veranderingen is dan ook onontbeerlijk. Als de sociale dimensie bij de uitvoering wordt verwaarloosd, dreigt de transformatie op maatschappelijke weerstand te stuiten en daardoor te mislukken.

3.10. De transformatie van het energiesysteem kan onverwachte winsten opleveren voor dienstverleners, die voor hun nieuwe oplossingen hogere tarieven kunnen vragen. Innovatieve diensten, apps en energiebeheersystemen kunnen echter het enorme onbenutte potentieel voor energiegebruikers ontsluiten en een verlichting betekenen voor consumenten die gebukt gaan onder hoge energieprijzen. Digitalisering kan helpen de prijzen op de markt vergelijkbaar te maken, de prijzen voor flexibiliteitsopties zoals load shifting eerlijk te maken en in een vroeg stadium van het marktproces aan het licht te brengen dat energieverbruikers, zoals kwetsbare huishoudens, minder zouden kunnen betalen voor de geleverde dienst. Zo kunnen slimme oplossingen voor energieboekhouding sociaal kwetsbaren de kans geven om zoveel energie te gebruiken als ze kunnen betalen, zonder dat ze zich in de schulden steken.

3.11. Het EESC verzoekt de Commissie ook rekening te houden met de realiteit van de markt voor slimme meters en zo nodig in te grijpen. De voorgenomen installatie van slimme meters kan huurders met hoge kosten opzadelen. In de praktijk is er nauwelijks concurrentie tussen de verschillende aanbieders van meetdiensten. Uit sectoronderzoeken in Duitsland en Oostenrijk is gebleken dat er heel wat aanwijzingen zijn voor het bestaan van een niet-competitief oligopolie in de submetersector⁽⁴⁾. Met het oog op de concurrentie moet ervoor worden gezorgd dat verbruiksregistratieapparatuur ook door derde aanbieders kan worden gebruikt. Anders zou een verandering van factureringsbedrijf altijd gepaard gaan met de kosten voor de vervanging van bestaande verbruiksregistratieapparatuur.

3.12. 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. Derhalve steunt het EESC de stimulansen en instrumenten voor de uitvoering 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.

⁽³⁾ PB C 367 van 10.10.2018, blz. 1.

⁽⁴⁾ Zo is vastgesteld dat de grootste aanbieder van meterdiensten in Oostenrijk heeft geprobeerd derden uit te sluiten van het gebruik van zijn slimme meetapparatuur door gebruik te maken van vormen van hardwarebescherming (Oostenrijkse federale mededingingsautoriteit (BWB), 2022).

3.13. Wat het toekomstige ontwerp van energiesystemen en -infrastructuur betreft, heeft het EESC er herhaaldelijk op gewezen dat alle consumenten — huishoudens, bedrijven en energiegemeenschappen — actief moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van slimme energiesystemen en dat er stimulansen moeten komen die het maatschappelijk middenveld in staat stellen om niet alleen deel te nemen aan de energietransitie, maar ook bij te dragen aan de financiering ervan. “Lokale en regionale innovatoren verbinden”, zoals de Commissie in punt 7.3 vermeldt, is van groot belang. Collectieve actie zoals samenwerking tussen slimme steden en gemeenschappen kan de beste en meest betaalbare oplossingen creëren die een regio nodig heeft.

3.14. Het actieplan beoogt de totstandbrenging van een gemeenschappelijke Europese ruimte voor energiedata en een goede governance om een gecoördineerde uitwisseling en een dito gebruik van energiedata in de gehele EU te waarborgen. Het digitale beleid en het energiebeleid van de EU vormen nu al een leidraad voor de digitalisering van de energiesector, aangezien thema's zoals de interoperabiliteit van data, energievoorzieningszekerheid, cyberbeveiliging, privacy en bescherming van de consument niet aan de markt alleen kunnen worden overgelaten en een correcte realisatie ervan van cruciaal belang is. In dit verband wijst het EESC erop dat schendingen van privacy en misbruik van data met alle middelen moeten worden voorkomen. Dit omvat niet alleen technische voorzorgsmaatregelen, maar ook de verantwoordelijkheid voor en het toezicht op deze dataruimte door overheidsinstanties die onderworpen zijn aan politieke en democratische controle. De eigendom van overheidsgegevens moet worden bevorderd, aangezien data een belangrijke economische factor zijn in een genetwerkte en gedigitaliseerde samenleving. Anderzijds moeten particuliere gegevensmonopolies van GAFA⁽⁵⁾ worden voorkomen. Tegelijkertijd dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de bescherming van gegevens over kritieke infrastructuur.

3.15. De voorgestelde dataruimte is een veelbelovende aanpak, maar vereist duidelijke regels voor de toegang tot de geanonimiseerde data voor alle marktdeelnemers die de data willen gebruiken, bijvoorbeeld om de handel in en het delen van energie beter te plannen. Het is van belang snel werk te maken van de in het actieplan genoemde “solide governance” door basisrechten te formuleren voor alle marktdeelnemers, waaronder consumenten, prosumenten, energiehandelaren enz.

3.16. Wat de strategische coördinatie op EU-niveau betreft, voorziet het actieplan in de oprichting van een deskundigengroep slimme energie (voorheen taskforce slimme netten). Doel ervan is bij te dragen tot de opbouw van het Europees kader voor het delen van data over energie, de coördinatie van de uitwisseling van data voor de energiesector op EU-niveau te versterken, de leidende beginselen vast te stellen en te zorgen voor samenhang tussen de verschillende prioriteiten en initiatieven op het gebied van data-uitwisseling, en de Commissie te ondersteunen bij de ontwikkeling en invoering van een gemeenschappelijke Europese dataruimte voor energie. Het EESC wijst erop dat in dit verband duidelijke richtsnoeren en doelstellingen moeten worden ontwikkeld en dat de betrokkenheid van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld essentieel is.

3.17. Het idee om transmissiesysteembeheerders en distributiesysteembeheerders te ondersteunen bij het tot stand brengen van een digitale tweeling van het elektriciteitsnet, is een interessante aanpak en kan bijdragen tot een betere modellering van het netwerk. Er moet echter precies worden bepaald welke rol de digitale tweeling zal spelen bij de planning van de uitbreiding van het net, bij het slimmer maken van het net, bij de integratie van flexibiliteitsopties, waaronder virtuele elektriciteitscentrales, energieprosumptie en het delen van energie, en bij het optimaliseren van de weerbaarheid. In dit verband lijken ook wijzigingen van Richtlijn (EU) 2019/944 noodzakelijk.

3.18. De Commissie stelt in haar mededeling dat het van essentieel belang is dat de digitalisering het reeds op de interne elektriciteitsmarkt bestaande kader voor consumentenbescherming niet ondermijnt. Het EESC neemt hier kennis van en voegt eraan toe dat de consumentenrechten op de energiemarkt moeten worden aangepast en verbeterd. De consument mag niet worden benadeeld of te veel betalen. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar kwetsbare groepen, mensen met een handicap en mensen met weinig digitale vaardigheden. Hier is adequate beschermende regelgeving nodig omdat nu al blijkt dat veel consumenten het overzicht over digitale informatie en facturen verliezen.

3.19. De mededeling bepaalt dat de mogelijkheden van de lidstaten om gereguleerde prijzen vast te stellen, met name voor kwetsbare afnemers en mensen die in energiearmoede verkeren, niet negatief mogen worden beïnvloed door de digitalisering. Met digitale instrumenten kunnen overheidsinstanties energiearmoede ook beter in kaart brengen, monitoren en aanpakken, terwijl de energiesector zijn activiteiten verder kan optimaliseren, zich op voorzieningszekerheid kan richten en prioriteit kan geven aan het gebruik van hernieuwbare energiebronnen.

3.20. Het EESC is ingenomen met de aankondiging van de Commissie om ervoor te zorgen dat de belangrijkste O&I-projecten samenwerken om medio 2023 strategieën vast te stellen die consumenten betrekken bij het ontwerpen en gebruiken van toegankelijke en betaalbare digitale instrumenten. Het EESC wijst er nogmaals op dat er nog steeds veel moet worden geïnvesteerd in onderzoek en innovatie.

Tegen deze achtergrond zijn overheidsinvesteringen in slimme systemen voor hernieuwbare energie van groot belang om de voorzieningszekerheid te waarborgen, energiearmoede te bestrijden, betaalbare prijzen te garanderen en banen te scheppen.

⁽⁵⁾ De vier internetgiganten: Google, Apple, Facebook en Amazon.

Net als in advies ECO/569 beveelt het EESC nogmaals aan om de gouden regel toe te passen op overheidsinvesteringen. Voor alle initiatieven is het belangrijk dat consumenten thuis over een slimme meter beschikken. Dit is in veel lidstaten nog steeds niet het geval en derhalve moeten er dringend meer inspanningen worden geleverd om op grotere schaal slimme meters in te voeren als fundamentele voorwaarde voor de meeste digitale oplossingen in de energiesector. De lidstaten die slimme meters nog niet volledig hebben uitgerold, moeten dit versnellen en hun nationale doelstellingen met betrekking tot deze uitrol aanscherpen.

3.21. Het risico bestaat dat nieuwe datagestuurde diensten en innovatieve technologische oplossingen niet snel genoeg worden doorgevoerd als er niet genoeg geschoolde werknemers en opgeleide professionals zijn om ze te helpen uitrollen⁽⁶⁾. Om de doelstellingen te halen, moeten er volgens het EESC onmiddellijk passende maatregelen worden genomen, in nauwe samenwerking met de sociale partners.

3.22. Er zijn echter ook voldoende financiële middelen en programma's nodig om met name langdurig werklozen, vrouwen en jongeren via specifieke programma's op te leiden en voor hen aantrekkelijke randvoorwaarden te scheppen. Dit omvat baangaranties alsmede een opleidings- en kwalificatie-initiatief en een breed scala aan omscholings- en bijscholingsmogelijkheden. De noodzakelijke arbeidsmarkt- en onderwijsmaatregelen vereisen voldoende financiële middelen en de ontwikkeling van een actieplan om een gecoördineerde aanpak te waarborgen.

3.23. Het EESC dringt aan op nauwe samenwerking tussen opleidingsaanbieders en bedrijven bij het opzetten van cursussen die de competenties en vaardigheden bieden die nodig zijn voor de digitale en duurzame transformatie van de economie, onder meer door bijscholing en omscholing van zowel werknemers als ondernemers. Het Europees Jaar van de Vaardigheden 2023 zal worden gebruikt om deze maatregelen te versterken en doeltreffend uit te voeren.

3.24. Cyberbeveiliging is van wezenlijk belang om de betrouwbaarheid van het steeds digitalere energiesysteem te waarborgen. De ontwikkelingen van de laatste decennia en in het bijzonder de recente gebeurtenissen tonen het gevaar van cyberaanvallen en sabotageacties tegen kritieke infrastructuur. Problemen kunnen echter niet alleen het gevolg zijn van cyberaanvallen of sabotage, maar ook van storingen in hardware en software, zodat de Commissie bij de digitalisering bijzondere aandacht moet besteden aan het ontwerp van hardware en software om de robuustheid ervan te waarborgen. Uitval of beschadiging van kritieke infrastructuur kan leiden tot desastreuze voorzieningstekorten en de openbare veiligheid in gevaar brengen. Meer gedecentraliseerde opwekking en gebruik van energie in combinatie met het internet vergroot het "aanvalsooppervlak" en de cyberrisico's.

3.25. De hele waardeketen van het energiesysteem, van productie en transmissie tot distributie en de consument, met inbegrip van alle digitale interfaces langs het traject, kan een doelwit zijn voor 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 mogelijke 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. Het EESC verwijst in dit verband naar zijn andere adviezen over dit onderwerp⁽⁷⁾ en beveelt aan dat alle buitenlandse investeringen in strategische sectoren in de EU in overeenstemming zijn met het veiligheidsbeleid van de EU.

3.26. De ICT-sector neemt zo'n 7 % van het mondiale elektriciteitsverbruik voor zijn rekening. In het kader van de groene en digitale transitie is het derhalve van essentieel belang ervoor te zorgen dat de groeiende energiebehoefte van de ICT-sector wordt teruggedrongen, overeenkomstig de doelstelling inzake klimaatneutraliteit. Het EESC is het ermee eens dat het van cruciaal belang is het gebruik van energie en hulpbronnen in de gehele ICT-waardeketen en de belangrijkste nieuwe bronnen van ICT-gerelateerd energieverbruik aan te pakken. Er bestaan al oplossingen voor het hergebruik van afvalwarmte van datacentra om huizen en bedrijven te verwarmen. Daarom is het belangrijk dat afvalwarmte bij de herziening van de richtlijn hernieuwbare energie (RED III) en andere energiereleerde wetgeving in het kader van het pakket "Fit for 55" op gelijke voet met hernieuwbare energiebronnen wordt behandeld. Er zijn echter concrete en haalbare oplossingen nodig die als beste praktijken kunnen dienen om optimale resultaten te bereiken.

3.27. Interoperabele technische normen, cyberbeveiliging, gegevensbescherming en andere essentiële aspecten van een gedigitaliseerd energiesysteem moeten wereldwijd worden gewaarborgd, op internationale fora en in samenwerking met partnerlanden. Om de groene en digitale transitie met partnerlanden via bilaterale contacten vooruit te helpen, verzoekt het EESC de Commissie om digitale en groene aspecten te integreren in energiereleerde projecten, partnerschappen en samenwerkingsovereenkomsten.

⁽⁶⁾ Op basis van de resultaten van de openbare raadpleging heeft de Commissie tekortkomingen bij de ontwikkeling van vaardigheden en een gebrek aan voldoende geschoolde werknemers aangewezen als de belangrijkste belemmeringen voor de invoering van digitale technologieën (samenvattend verslag beschikbaar op "Geef uw mening").

⁽⁷⁾ PB C 286 van 16.7.2021, blz. 170.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC is van mening dat een gecombineerde strategie voor de energietransitie en de digitale transformatie 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 in het kader van het EU-plattelandspact.

4.2. Het EESC beveelt aan om te zorgen voor gelijkheid op de arbeidsmarkt in de energiesector door mogelijkheden voor vrouwen te verkennen en te voorkomen dat de energietransitie en de digitale transformatie een val vormen voor de loopbaan en de beloning van vrouwen, en door in de sociale dialoog en in collectieve overeenkomsten in energiebedrijven in heel Europa ook aandacht aan gelijkheid te besteden.

Brussel, 22 maart 2023.

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 het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 98/24/EG van de Raad en van Richtlijn 2004/37/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de grenswaarden voor lood en de anorganische verbindingen daarvan, en diisocyanaten betreft

(COM(2023) 71 *final* — 2023/0033 (COD))

(2023/C 184/18)

Raadpleging	Europese Commissie, 13.2.2023 Raad, 8.3.2023 Europees Parlement, 13.3.2023
Rechtsgrond	Artikel 153 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap (SOC)
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	197/0/3

Aangezien het Comité met het voorstel instemt en er geen commentaar op heeft, heeft het besloten hierover een positief advies uit te brengen, met inachtneming van het standpunt van de sociale partners in de toelichting bij het voorstel.

Brussel, 22 maart 2023.

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 het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA)

(COM(2023) 63 *final* — 2022/025 (COD))

(2023/C 184/19)

Raadpleging	Europees Parlement, 13.2.2023 Raad, 21.2.2023
Rechtsgrond	Artikel 192, lid 1, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	194/0/3

Het Comité kan zich volledig in dit voorstel vinden. Het heeft bovendien reeds een standpunt over dit onderwerp ingenomen in een op 12 november 2014 verschenen advies (EESC 5002/2014) ⁽¹⁾. Daarom heeft het besloten een positief advies over de voorgestelde tekst uit te brengen en daarin te verwijzen naar zijn eerder geformuleerde standpunt ter zake.

Brussel, 22 maart 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

⁽¹⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 91.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2014/65/EU met als doel de publieke kapitaalmarkten in de Unie aantrekkelijker te maken voor ondernemingen en de toegang tot kapitaal voor kleine en middelgrote ondernemingen te vergemakkelijken, en tot intrekking van Richtlijn 2001/34/EG

(COM(2022) 760 final — 2022/0405 (COD))

over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aandelenstructuur met meervoudig stemrecht in ondernemingen die om de toelating tot de handel van hun aandelen op een mkb-groeimarkt verzoeken

(COM(2022) 761 final — 2022/0406 (COD))

en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2017/1129, (EU) nr. 596/2014 en (EU) nr. 600/2014 om publieke kapitaalmarkten in de Unie aantrekkelijker te maken voor ondernemingen en de toegang tot kapitaal voor kleine en middelgrote ondernemingen te vergemakkelijken

(COM(2022) 762 final — 2022/0411 (COD))

(2023/C 184/20)

Rapporteur: **Kęstutis KUPŠYS**

Raadplegingen	Raad van de Europese Unie, 6.2.2023 (COM(2022) 760 final en COM(2022) 762 final); 8.2.2023 (COM(2022) 761 final) Europees Parlement, 1.2.2023
Rechtsgrond	Artikel 50, lid 1, artikel 114 en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	2.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	123/2/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Meer aandelenfinanciering voor Europese bedrijven is van essentieel belang om het herstel na COVID-19 te waarborgen en een veerkrachtig Europees economisch systeem op te bouwen in het licht van de oorlog van Rusland tegen Oekraïne. Daarom is het EESC zeer ingenomen met de door de Commissie voorgestelde wetgeving inzake beursnotering.

1.2. Het Comité is van mening dat er door familiebedrijven naar de kapitaalmarkten te brengen onbenutte mogelijkheden worden ontsloten om kapitaal voor groei aan te trekken, en de regeling van meervoudig stemrecht helpt families om de zeggenschap te behouden, waardoor een beursnotering voor hen aantrekkelijker wordt. Het EESC is het ermeê eens dat er een gedetailleerd kader op nationaal niveau moet worden uitgewerkt, maar pleit voor harmonisatie op EU-niveau.

1.3. Het EESC is ook ingenomen met het initiatief van de Commissie om de inhoud van een prospectus te stroomlijnen, wat de kosten en lasten voor de uitgevende instellingen aanzienlijk zou verminderen.

1.4. In het algemeen is het Comité ingenomen met het voorstel om uitgevende instellingen de keuze te geven een prospectus uitsluitend in het Engels te publiceren, aangezien dit de gebruikelijke taal van internationale beleggers is. Publicatie van een volledig document, en niet alleen de samenvatting, in de nationale talen zou de plaatselijke kleine beleggers echter een sterkere positie verlenen. Het EESC adviseert uitgevende instellingen te bedenken dat het uitsluitend gebruiken van Engels voor uitgiftedocumenten de ontwikkeling van een nationale basis voor particuliere beleggers zou belemmeren.

1.5. Het EESC merkt op dat het bundelen van beleggingsonderzoek met andere diensten de zichtbaarheid van beursgenoteerde kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) waarschijnlijk zal vergroten. Daarom is het Comité ingenomen met de voorgestelde verhoging van de ontbundelingsdrempel tot 10 miljard EUR; er kunnen evenwel ook verdere maatregelen nodig zijn om onafhankelijk onderzoek aan te moedigen.

1.6. Het EESC heeft grote waardering voor de aanpak van de Commissie om de rechtsonzekerheid rond de informatieverplichtingen te verminderen. Het voorstel voor een mechanisme voor grensoverschrijdend orderboektoezicht (CMOBS), dat de uitwisseling van orderboekgegevens tussen toezichthouders zou vergemakkelijken, kan echter het risico van ongelijke concurrentievoorwaarden inhouden, aangezien bilaterale handelsplatformen buiten het toepassingsgebied van de meldingsregeling zouden vallen.

2. Achtergrond

2.1. Op 7 december 2022 heeft de Commissie een reeks voorstellen gepubliceerd⁽¹⁾ over maatregelen om de EU-kapitaalmarktenunie verder te ontwikkelen. Een deel van het pakket — een nieuwe wet inzake beursnotering — is bedoeld om de administratieve lasten voor ondernemingen van elke omvang, met name kmo's, te verlichten, zodat zij beter toegang krijgen tot financiering door een beursnotering.

2.2. De Commissie stelt dat de EU-kapitaalmarkten gefragmenteerd en qua omvang onderontwikkeld blijven. Uit studies blijkt dat het totale aantal beursgenoteerde ondernemingen op mkb-groeimarkten in Europa sinds 2014⁽²⁾ nauwelijks is toegenomen, ondanks het feit dat de genoteerde ondernemingen duidelijke voordelen genoten, zoals blijkt uit de stijging van hun marktwaardering. Over het algemeen verhogen beursgenoteerde ondernemingen hun inkomsten, creëren zij meer banen en groeien hun balansen sneller dan bij hun niet-beursgenoteerde collega's het geval is. Uit een aantal studies blijkt dat de situatie met betrekking tot beursintroductions van kmo's in Europa niet optimaal is.

2.3. Bij de richtlijn inzake de beursnotering worden eenvoudiger en betere regels voor noteringen vastgesteld, met name voor kmo's, en wordt er tegelijkertijd naar gestreefd te voorkomen dat de bescherming van beleggers en de marktintegriteit in het gedrang komen.

2.4. Gesteld wordt dat de richtlijn aanzienlijke kostenbesparingen zal opleveren en zal bijdragen tot een toename van het aantal beursintroductions in de EU. Eenvoudiger prospectusregels zouden het voor bedrijven gemakkelijker en goedkoper maken om een beursnotering te krijgen. Door ondernemingen toe te staan om aandelen met meervoudig stemrecht te gebruiken wanneer zij voor het eerst een beursnotering krijgen op mkb-groeimarkten, krijgen de eigenaars de kans om zeggenschap te houden over de visie van hun onderneming.

2.5. Meer evenredige regels inzake marktmisbruik zouden voor beursgenoteerde ondernemingen ook leiden tot meer duidelijkheid en rechtszekerheid met betrekking tot de naleving van belangrijke voorschriften inzake informatieverstrekking. De voorgestelde richtlijn inzake de beursnotering beoogt ook de verstrekking en verspreiding van beleggingsonderzoek over midcaps en kmo's te verbeteren, hetgeen op zijn beurt hun noteringen op openbare markten zou moeten ondersteunen.

2.6. Andere verwachte voordelen zijn onder meer:

- kortere, meer actuele, beter vergelijkbare en gemakkelijker door te nemen bedrijfsinformatie voor beleggers;
- betere reikwijdte van aandelenonderzoek, wat helpt bij het nemen van investeringsbeslissingen;
- efficiënter toezicht dankzij duidelijker noteringsregels en verbeterde instrumenten om gevallen van marktmisbruik te onderzoeken;

⁽¹⁾ Capital markets union: clearing, insolvency and listing package (Kapitaalmarktenunie: clearing, insolventie en beursnotering).

⁽²⁾ Eindverslag van de technische deskundigengroep inzake kmo's, *Empowering EU Capital Markets for SMEs: Making listing cool again* (Versterking van de EU-kapitaalmarkten voor kmo's: beursnotering weer hip maken).

— beter gestandaardiseerde prospectussen om zorgvuldig te bestuderen.

2.7. In overeenstemming met de beleidsdoelstellingen op het gebied van milieu, maatschappij en bestuur (ESG) zou de richtlijn inzake beursnotering ervoor moeten zorgen dat ondernemingen die ESG-obligaties uitgeven, ESG-relevante informatie in de noteringsdocumentatie opnemen, zodat beleggers gemakkelijker de geldigheid van de ESG-claims kunnen beoordelen. Ondernemingen die aandelen uitgeven zullen in de noteringsdocumentatie kunnen verwijzen naar de reeds gepubliceerde — en dus openbaar beschikbare — ESG-informatie.

3. Algemene opmerkingen

Een pleidooi voor een betere toegang tot de notering op Europese openbare markten

3.1. Het EESC blijft van mening dat meer aandelenfinanciering voor Europese bedrijven van essentieel belang is om een duurzaam herstel na COVID-19 te waarborgen en een **veerkrachtig Europees economisch systeem** op te bouwen in het licht van de voortdurende oorlog van Rusland tegen Oekraïne. Daartoe is de infrastructuur van de financiële markten essentieel om de investeringsstromen op gang te brengen die nodig zijn om de economie te herkapitaliseren.

3.2. Sterk ontwikkelde openbare markten zijn ook belangrijk voor de gemeenschap van particuliere beleggers. Europeanen houden 11 biljoen EUR aan valuta en deposito's aan op hun bankrekeningen ⁽³⁾. Het aandeel van de deposito's in de totale activa van de huishoudens is drie keer zo groot als bij de huishoudens in de VS. Door eindbeleggers niet aan te zetten hun middelen naar de Europese kapitaalmarkten te sluisen, profiteert de EU niet ten volle van haar kapitaalpools ten bate van onze ondernemingen. Vermogensbeheerders zouden meer vertrouwen moeten krijgen in de vooruitzichten voor de Europese aandelenmarkten en Europese particuliere beleggers zouden meer keuzemogelijkheden moeten hebben bij het samenstellen van hun portefeuilles. Daartoe moet ervoor worden gezorgd dat een gediversifieerd aanbod van kwalitatief hoogwaardige uitgevende instellingen een notering krijgt op de Europese openbare markten.

3.3. In tijden van financiële onrust bij ondernemingen, van economische onvoorspelbaarheid en met name van **stijgende kosten voor schulden** fungeert het eigen vermogen als stabiliserende factor en als buffer tegen toekomstige schokken.

3.4. Het Comité merkt ook op dat de financiering van het eigen vermogen van Europese ondernemingen door Europese huishoudens bijdraagt aan de open **strategische autonomie** van de EU op het meest fundamentele niveau: eigendom van activa en uitvoering van zeggenschap op bedrijfsniveau. Het verlies van essentiële Europese bedrijven aan buitenlandse invloed, vooral in de invloedssfeer van landen met andere waarden dan die van Europa, vormt een aanzienlijk risico voor de economische en politieke stabiliteit van de EU. Voorts belemmert dit de ontwikkeling van het op de behoeften van de EU gerichte financiële stelsel binnen de EU. Zo wordt de financiële handel in de EU nog steeds gedomineerd door investeringsbanken van buiten de EU ⁽⁴⁾.

3.5. Jonge en innovatieve bedrijven die vooroplopen in de groene en digitale transitie moeten worden aangemoedigd om een notering aan te vragen op de Europese aandelenmarkten en de broodnodige financiering te verkrijgen door de uitgifte van beursgenoteerde aandelen, aangezien dit de meest duurzame manier is om deze ondernemingen te helpen **hun volledige creatieve potentieel te benutten en banen te creëren**.

3.6. Een inflatiegolf leidt tot meer belangstelling voor beleggingen in aandelen, vooral bij gewiekste particuliere beleggers. De Europese aandelenmarkten kunnen een plaats worden waar deze investeringsstromen naar de essentiële economische sectoren gaan, waar ondernemingen voldoende rendement genereren. Tegelijkertijd is het Comité van mening dat het van cruciaal belang is dat de EU deugdelijke en solide handelsregels krijgt om het potentieel van de EU-kapitaalmarkten ten volle te benutten. De les die uit de financiële crisis is getrokken, leert dat de EU de markten moet beschermen met billijkheid, integriteit, veerkracht en transparantie, en daarbij tevens het hoogste niveau van beleggersbescherming moet waarborgen.

3.7. Uit een analyse in 14 EU-lidstaten is gebleken dat zo'n 17 000 grote ondernemingen in aanmerking komen voor een beursnotering, maar daar niet naar streven ⁽⁵⁾. Het Comité neemt het risico waar dat als de EU er niet in slaagt nieuwe noteringen op de aandelenmarkten aan te moedigen, onze kapitaalmarkten de handel kunnen zien slinken omdat beleggers hun portefeuille mondiaal diversifiëren indien er binnen de EU onvoldoende aanbod van eigendom is om in te beleggen.

3.8. Een nieuwe generatie Europeanen betreedt de particuliere beleggingsmarkt met duurzaamheid (d.w.z. op ESG gebaseerde factoren) in het achterhoofd. Tegelijkertijd bewegen veel economische actoren zich in de richting van groene doelstellingen, aangemoedigd door het Europese Green Deal-beleid. Het EESC ziet deze combinatie van factoren als een

⁽³⁾ Eurostat — Statistics explained.

⁽⁴⁾ Statistisch jaarverslag van de ESMA "EU securities markets", 2020; blz. 40.

⁽⁵⁾ Oxera-rapport, *Primary and secondary equity markets in the EU* (Primaire en secundaire aandelenmarkten in de EU), 2020.

mogelijke sterke drijfveer om het volledige potentieel van de Europese taxonomie voor duurzame financiering en het kader voor openbaarmaking van niet-financiële bedrijfsinformatie te ontsluiten. Bedrijven zullen, zowel vrijwillig als om zich aan te passen aan de komende EU-wetgeving, meer nadruk moeten leggen op ESG in hun activiteiten, en de nieuwe generatie beleggers zal eisen dat ESG wordt nageleefd en dat de concrete, positieve **sociale en regeneratieve milieueffecten** even groot zijn als de financiële winst.

3.9. Het Comité wijst ook op een aantal studies waaruit blijkt dat economieën met marktfinanciering investeringen verschuiven naar minder vervuilende en technologie-intensievere sectoren⁽⁶⁾. Daarentegen worden kredietintensieve expansies doorgaans gevolgd door diepere recessies en tragere herstelprocessen⁽⁷⁾.

3.10. Het bereiken van een beurskapitalisatie van 100 % van het bbp van de EU (momenteel ongeveer 64 %⁽⁸⁾) moet een duidelijke doelstelling zijn. Volgens het EESC is er geen andere keuze dan de openbare markten te ondersteunen en het klimaat voor beursintroducties te verbeteren.

Belang voor kmo's en familiebedrijven

3.11. Volgens het EESC spelen kmo's nog steeds niet de rol die zij op de aandelenmarkten zouden kunnen spelen. Er moeten inspanningen worden geleverd om kmo's door middel van aandelenfinanciering de nodige veerkracht te geven.

3.12. Het Comité stelt vast dat er in Europa al tientallen jaren sprake is van onderinvestering in eigen vermogen en dat het gebrek aan eigen vermogen voor kmo's een acuut probleem is. Het ontbreekt kmo's aan de zichtbaarheid om kapitaal aan te trekken; de omvorming ervan tot beursgenoteerde ondernemingen zou op de lange termijn betere kansen bieden. Het EESC kan zich uitstekend vinden in de visie dat beursgenoteerde kmo's een passende plaats moeten krijgen in de portefeuilles van individuele (particuliere) beleggers, beleggings- en pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen.

3.13. Een goed functionerende markt voor beursintroducties is ook van belang in het prebeursintroductieklimaat, omdat dit van invloed is op de planning van exitstrategieën en dus op de verstrekking van risicokapitaal door risicokapitaalbedrijven.

3.14. Aandelenonderzoek is een noodzakelijk instrument om de zichtbaarheid van kmo's te vergroten en moet daarom worden bevorderd. Initiatieven zoals het verbeteren van de reikwijdte van aandelenonderzoek of het Europees centraal toegangspunt zouden ertoe bijdragen de zichtbaarheid van kmo's voor beleggers te vergroten.

3.15. Een zekere voorzichtigheid is geboden om familiebedrijven aan te moedigen een beursnotering te overwegen. In Duitsland bijvoorbeeld berust bij 90 % van alle ondernemingen de zeggenschap bij een familie en 43 % van de ondernemingen met een omzet van meer dan 50 miljoen EUR zijn familiebedrijven⁽⁹⁾. Familiebezit heeft zijn verdiensten; het groeipotentieel kan echter (ten minste gedeeltelijk) worden beperkt indien de noodzakelijke financiering niet kan worden verkregen. Het EESC is ervan overtuigd dat er door familiebedrijven naar de kapitaalmarkten te brengen onbenutte mogelijkheden⁽¹⁰⁾ worden ontsloten, en de regeling inzake aandelen met meervoudig stemrecht helpt families de zeggenschap te behouden, waardoor een beursnotering voor hen aantrekkelijker wordt.

3.16. De meeste mondiale financiële centra bieden de mogelijkheid van aandelen met meervoudig stemrecht. Europa heeft een geharmoniseerde aanpak nodig om gelijke tred te houden met de mondiale ontwikkelingen en de bedrijven die willen opschalen niet te verliezen.

Transparantie en openbaarmaking

3.17. De transparantievereisten voor ondernemingen die zich voorbereiden op een beursnotering zullen strenger worden dan voor particuliere ondernemingen. In tegenstelling tot een particuliere onderneming zamelt een beursgenoteerde onderneming geld in van externe aandeelhouders die niet dezelfde mate van informatie over en invloed op de besluitvorming hebben als de eigenaren van een particuliere onderneming.

⁽⁶⁾ Haas, R.D., en Popov, A., *Finance and carbon emissions* (Financiën en koolstofuitstoot), serie Werkdocumenten van de ECB, 2019.

⁽⁷⁾ Jordà, Ò., Schularick, M., en Taylor, A.M., *When Credit Bites Back* (Als krediet terugbijt), *Journal of Money, Credit and Banking* 45, nr. 2 (1.12.2013), blz. 3-28.

⁽⁸⁾ Database van de Federatie van Europese effectenbeurzen, 2022.

⁽⁹⁾ Stiftung Familienunternehmen.

⁽¹⁰⁾ PB C 75 van 28.2.2023, blz. 28.

3.18. Daarom is een aanzienlijk hoger niveau van beleggersbescherming gerechtvaardigd en noodzakelijk, bijvoorbeeld door openbaarmakingsverplichtingen (waaronder die met betrekking tot voorkennis) en strenge verslagleggingsnormen vast te stellen.

3.19. Het Comité is van mening dat verplichte openbaarmaking uiterst belangrijk en noodzakelijk is voor een goed functionerende openbare markt. Beleggers moeten een efficiënte hoeveelheid informatie ontvangen over waardeprognoses van effecten. Elke vermindering van de noodzakelijke openbaarmaking van informatie zou investeringen in de uitgevende instelling ontmoedigen. Dit zou op zijn beurt een belangrijke belemmering kunnen worden voor een volledige benutting van de mogelijkheden die de kapitaalmarkten bieden.

3.20. Het opnemen van buitensporige informatie in aanbiedingsdocumenten, alleen om geschillen te voorkomen, is echter noch voor de uitgevende instelling noch voor de belegger de beste oplossing. Het juiste evenwicht moet worden gevonden.

4. Specifieke opmerkingen en aanbevelingen

4.1. In het licht van het bovenstaande is het Comité zeer ingenomen met de door de Commissie voorgestelde wetgeving inzake beursnotering, met een aantal kleine uitzonderingen betreffend diverse aspecten ervan.

4.2. Het EESC ziet duidelijk de noodzaak in om de versnipperde nationale regels inzake **aandelen met meervoudig stemrecht** aan te pakken. Het Comité verwacht dat de minimale harmonisatie van deze regels, die erop gericht zijn familiebedrijven tot de kapitaalmarkten van de EU aan te trekken, zal bijdragen tot de totstandkoming van een echte pan-Europese KMU. Op nationaal niveau moet een gedetailleerd kaderontwerp worden opgesteld om in te spelen op het lokale ecosysteem, terwijl een hoog niveau van EU-harmonisatie wordt aangemoedigd.

4.3. Het EESC merkt op dat vrij verhandelbaar vermogen niet de enige factor is die van belang is voor het waarborgen van liquiditeit. Het vereiste van ten minste 10 % vrij verhandelbaar vermogen mag alleen van toepassing zijn op het moment van de beursnotering. Met name voor kleinere lidstaten is flexibiliteit van cruciaal belang, aangezien hun markten adequaat kunnen functioneren met een lager vrij verhandelbaar vermogen. Dit is van cruciaal belang om abrupte schrapting van de beursnotering te voorkomen.

4.4. Het EESC is ingenomen met het initiatief om de **inhoud van een prospectus** te stroomlijnen, wat de kosten en lasten voor de uitgevende instellingen aanzienlijk zou verminderen. De medewetgevers moeten echter een evenwicht zoeken tussen de lasten voor uitgevende instellingen en de informatiebehoeften van beleggers. Prospectussen van 800 bladzijden moeten tot het verleden gaan behoren, maar er moet wel worden gezorgd voor de benodigde diepgang van de informatie, met name over ESG-factoren, rekening houdend met het beginsel van dubbele materialiteit. Voortbouwend op de strenge bepalingen van de richtlijn inzake duurzaamheidsrapportage door bedrijven⁽¹⁾ zou een dergelijke rapportage de financiering van de Green Deal een impuls geven.

4.5. Momenteel is de inhoud versnipperd en niet homogeen, en niet altijd beschikbaar in het Engels ("de taal die in internationale financiële kringen pleegt te worden gebruikt", zoals het voorstel vermeldt), met uitzondering van de samenvatting. Bovendien wordt de informatie in niet-machineleesbare formaten verstrekt. Eén uitgifteproces kan aanleiding geven tot meerdere reglementaire documenten, versnipperd over verschillende bestanden (bijv. verrichtingsnota, samenvatting van het prospectus en registratiedocument).

4.6. Daarom wordt de harmonisatie en vereenvoudiging van het prospectus voor aandeleninstrumenten toegejuicht. In het algemeen stemt het EESC in met het voorstel van de Commissie om uitgevende instellingen de keuze te geven een prospectus uitsluitend in het Engels te publiceren, aangezien dit de gebruikelijke taal is voor internationale beleggers (met uitzondering van de samenvatting, die in de lokale taal moet worden opgesteld om particuliere beleggers te behouden).

4.7. Het Comité acht het gebruik van **lokale talen** echter even belangrijk, omdat Engels niet in alle lidstaten algemeen wordt gesproken. Naar de mening van het EESC zou de publicatie van een volledig document (en niet alleen de samenvatting) in de nationale talen, naast het Engels, de lokale particuliere beleggers in staat stellen zich actiever op te stellen. De uitgevende instellingen en hun adviseurs moeten bedenken dat het uitsluitend gebruiken van Engels voor uitgifte-documenten de ontwikkeling van een nationale basis voor particuliere beleggers zou belemmeren en contraproductief zou zijn voor het bereiken van de verwachte doelstellingen van de binnenkort aan te kondigen EU-strategie voor particuliere beleggers. In dit verband merkt het EESC op dat er maatregelen moeten worden genomen om lokale retailbeleggers aan te moedigen zich op de kapitaalmarkten te begeven, door voldoende bekendheid te geven aan de uitgifte-documenten en de leesbaarheid ervan te vergroten.

⁽¹⁾ PB C 517 van 22.12.2021, blz. 51.

4.8. Aandelenonderzoek is een essentieel element voor de ontwikkeling van een gezond ecosysteem voor de aandelenfinanciering van kmo's. Ter aanvulling van de bestaande onderzoekskanalen zal het toestaan van de **bundeling van onderzoek van kmo's** met andere diensten de productie en distributie van onderzoeksrapporten waarschijnlijk doen toenemen. Het EESC is ingenomen met de voorgestelde verhoging van de ontbundelingsdrempel tot 10 miljard EUR. Dit zal de verminderde dekking en zichtbaarheid van kmo's ten gevolge van MiFID II ⁽¹²⁾ corrigeren. Het EESC benadrukt echter dat de productie van aandelenonderzoek meer geconcentreerd is in de handen van grotere financiële instellingen. Wegens hun schaalgrootte zijn zeer grote effectenmakelaars beter in staat verwaarloosbare vergoedingen vast te stellen en/of de uitvoering van transacties te gebruiken voor kruissubsidiëring van het verrichten van onderzoek dan kleine of middelgrote effectenmakelaars ⁽¹³⁾. Bovendien zijn grote effectenmakelaars vooral geïnteresseerd in onderzoek naar bedrijven met een constante beurswaarde, terwijl kmo's mogelijk te weinig aandacht krijgen. Een grote meerderheid van de uitgevende instellingen meldt ⁽¹⁴⁾ dat MiFID II de dekking en zichtbaarheid van kmo's heeft verminderd. Het is duidelijk dat er verdere maatregelen moeten komen om onafhankelijk onderzoek aan te moedigen en daarbij lering te trekken uit de beste praktijken die in Europa beschikbaar zijn ⁽¹⁵⁾.

4.9. In de fase na de beursintrodactie moeten beursgenoteerde ondernemingen een voorbeeldfunctie vervullen op het gebied van transparantie en moet de bescherming van de belangen van minderheidsaandeelhouders de hoogste prioriteit krijgen. Als aandeelhouders het risico lopen oneerlijk te worden behandeld of niet goed te worden beschermd wanneer de onderneming naar de beurs gaat, zal hun vertrouwen in de EU-kapitaalmarkten niet toenemen. Het EESC heeft grote waardering voor de aanpak van de Commissie om de rechtsonzekerheid rond de **openbaarmakingsvereisten** te verminderen door middel van de gerichte wijzigingen van de verordening inzake marktmisbruik.

4.10. Volgens het Comité lijkt het bestaande kader van ad-hocverzoeken in gevallen van vermeend marktmisbruik passend en toereikend om tot een **doeltreffend toezicht** te komen, maar het neemt er nota van dat verscheidene toezichthouders het nuttig achten de uitwisseling van orderboekgegevens via het CMOBS-mechanisme te verbeteren. Het toepassingsgebied van het CMOBS-voorstel kan het risico inhouden dat er een ongelijk speelveld ontstaat, aangezien bilaterale handelsplatformen niet in het mechanisme zouden worden opgenomen.

4.11. Het EESC dringt er sterk op aan dat er steeds meer vaart wordt gezet achter andere lopende initiatieven die ertoe bijdragen dat openbare markten aantrekkelijker worden. Het Comité heeft verscheidene adviezen uitgebracht over vroegere, lopende en verwachte wetgevingsinitiatieven ⁽¹⁶⁾. Ondanks de geopolitieke uitdagingen moet er snel vooruitgang worden geboekt op weg naar de kapitaalmarktenuïe; een sterke kapitaalmarktenuïe is meer dan ooit nodig, juist vanwege de toenemende risico's van economische en sociale instabiliteit.

Brussel, 23 maart 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

⁽¹²⁾ MiFID = richtlijn markten voor financiële instrumenten.

⁽¹³⁾ Oxera-report inzake *Unbundling: what's the impact on equity research?* (Ontbundeling: wat is het effect van aandelenonderzoek?), 2019.

⁽¹⁴⁾ Europese Commissie, eindverslag over *de gevolgen van de MiFID II-regels voor onderzoek naar mkb- en vastrentende beleggingen*, 2020.

⁽¹⁵⁾ Zie het non-profit initiatief "Lighthouse" van het Spaans Instituut van financieel analisten.

⁽¹⁶⁾ PB C 155 van 30.4.2021, blz. 20; PB C 290 van 29.7.2022, blz. 58; PB C 177 van 18.5.2016, blz. 9; PB C 10 van 11.1.2021, blz. 30; PB C 341 van 24.8.2021, blz. 41.

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 — Waarborgen van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van meststoffen

(COM(2022) 590 final)

(2023/C 184/21)

Rapporteur: **Arnold PUECH d'ALISSAC**

Raadpleging	Europese Commissie, 9.12.2022
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	9.3.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.3.2023
Zitting nr.	577
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	170/3/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de mededeling van de Commissie over het waarborgen van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van meststoffen, aangezien de wereldwijde meststofcrisis, die begin 2021 is losgebarsten en na de oorlog in Oekraïne alleen maar erger is geworden, bijzonder acuut is in Europa, waar de landbouwers worden geconfronteerd met zowel torenhoge prijzen als leveringstekorten. De huidige situatie vormt een bedreiging voor de Europese landbouw en de mondiale voedselzekerheid.

1.2. Het EESC benadrukt dat binnenlandse noodmaatregelen nodig zijn om de gevolgen van de meststofcrisis te beperken. Naast de mogelijkheid om door middel van staatssteun rechtstreeks steun te verlenen aan de zwaarst getroffen stikstofproducenten en landbouwers (een oplossing die op budgettaire beperkingen stuit, het risico van concurrentievervalsing met zich meebrengt en aan voorwaarden zou moeten worden gekoppeld), moeten er volgens het EESC ook corrigerende maatregelen worden genomen om de werking van de meststoffenmarkt in de EU te verbeteren, aangezien deze waarschijnlijk een grotere impact zullen hebben op landbouwers en gunstiger zullen uitvallen voor de belastingbetalers.

1.3. Om zowel het aanbod als de prijzen van meststoffen aan te pakken door de invoer en de binnenlandse mededinging gemakkelijker te maken, adviseert het EESC om maatregelen te nemen zoals opschorting van de EU-invoertarieven voor alle meststoffen, verbetering van de logistiek en versoepeling van de regelgeving.

1.4. Ook zijn er maatregelen op middellange termijn nodig om de EU minder afhankelijk te maken van ingevoerde minerale meststoffen en de ecologische voetafdruk van gewasbemesting te verkleinen. Deze maatregelen moeten erop gericht zijn het gebruik van meststoffen te beperken door de efficiëntie van plantaardige nutriënten te verbeteren, synthetische meststoffen gedeeltelijk te vervangen door gerecycleerde dierlijke mest en ander afval, en Europa zelfvoorzienender te maken als het gaat om de productie van meststoffen, met het oog op de overstap van de landbouw op een agro-ecologische benadering.

1.5. Het EESC is ingenomen met de aankondiging dat in 2023 een waarnemingspost voor de meststoffenmarkt zal worden opgericht, aangezien het van essentieel belang is de transparantie op de Europese meststoffenmarkt te vergroten door de regelmatige publicatie van representatieve binnenlandse marktprijzen en de ontwikkeling van overheidsstatistieken over de productie en het gebruik van meststoffen.

1.6. Het EESC dringt er voorts op aan dat bij de vaststelling van nieuwe maatregelen rekening wordt gehouden met de sociale aspecten waarmee landbouwers (die zwaar worden getroffen door de meststoffenprijzen), consumenten van levensmiddelen (die worden geconfronteerd met inflatie van de voedselprijzen) en werknemers in deze sector te maken hebben.

1.7. Op internationaal niveau dringt het EESC er bij de EU op aan de strijd tegen de wereldwijde voedselonzekeerheid op te voeren, onder meer door de transparantie, de beschikbaarheid en een doeltreffend gebruik van meststoffen te bevorderen. De mondiale handel in meststoffen moet worden vergemakkelijkt door de markten open te houden, uitvoerbeperkingen en -verboden te vermijden, de meststoffenproductie in Europa op te voeren en logistieke routes uit te breiden.

2. Inleiding en achtergrondinformatie

2.1. Meststoffen bestaan uit drie essentiële voedingsstoffen voor de plantengroei: stikstof (N), fosfor (P) en kalium (K).

2.2. Zij zijn een belangrijk basisproduct voor het grootste deel van de huidige landbouwproductie en het is voor de voedselzekerheid van cruciaal belang dat zij beschikbaar en betaalbaar zijn. Sinds begin 2021 is er een wereldwijde crisis op het gebied van minerale meststoffen gaande, die aanvankelijk te wijten was aan een stijging van de vraag als gevolg van het herstel na de COVID-19-pandemie, en die verder is verergerd sinds de inval van Rusland in Oekraïne waardoor de leveringen uit Rusland, Belarus en Oekraïne, drie grote mondiale leveranciers van meststoffen, werden beperkt.

2.3. De meststoffencrisis is bijzonder acuut in Europa, omdat i) de EU een grote netto-importeur van meststoffen is; ii) de EU-markt voor meststoffen als stikstof en fosfor wordt beschermd door invoerrechten, waardoor de prijzen op de binnenlandse markten boven de prijzen op de wereldmarkt liggen, en iii) de EU-invoer van meststoffen uit Rusland, Belarus en Oekraïne, die voorheen 43 % van de EU-invoer uitmaakte, sinds maart 2022 aanzienlijk is gedaald, ondanks het officiële beleid van de EU om geen verbod in te stellen op de invoer van levensmiddelen en meststoffen uit Rusland.

2.4. De binnenlandse meststoffeprijzen zijn gestegen tot recordniveaus (de prijs voor minerale stikstof was in november 2022 drie keer zo hoog als in januari 2021). Gekoppeld aan het schaarse aanbod en de uitgestelde aankopen heeft dit geleid tot een aanzienlijke daling van het meststoffengebruik in de EU voor de oogst van 2022 ⁽¹⁾, en zullen er in het voorjaar van 2023 in verschillende lidstaten mogelijk tekorten zijn, wat gevolgen kan hebben voor de oogst van 2023.

2.5. Dit gebeurt tegen de achtergrond van de Europese Green Deal en de “van boer tot bord”-strategie ⁽²⁾ die de Europese Commissie in mei 2020 heeft gepubliceerd, waarin onder meer wordt voorgesteld er in de hele EU naar te streven “nutriëntenverliezen met ten minste 50 % terug te dringen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de bodemvruchtbaarheid niet verslechtert”, waardoor het gebruik van meststoffen “tegen 2030 met ten minste 20 % verminderd” zal zijn.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC benadrukt dat vlot beschikbare en betaalbare meststoffen van essentieel belang zijn voor de landbouwproductie en de voedselzekerheid in Europa en de rest van de wereld. Meststoftekorten en buitensporige meststoffeprijzen leiden tot lagere gewasopbrengsten, brengen de voedselproductie in gevaar en werken de inflatie van de voedselprijzen in de hand ten koste van de Europese burgers en de mensheid.

3.2. De huidige crisis op de meststoffenmarkten vormt een bijzondere bedreiging voor lage-inkomenslanden, die acuut te maken krijgen met voedselonzeekerheid. Een en ander vormt ook een bedreiging in Europa, waar kwetsbare groepen al zwaar worden getroffen door de hoge prijzen van levensmiddelen en de meststoffencrisis kan leiden tot kleinere oogsten, met alle gevolgen van dien voor de mondiale voedselzekerheid, aangezien de EU een belangrijke graanproducent en -exporteur is.

3.3. Het EESC is van mening dat de wereldwijde schaarste aan meststoffen niet alleen wordt veroorzaakt door de hoge aardgasprijs, maar ook door een gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod en door logistieke beperkingen. In de EU wordt dit nog verergerd door de grote afhankelijkheid van de invoer van minerale meststoffen, door de eigen invoerrechten en door de oorlog in Oekraïne.

Binnenlandse noodmaatregelen

3.4. Ondanks de hoge meststoffeprijzen lijkt het kostenconcurrentievermogen van verschillende producenten van stikstofhoudende meststoffen in de EU te zijn aangetast door de extreem hoge aardgasprijs in Europa, die zeven keer zo hoog is als in de VS (terwijl deze in 2021 drie keer zo hoog was). Naast prioritaire toegang tot aardgas in geval van gasrationalisering zou de verlening van specifieke steun voor de stikstofindustrie in de EU in bepaalde gevallen nuttig kunnen zijn, met als doel het gebruik van de bestaande productiecapaciteit te maximaliseren, zoals mogelijk wordt gemaakt door het gewijzigde tijdelijk EU-crisiskader voor staatssteun. Een en ander moet worden gekoppeld aan economische en sociale voorwaarden om te voorkomen dat sommige meststoffenfabrikanten, die hun winsten in de nasleep van de meststofcrisis zagen stijgen, hiervan onverhoopt zouden profiteren.

⁽¹⁾ Volgens de Europese Commissie “droeg een combinatie van droogte en hoge meststoffeprijzen, die met name hebben geleid tot lagere gebruikspercentages van P en K, (...) bij tot lagere opbrengsten” en een daling van de graanoogst van de EU in 2022 met 8 % ten opzichte van 2021. Bron: Short-term outlook for agricultural markets, Europese Commissie, 5.10.2022.

⁽²⁾ COM(2020) 381 final, 20.5.2020.

3.5. Gebruikers van meststoffen — met name akkerbouwers en gemengde bedrijven, samen goed voor 62 % van de EU-uitgaven voor meststoffen en 69 % van het stikstofverbruik in de EU ⁽³⁾ — zijn zwaar getroffen door de huidige crisis. Vóór de oogst worstelen zij met een tekort aan liquide middelen voor de aankoop van meststoffen en met de scheve verhouding tussen de kosten en de prijzen: de hogere prijzen voor landbouwproducten volstaan immers niet altijd om het effect van de gestegen prijzen van meststoffen en andere landbouwproductiemiddelen te compenseren ⁽⁴⁾. Gerichte steun voor meststoffengebruikers, zoals mogelijk wordt gemaakt door het gewijzigde tijdelijk EU-crisiskader voor staatssteun, zou daarom kunnen helpen bij het aanpakken van de crisis.

3.6. De begrotingsmiddelen zijn echter zeer beperkt en er is sprake van concurrerende prioriteiten die het moeilijk maken om voor de financiering van dergelijke steun gebruik te maken van de landbouwreserve van de EU ter waarde van 450 miljoen EUR voor het begrotingsjaar 2023. De financiering van dergelijke acties door middel van nationale strategische GLB-plannen is evenmin een geschikte optie, aangezien deze pas onlangs zijn goedgekeurd en het lang zou duren om deze te wijzigen. Het gebruik van staatssteun vergroot daarentegen zowel de nationale begrotingsbeperkingen als het risico op aanzienlijke concurrentievervalsingen tussen landbouwers uit verschillende lidstaten. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat tot dusver slechts drie lidstaten steunregelingen hebben ingevoerd voor de aankoop van meststoffen door landbouwers, voor een totale begroting van 855 miljoen EUR.

3.7. Het EESC is van mening dat corrigerende maatregelen **om de werking van de EU-markt voor meststoffen te verbeteren** dus raadzamer en kosteneffectiever zijn voor de belastingbetaler. Dergelijke tijdelijke noodmaatregelen moeten zowel het aanbod als de prijzen van meststoffen in Europa aanpakken door de invoer en de mededinging te vergemakkelijken. Sommige meststoffenbedrijven maken nu enorme winsten: we moeten een positieve en strategische boodschap uitsturen als we deze bedrijven ertoe willen brengen die middelen te gebruiken om te investeren in Europese fabrieken en onze mate van autonomie te vergroten; dat is de prijs die we moeten betalen voor onze onafhankelijkheid.

3.8. Naar aanleiding van het voorstel van de Europese Commissie van 17 juli 2022 voorziet Verordening (EU) 2022/2465 van de Raad van 12 december 2022 ⁽⁵⁾ in een tijdelijke schorsing van de invoerrechten voor ureum en ammoniak (behalve voor Rusland en Belarus). Het EESC is ingenomen met dit besluit, aangezien een dergelijke schorsing niet alleen positieve gevolgen zou moeten hebben voor partners die nu reeds profiteren van vrijhandelsovereenkomsten met de EU (zoals Noord-Afrikaanse landen), maar ook voor andere belangrijke meststoffenleveranciers (zoals de VS, de landen in Centraal-Azië en de Arabische Golfstaten). De verordening is echter te laat in werking getreden om effect te hebben in het seizoen 2022/2023: de reeds ingevoerde ureum is tegen torenhoge prijzen geleverd of besteld, terwijl de Raad de geldigheid van de verordening heeft beperkt tot zes maanden in plaats van de oorspronkelijk geplande twee jaar. Het EESC adviseert de Commissie en de Raad om de verordening uit te breiden tot het volgende seizoen en tot alle meststoffen op basis van stikstof en fosfor; de diversificatie van het aanbod zou de beschikbaarheid bevorderen en de binnenlandse meststoffenprijzen in de EU verlagen.

3.9. Andere maatregelen die dringend moeten worden genomen om de werking van de EU-markt voor minerale meststoffen vanuit logistiek en regelgevingsoogpunt aan te pakken: i) landbouwers en meststoffendistributeurs stimuleren om vroege aankopen te doen en prijsrisico's in de hand te houden; ii) faciliteren van de havenlogistiek voor mestschepen en het vervoer over land per vrachtwagens; iii) gelijktrekken van nationale interpretaties als het gaat om leveranciers van meststoffen, met het oog op de sancties tegen Rusland, en iv) toestaan van tijdelijke flexibiliteit in EU-verordeningen, waaronder Reach, de vervoerswetgeving en de verordening inzake bemestingsproducten.

3.10. De Europese Commissie moet, op basis van de technische voorstellen van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek ⁽⁶⁾, snel wetgevingsmaatregelen voorstellen om een veilig gebruik van verwerkte mest mogelijk te maken boven de drempel die in de nitraatrichtlijn (Renure) is vastgesteld voor nitraatgevoelige zones, waardoor een groter aandeel synthetische meststoffen kan worden vervangen. In afwachting van deze nieuwe drempel beveelt het EESC aan om de huidige maximumdrempel van 170 eenheden organische stikstof/ha/jaar te hanteren voor alle landbouwers in de EU.

Binnenlandse acties op middellange termijn

3.11. In zijn advies over het strategisch prognoseverslag 2022 ⁽⁷⁾ wijst het EESC erop dat de EU minder afhankelijk moet worden van de invoer van diervoeder, meststoffen en andere basisproducten, en stelt het een definitie van open strategische autonomie voor voedselsystemen voor die gebaseerd is op de aspecten voedselproductie, arbeidskrachten en handel. Algemene doelstelling is om de voedselzekerheid voor alle EU-burgers veilig te stellen door middel van een gezonde, duurzame, veerkrachtige en eerlijke levensmiddelenvoorziening.

⁽³⁾ Bron: FADN, 2017

⁽⁴⁾ Ter indicatie: de prijs voor ammoniumnitraat in Frankrijk lag in november 2022 203 % boven het niveau van januari 2021. Daarentegen was de prijs voor maaltarwe in dezelfde periode maar met 45 % gestegen. Bron: La Dépêche Le Petit Meunier.

⁽⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2465> (PB L 322 van 16.12.2022, blz. 81).

⁽⁶⁾ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121636>

⁽⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/nl/our-work/opinions-information-reports/opinions/strategic-foresight-report-2022> (PB, blz. 45).

3.12. Waar het gaat om meststoffen is het EESC van mening dat er onmiddellijk noodmaatregelen moeten worden genomen, naast langetermijnmaatregelen om de afhankelijkheid van de Europese landbouw van ingevoerde minerale meststoffen zo veel mogelijk te beperken en tegelijkertijd de ecologische voetafdruk van gewasbemesting in Europa te verkleinen. Deze maatregelen moeten erop gericht zijn i) het gebruik van meststoffen te optimaliseren door de efficiëntie van plantvoedingsstoffen te verbeteren, wat leidt tot minder verliezen; ii) een groter aandeel synthetische meststoffen te vervangen door gerecycleerde dierlijke mest en ander afval uit de voedselketen, en iii) de zelfvoorziening van Europa bij de productie van meststoffen te verbeteren. Het EESC onderstreept dat de landbouw zich in een overgangsfase bevindt en zich dankzij agro-ecologie of conserveringslandbouw zal blijven verbeteren.

3.13. De voedingsstoffenefficiëntie van planten verbeteren is noodzakelijk om het meststoffenverbruik en nutriëntenverliezen naar water en lucht te verminderen. Hierdoor moet het gebruik van meststoffen kunnen worden teruggedrongen zonder gevolgen voor het productievolume. Dit kan worden bereikt door betere bemestingspraktijken, waaronder het gebruik van bodembedekkers, de keuze voor bepaalde meststoffen (met een voorkeur voor stikstofhoudende soorten zoals nitraten en het gebruik van urease- en nitrificatieremmers), het gebruik van biostimulanten en precisielandbouw om een optimale toepassing mogelijk te maken (opsplitsing van percelen, balansberekening, bodem- en plantanalyse, plantensensoren en beslissingsondersteunende instrumenten).

3.14. Ook plantenveredeling is van essentieel belang voor de voedingsstoffenefficiëntie, aangezien verbeterde rassen minder nutriënten, met name stikstof, nodig hebben voor dezelfde geoogste hoeveelheid. Het EESC is in dit verband van mening dat innovatieve technologieën en zaigoed moeten worden ontwikkeld zodat steeds oplossingen kunnen worden geboden aan landbouwers die geconfronteerd worden met beperkingen van de bestaande instrumenten ⁽⁸⁾.

3.15. Sinds 2021-2022 zijn landbouwers ertoe overgegaan om gewassen die veel nutriënten vereisen, zoals granen, koolzaad en suikerbieten, te vervangen door gewassen met lagere nutriëntenbehoeften, zoals zonnebloemen ⁽⁹⁾ en peulvruchten ⁽¹⁰⁾. Beleidsmatig moet dit echter met de nodige omzichtigheid worden bekeken, omdat een dergelijke verschuiving de landbouwmakten zou kunnen verstoren en de voedselzekerheid in gevaar zou kunnen brengen, gelet op de respectieve opbrengsten aan droge stof en de eiwitbijdragen per hectare.

3.16. Een andere relevante middellangetermijndoelstelling in de EU is de gedeeltelijke vervanging van minerale meststoffen door organische meststoffen, die uit dierlijke mest en ander organisch afval worden gehaald ⁽¹¹⁾. Dit zal voordelen opleveren voor de bodem (meer organisch materiaal) en het klimaat (minder emissies van de productie van synthetische stikstofhoudende kunstmest) en de afhankelijkheid van invoer doen afnemen. Het potentieel van dierlijke mest mag echter niet worden overschat, aangezien het grootste deel ervan nu al wordt gerecycleerd, de beschikbaarheid ervan geografisch beperkt is (tot regio's met een structureel mestoverschot) en de verwerking en het vervoer van dierlijke mest zeer kostbaar zijn. Nutriënten uit menselijk afval worden meestal niet verspreid over landbouwgrond, hoewel zij een potentieel van 2 miljard kg stikstof vertegenwoordigen ⁽¹²⁾. Ook moet de Europese Commissie de ontwikkeling van technieken voor het terugwinnen van nutriënten uit algen en zuiverings-slib en veilige toepassingen in de landbouw aanmoedigen.

3.17. Wat stikstofhoudende meststoffen betreft, is de bevordering van alternatieve, niet-fossiele trajecten voor de productie van ammoniak een zeer relevante langetermijndoelstelling, aangezien de EU hierdoor minder afhankelijk zou zijn van gas en haar koolstofvoetafdruk zou kunnen verkleinen. De productie van hernieuwbare waterstof door middel van waterelektrolyse (met behulp van hernieuwbare elektriciteit) bevindt zich in een industrieel proefstadium, terwijl de methanisering van agrarische bijproducten en organisch afval zowel biomethaan voor de productie van ammoniak kan opleveren, als een digestaat dat bruikbaar is als organische meststof. Ondanks de huidige hoge marktprijs voor fossiele ammoniak zijn de hernieuwbare alternatieven echter verre van concurrerend en vergen ze tijd, technologische rijping en mogelijk aanzienlijke overheids subsidies voordat ze het industriële stadium bereiken.

3.18. Het EESC is ingenomen met de aankondiging van een nieuwe waarnemingspost voor de meststoffenmarkten, die in 2023 zal worden opgericht, en met de organisatie van raadplegingen van belanghebbenden op het gebied van meststoffen in het kader van de deskundigengroep van het Europees voedselzekerheids- en voedselcrisismechanisme (EFSCM). Ook is het van mening dat een aanzienlijke mate van transparantie op de EU-markt voor meststoffen alleen kan worden gewaarborgd door de regelmatige publicatie van representatieve binnenlandse marktprijzen voor een reeks N-, P- en K-meststoffen en door de ontwikkeling van overheidsstatistieken over het meststoffenverbruik.

⁽⁸⁾ PB C 194 van 12.5.2022, blz. 72.

⁽⁹⁾ Het zonnebloemenareaal in de EU is met 750 000 ha gegroeid, terwijl het graanareaal in 2022 met dezelfde omvang is afgenomen.

⁽¹⁰⁾ PB C 75 van 28.2.2023, blz. 88.

⁽¹¹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/nl/our-work/opinions-information-reports/information-reports/benefits-extensive-livestock-farming-and-organic-fertilizers-context-european-green-deal-egd-ir-information-report>

⁽¹²⁾ Naar schatting scheidt een mens meer dan 4 kg stikstof per jaar uit via de urine (Viskari et al., 2018: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2018.00032/full>).

Sociale aspecten

3.19. Het EESC is van mening dat er in de mededeling onvoldoende aandacht wordt besteed aan sociale aspecten in verband met de beschikbaarheid en betaalbaarheid van meststoffen. Landbouwers (met name kleine boeren) moeten immers een hogere prijs betalen voor meststoffen, die mogelijk niet wordt gecompenseerd bij de oogst, aangezien de aankoop van meststoffen en de verkoop van landbouwproducten zijn ontkoppeld. Bovendien zijn de duurdere meststoffen deels verantwoordelijk voor de inflatie van de voedselprijzen, waar met name de armste huishoudens het slachtoffer van worden. Ook de arbeidsomstandigheden van de werknemers in de Europese meststoffenindustrie worden beïnvloed door het verlies aan concurrentievermogen, stilleggingen van de productie en de grote onzekerheid waarmee de sector in de EU wordt geconfronteerd.

Waarborgen van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van meststoffen in de wereld

3.20. Het EESC steunt de inspanningen van de Europese Commissie, de lidstaten, de Europese financiële instellingen, de G20-landen, de VN-agentschappen en de internationale financiële instellingen om de wereldwijde voedselonzeekerheid te bestrijden door het bevorderen van transparante meststoffenmarkten waarop een gezonde concurrentie heerst, de beschikbaarheid van meststoffen en het doeltreffende gebruik ervan.

3.21. Van bijzonder belang is de transparantie van de mondiale meststoffenmarkt. Het informatiesysteem voor de landbouwmarkt van de G20 (AMIS) zou de representativiteit van zijn databank voor de prijzen van meststoffen, die momenteel beperkt is tot vier producten en locaties, moeten verbeteren.

3.22. De FAO en de WTO hebben onlangs gewaarschuwd⁽¹³⁾ dat het mondiale tekort aan meststoffen in 2023 waarschijnlijk zal aanhouden, waardoor met name de landbouwproductie en de voedselzekerheid in Afrika in gevaar dreigen te komen. Het is een dringende noodzaak dat de mondiale handel in meststoffen wordt vergemakkelijkt door de markten open te houden, uitvoerbeperkingen en -verboden te vermijden, de meststoffenproductie op te voeren, logistieke routes uit te breiden en de efficiëntie van meststoffen te maximaliseren. Het EESC is ingenomen met de internationale initiatieven in dit verband, zoals de VN-Groep voor mondiale crisisrespons inzake voedsel, energie en financiën, de wereldwijde alliantie voor voedselzekerheid van de G7, het FARM-initiatief (EU, G7, Afrikaanse Unie) en de Global Fertilizer Challenge (VS, EU).

3.23. De hoge invoerprijzen voor levensmiddelen en meststoffen en de verstoringen van de toeleveringsketens verergeren de dringende betalingsbalansbehoeften van bepaalde lage-inkomenslanden. De EU moet haar inspanningen op dit gebied opvoeren, zowel bilateraal (via de nieuwe faciliteit voor voedselzekerheid en -veerkracht) als multilateraal, met initiatieven zoals het armoedebestrijdings- en groeitrustfonds (PRGT) en de noodfinanciering voor voedselschokken (Food Shock Window) van het IMF.

Brussel, 23 maart 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

⁽¹³⁾ *Global fertilizer markets and policies: a joint FAO/WTO mapping exercise*, 14 november 2022, https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/jigo_14nov22_e.htm

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie
L-2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL