

Beleidsagenda Europese Unie 2024-2029

Samen sterker in
tijden van transitie



Beleidsagenda Europese Unie 2024-2029

Samen sterker in tijden van transitie

Uitgebracht aan de minister van Buitenlandse Zaken

Deze publicatie betreft de 'ministersversie' van de verkenning, vooruitlopend op de officiële SER-uitgave.

Voorwoord

Volgend jaar juni zijn er verkiezingen voor het Europees Parlement. Mede op basis van de uitslag daarvan zal er ook een nieuwe Europese Commissie worden benoemd voor de komende 5 jaar. De nieuwe Europese Commissie zal in samenspraak met het Europees Parlement en de regeringsleiders een programma opstellen voor het beleid van de Europese Unie (EU) voor de periode 2024-2029. Willen we het EU-beleid vanuit Nederland mede vormgeven, dan is het van belang vroegtijdig na te denken over de richting en inhoud van dit programma en hiervoor tijdig een inbreng te leveren. Dat is de reden waarom we aan deze verkenning zijn begonnen: ze geeft informatie aan burgers met het oog op de Europese verkiezingen over wat er in de ogen van de SER moet gebeuren ter bescherming van belangrijke Europese waarden. Ze geeft ook input voor beleidsmakers voor de Nederlandse inbreng bij de vorming van de beleidsagenda van de EU voor 2024-2029. Deze verkenning is daarmee ook belangrijk voor de agenda van de SER zelf voor de komende jaren.

De Europese verkiezingen komen volgend jaar op een cruciaal moment. Vooral door de Russische inval in Oekraïne, en de oplopende spanningen tussen de VS en China, is de geopolitieke situatie snel veranderd en staan Europese waarden onder druk. Tegelijkertijd wordt de noodzaak van het afremmen van de opwarming van de aarde steeds urgenter. Versterking van de EU is daarom een dringende noodzaak. Dat vraagt om doeltreffend en samenhangend beleid om de weerbaarheid van de EU te versterken waardoor we minder afhankelijk worden van autocratische regimes, waardoor we de groene en digitale transitie kunnen laten slagen en waardoor de inkomens- en gezondheidsverschillen tussen en binnen lidstaten kunnen afnemen. Deze uitdagingen vormen in de ogen van de SER de basis van een nieuwe beleidsagenda die in deze verkenning verder wordt uitgewerkt.

Kim Putters

Voorzitter SER

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	11
2 Het belang van de versterking van de Europese Unie	14
3 Agenda 2024–2029	18
3.1 Beleidsvelden	18
3.1.1 Inleiding	18
3.1.2 Gemeenschappelijk buitenlands, defensie- en veiligheidsbeleid, asiel en migratie	19
3.1.3 Economische agenda: versterking van concurrentiekracht en economische weerbaarheid	20
3.1.4 Sociale agenda: verdere implementatie en versterking sociale pijler	27
3.1.5 De digitale agenda: innovatie met behoud van Europese waarden	35
3.1.6 Duurzaamheidsagenda: meer nodig om klimaatdoelen te halen	41
3.1.7 Voltooiing banken- en kapitaalmarktunie en versterking EMU	45
3.2 Uitbreiding EU	52
3.3 Wat is er nodig om de EU-beleidsagenda uit te voeren?	54
3.3.1 Handhaving en kwaliteit van de regelgeving	54
3.3.2 Betrokkenheid sociale partners	55
3.3.3 Financiering	56
4 Betere verbinding EU- en Nederlands beleid	58
4.1 Betere inbreng in EU-beleid	58
4.1.1 Waarom moet het beter?	58
4.1.2 Aanbevelingen voor een proactievare inzet	59
4.2 Goede voorbereiding op en implementatie van EU-beleid	60
4.2.1 Waarom moet het beter?	60
4.2.2 Aanbevelingen voor betere voorbereiding en implementatie	61
4.3 Tot slot	62
Bijlage 1 Samenstelling van de Commissie Europa	63

Samenvatting

Deze verkenning heeft tot doel om zowel input te leveren voor de Nederlandse inbreng bij de middellangetermijnagenda van de EU, als informatie aan burgers met het oog op de verkiezingen voor het Europees Parlement (EP) in juni 2024 over wat er in de ogen van de SER allemaal moet gebeuren op sociaal-economisch niveau ter bescherming van belangrijke EU-waarden.

Het wordt steeds meer gebruikelijk om de beleidsagenda van de EU elke vijf jaar, na de verkiezing van het Europees Parlement, te herijken op basis van een soort 'regeerakkoord' tussen de drie Europese instellingen: de Europese Raad, waarin de regeringsleiders van de lidstaten zijn vertegenwoordigd om richting te geven aan het EU beleid, het EP, waarin de burgers rechtstreeks zijn vertegenwoordigd, en de Europese Commissie (EC), het dagelijks bestuur van de EU dat het exclusieve recht van initiatief heeft. De EU is de facto de vierde bestuurslaag van Nederland naast de Rijksoverheid, de provincies en de gemeentes: de inzet in Europa is daarmee ook onderdeel van de nationale politiek. Daarmee is deze verkenning ook van belang voor de agenda van de middellange termijn agenda van de SER zelf.

In de agenda voor de komende jaren moet de EU inspelen op de huidige geopolitieke werkelijkheid. Er is niet alleen sprake van een directe politieke en economische rivaliteit met landen als Rusland en China, maar ook van systeemconcurrentie op dat wat de ruggengraat van de EU uitmaakt, haar waarden. Beginselen als democratie, onafhankelijke rechtspraak en rechtsstaat, grondrechten voor het individu, solidariteit, non-discriminatie en sociale markteconomie zijn belangrijke EU-waarden die beschermd moeten worden. Versterking van de EU is om al deze redenen een dringende noodzaak. Dat vergt doeltreffend beleid voor een breed scala aan velden, in drie samenhangende delen:

1. Versterking van de sociaal-economische en politieke weerbaarheid.
2. Het laten slagen van de groene en digitale transitie met versterking van de open strategische autonomie.
3. Het blijven zorgen voor opwaartse convergentie van levensomstandigheden, werkgelegenheid en productiviteit tussen en binnen lidstaten.

Deze verkenning richt zich op die elementen van de EU-beleidsagenda die tot het kerndomein van de SER horen en bijdragen aan bovenstaande drie doelstellingen. Hoewel we afzonderlijke beleidsvelden benoemen, is het van belang dat deze in hun onderliggende samenhang worden gezien. Integraal beleid is daarom essentieel. De SER doet de volgende aanbevelingen voor de EU-beleidsagenda voor 2024–2029.

A Economische agenda: versterking van concurrentiekracht en economische weerbaarheid

Een sterk economisch Europa is nodig om internationaal invloed te houden in de huidige geopolitieke context. Een grote uitdaging op het gebied van economisch beleid is een balans vinden tussen economische efficiëntie en weerbaarheid. De logica van de economie en die van de geopolitiek staan vaak haaks op elkaar. Een gezamenlijke Europese aanpak voor concurrentiekracht en weerbaarheid creëert daarnaast schaalvoordelen en efficiëntie voor het laten slagen van de transitie. Elementen voor de economische agenda van de EU:

- Verdere vormgeving van het beleid rondom open strategische autonomie, door duidelijker te bepalen voor welke goederen en diensten de autonomie als strategisch wordt gezien. Een structurele aanpak is van belang en vereist goede publiek-private samenwerking.
- De geopolitieke veranderingen maken het sluiten van handelsakkoorden urgenter omdat ze kunnen bijdragen aan Europa's strategische

autonomie. Europees handelsbeleid mag niet ten koste gaan van mensenrechten, arbeidsrechten of het milieu binnen of buiten de EU.

- Europese private en publieke investeringen in kennis en innovatie moeten structureel omhoog naar 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Excelleren en hoge participatie van het bedrijfsleven in programma's zoals Horizon Europe zijn nodig om impact en valorisatie te vergroten. Daarnaast moeten Europese programma's voldoende financieringsmogelijkheden bieden voor innovatie binnen het midden- en kleinbedrijf (mkb). Investeringen in onderwijs en vaardigheden zijn daarbij ook van groot belang.
- Voor een effectief industriebeleid moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan om de risico's van een interventionistisch industriebeleid te voorkomen. Naast het versterken van de kennisbasis is het van belang dat er voldoende wordt ingezet op toepassing van het bestaande mededingingsbeleid en dat er bij gerichte financiering een transparant en doeltreffend toekenningsproces wordt ingericht, gebaseerd op onafhankelijke toetsing. Daarbij is er meer Europese coördinatie met betrekking tot staatssteun nodig, om te voorkomen dat verschillen tussen landen, regio's of bedrijven toenemen en de interne markt wordt verstoord. Met het oog op de weerbaarheid van de EU dient er in het industrie- en technologiebeleid voldoende aandacht te zijn voor de defensie industrie. Er moet ook aandacht blijven voor het bevorderen van ondernemerschap in het algemeen.
- Voor een effectief industriebeleid is de keuze van de juiste instrumenten van belang. Daarbij kan ook gedacht worden aan het stellen van duurzaamheidseisen in Europese aanbestedingen of het stimuleren van de vraagkant: als de overheid de vraagzijde stimuleert kan dit nieuwe toepassingen aantrekkelijker maken voor bedrijven en zijn subsidies niet of minder nodig. In het instrumentarium moet er ook aandacht zijn voor de toegankelijkheid van het mkb en een goede betrokkenheid van werknemers.
- Voldoende meenemen en adresseren van sociale en ecologische belangen om het industriebeleid evenwichtig te houden. Nu er met een interventionistisch industriebeleid in het kader van de groene en digitale transitie meer geld gaat naar individuele bedrijven (via subsidies, staatsteun en aanbestedingen) gaat de SER ervan uit dat een bedrijf dat publieke financiering krijgt om de benodigde transitie te kunnen maken, belangrijke sociale voorwaarden borgt. Daarbij gaat het er in elk geval om dat zo'n bedrijf een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) heeft of daaronder valt, het recht op vereniging en vakbondsrechten respecteert en aandacht heeft voor opleiding en training van werknemers in het kader van de transitie. Aandachtspunten hierbij zijn naleving en handhaving. De SER gaat ervan uit dat sociale partners in staat worden gesteld om op de verschillende niveaus afspraken te maken over onder meer het opvangen van de werkgelegenheidseffecten, zoals dat in Nederland bijvoorbeeld is gebeurd op sectoraal niveau bij de sluiting van kolencentrales.
- Verdere versterking van de interne markt, omdat dit essentieel is om de groene en digitale transitie op een efficiënte wijze aan te gaan en de strategische autonomie te versterken. Dit vraagt ook om politieke aandacht van de Raad. Het gaat hierbij om het in kaart brengen en adresseren van belemmeringen. Dit maakt het ook mogelijk om het potentieel van de interne markt beter te benutten. Met name bij een aantal industriële ecosystemen en op het vlak van diensten en de digitale economie liggen er nog veel mogelijkheden. Ook de totstandkoming van

een kapitaalmarktunie draagt bij aan het versterken van de interne markt. Tot slot zijn naleving en handhaving van bestaande regelgeving essentieel voor een goed werkende interne markt. Het is wenselijk om een duidelijke jaarlijkse beleidscyclus aan te houden voor verdere integratie van de interne markt, waarbij substantiële voortgang bereikt wordt door voldoende politieke sturing en nauwe betrokkenheid van sociale partners om concrete belemmeringen aan te dragen en vervolgens ook aan te pakken.

B Sociale agenda: verdere implementatie en versterking sociale pijler

Een sterk sociaal Europa is van groot belang om maatschappelijke stabiliteit, solidariteit en eensgezindheid te bewaren en de transities te doen slagen.

Elementen voor een ambitieuze en toekomstgerichte sociale agenda:

- Opvolging van de implementatie van de richtlijn in de lidstaten over toereikende minimumlonen. Elementen hierbij zijn: de aanpassing van de criteria en de timing voor de aanpassing van de wettelijke minimumlonen en de betrokkenheid van sociale partners hierbij; de initiatieven om uitvoering te geven aan het recht, onder meer het recht op collectieve onderhandeling; de versterking van de sociale dialoog met het oog op de verhoging van de collectieve dekkingsgraad van 80 procent en specifieke ondersteuning van sociale partners via het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+-fonds).
- Een kader voor het vaststellen van minimumnormen voor een toereikend niveau van sociale zekerheid, vergelijkbaar zoals dat met de minimumlonen is gebeurd onder de huidige commissie (zie hierboven).
- Verdere uitwerking en concrete invulling van de Europese pijler van sociale rechten (EPSR) door onder andere versterking en uitbreiding van de kerndoelen over werkgelegenheid, skills en armoedebestrijding. Hiervoor is een grondige evaluatie nodig van de voortgang die in de lidstaten is geboekt met het bereiken van de doelstellingen van de sociale pijler. Daartoe moeten ook voor alle twintig elementen van de sociale pijler passende indicatoren worden ontwikkeld om de voortgang van de opwaartse convergentie goed te kunnen volgen binnen het Europees Semester. De SER beklemtoont de gelijkwaardigheid van de sociale en economische beleidscoördinatie binnen het Europees Semester.
- Blijvende aandacht voor vaardigheden, naast kwalificaties en gelijke toegang tot onderwijs en opleiding. Dit vergt een concreet actieplan als follow-up van het European Year of Skills (2023). Daarbij gaat het ook om (automatische) erkenning van zowel vaardigheden als kwalificaties in andere lidstaten. Het waarborgen van gelijkheid en integratie binnen de opleidingsvoorzieningen en de samenleving in het algemeen is nu belangrijker dan ooit, met name in het licht van de groene en digitale transitie. Het recht op opleiding, kwaliteitsbanen met fatsoenlijke salarissen en arbeidsomstandigheden voor werknemers moet een prioriteit zijn.
- Verder werken aan de hervorming van de verordening over de coördinatie van de sociale zekerheid, die sinds 2016 op de agenda staat.
- Betere regulering van detachering van derdelanders en afspraken over handhaving op Europees niveau, zodat het minder strenge toelatingsbeleid in de ene lidstaat via detachering geen consequenties heeft voor lidstaten met een strengere toelatingsbeleid. Ook moet misbruik in ketens van detachering worden aangepakt, onder meer door regelgeving ter voorkoming van misbruik door malafide uitzendbureaus en door postbusfirma's, zoals voorgesteld door de sociale partners in de bouw.

- Mede met het oog op het bovenstaande is het van belang dat bij de komende evaluatie van de Europese Arbeidsautoriteit goed wordt gekeken of het mandaat en de middelen toereikend zijn om de verwachtingen over het handhaven van misstanden en het bevorderen van een gelijk speelveld mogelijk te maken.
- Meer werkenden hebben te maken met psychosociale risico's (psychosociale arbeidsbelasting, PSA). De SER heeft geadviseerd om PSA in Nederland verplicht onderdeel te laten zijn van elke actief gebruikte arbocatalogus en elke (branche)risico-inventarisatie en -evaluatie. Het Europees Parlement heeft de Europese Commissie gevraagd om in overleg met sociale partners met een richtlijn te komen om deze preventief aan te pakken. Aandachtspunten bij PSA-beleid zijn volgens de SER de mogelijkheden tot aangepast werk, de uitvoerbaarheid voor met name mkb-bedrijven en de handhaafbaarheid.
- De uitvoering van de eventuele overeenkomst van de sociale partners over telewerken en het 'recht op onbereikbaarheid'.
- Verdere versterking van een Europees gezondheidsbeleid waar het om ziektes met grensoverschrijdende gezondheidsrisico's gaat, zoals pandemieën. De nieuwe Autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied (HERA) kan de komende periode verder worden versterkt.
- Gericht inzetten van cohesiegelden op de groene en digitale transitie om te voorkomen dat de transities de verschillen tussen en binnen lidstaten en regio's vergroten en om werkgelegenheid en concurrentiekracht te bevorderen en daarmee het inkomen te verhogen. Ook kan eraan worden gedacht om de ondersteuning van onderzoek en innovatie door de EU (nog) beter toe te spitsen op de situaties in de regio's, met een betere toegang voor sociale partners.

C De digitale agenda: innovatie met behoud van Europese waarden

Voor de digitale transitie is het van belang dat de EU internationaal concurrerend blijft, soevereiniteit behoudt en dat tegelijkertijd de Europese normen en waarden gerespecteerd blijven. De EU heeft inmiddels een stevige digitale agenda gebaseerd op het uitgangspunt dat 2020–2030 het 'digitale decennium' van Europa wordt, waarbij de huidige commissie al veel nieuw beleid en wetgeving in gang heeft gezet. Gegeven de snelle digitale ontwikkelingen en de grote stappen die de EU al heeft gezet, is het zaak dat de ambitieuze digitale agenda van de EU ook in de nieuwe mandaatsperiode wordt voortgezet.

Proactiviteit is daarbij van belang. Elementen voor een digitale agenda:

- Voortvarend oppakken en continueren van de ingezette EU-beleids- en wetgevingsprocessen onder de huidige digitale agenda, inclusief de omzetting/implementatie daarvan op nationaal niveau.
- Continue monitoring van technologische ontwikkelingen en de impact van deze ontwikkelingen op (ingezet) beleid, met continue actieve betrokkenheid van sociale partners en andere belanghebbenden, omdat ontwikkelingen op dit terrein snel gaan en er mogelijk bijsturing nodig is.
- Zorgen voor effectieve betrokkenheid van belanghebbenden en multidisciplinaire expertise bij de ontwikkeling en inzet van nieuwe digitale technologieën (bijvoorbeeld werknemers bij artificial intelligence (AI) op de werkvloer), om te zorgen dat de technologie een middel blijft en geen doel op zich, en dat ze werken voor iedereen.
- Bevorderen van een bredere mensgerichte benadering van nieuwe technologie en met name AI. Dit betekent dat besluitvorming die gebaseerd is op AI en die gevolgen heeft voor de arbeidsverhoudingen op de werkplek of de arbeidsrelatie van de werknemer (inclusief

uitzendkrachten en ingehuurde zelfstandigen), in beginsel altijd een mens betrokken moet zijn. Een zelfde redenering over besluitvorming op basis van AI kan gevolgd worden waar het de relatie tussen overheid en burger betreft. In beginsel mogen bewakings- en monitoringspraktijken zowel op de werkplek als in de publieke ruimte niet invasief zijn en moeten zij mensenrechten respecteren. Het is belangrijk dat bij dergelijke activiteiten aan de voorwaarden van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) wordt voldaan, met inachtneming van de jurisprudentie die in de loop de jaren is opgebouwd en aankomende wet- en regelgeving zoals de AI Act. Indien er een ondernemingsraad is, dient deze op basis van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) instemming te geven met het voorstel van de werkgever tot inzet van die systemen. Een bredere ondersteuning en begeleiding van werkgevers, werknemers, overheid en burgers is noodzakelijk op het gebied van AI – bijvoorbeeld middels handleidingen en certificering – zodat zij zorgvuldig, met een goede afweging van de risico's, over de toepassing van AI-systemen kunnen oordelen. Daarnaast moet de betrokkenheid van werkenden en hun informatie en consultatierechten evenzeer geborgd zijn.

- Innovatie blijft van groot belang in dit veld. Dit is van belang voor de concurrentiekracht. De EU moet zich richten op een sterkere positie als wereldspeler op basis van wederzijdse afhankelijkheden. Dit vergt aanzienlijke investeringen. Het is belangrijk om het MKB hierin mee te nemen.
- Aandacht voor een gelijk speelveld, om afhankelijkheden te voorkomen en om nieuwe spelers en businessmodellen te kunnen faciliteren. Daarbij is blijvende aandacht nodig voor doeltreffende wetgeving en handhaving daarvan op EU- en nationaal niveau, om misbruik en versteviging van té grote economische machtsposities van de grote technologiebedrijven, die 'gatekeepers' zijn in de digitale economie, te voorkomen en tegen te gaan. Zo kan markttoegang gewaarborgd blijven en krijgen nieuwe spelers de kans zich door te ontwikkelen.
- Veiligheid is daarnaast een belangrijke voorwaarde om digitalisering te bevorderen en cyberveiligheidsbedreigingen moeten daarom blijven worden aangepakt.

D Duurzaamheidsagenda: meer nodig om klimaatdoelen te halen

Er is veel beleid en wetgeving gemaakt op dit terrein door de huidige commissie, maar een versnelling van de huidige maatregelen en de implementatie daarvan is noodzakelijk om de klimaatdoelen voor 2030 te halen. Daarvoor zijn ook meer investeringen in duurzame energie en energie-infrastructuur nodig. Bij het verder vormgeven van beleid is aandacht nodig voor de samenhang met economische en sociale aspecten (*just transition*) en derde landen (weglekeffecten). Elementen voor een duurzaamheidsagenda:

- Versterking van grensoverschrijdende energie-infrastructuur binnen de EU, met name van stroomnetten, om de verduurzaming van de energievoorziening te bevorderen en de afhankelijkheid van energie-invoer uit derde landen te verminderen. Dit geldt ook voor groene waterstof, waarvoor naast infrastructuur een passend regelgevend kader nodig is.
- Vaststellen van klimaatdoelen voor 2040, wat gezien de mogelijke vergaande consequenties een zorgvuldig en transparante afweging vereist om draagvlak te behouden. Dit draagvlak is essentieel om de doelen te behalen.
- Meer aandacht voor circulariteit. Zonder grondstoffentransitie komen de klimaatdoelen in de knel. Intensivering van het Europese beleid op het

gebied van circulariteit is daarom belangrijk, bijvoorbeeld door meer in te zetten op afzien en heroverwegen van producten in plaats van recyclen en terugwinnen (verschuiving van lagere naar hogere strategieën van circulariteit op de zogeheten R-ladder).

- Verdere versnelling van de afbouw van subsidies voor fossiele brandstoffen, idealiter op mondiaal niveau. Hoewel hier al aandacht voor is, is de besluitvorming nog niet rond. Essentieel is dat het uitfaseren van fossiele energiebronnen en het infasieren van alternatieve duurzame energie met elkaar in de pas blijven.

E Voltooiing banken- en kapitaalmarktunie en versterking Economische en Monetaire Unie (EMU)

Dit was een prioriteit van de huidige Europese Commissie die echter niet gerealiseerd is, terwijl in meerdere landen de schulden zijn opgelopen en de druk op overheidsfinanciën onverminderd hoog zal zijn de komende jaren. Belangrijke punten op de agenda blijven daarom:

- Voltooiing kapitaalmarktunie, om zo fragmentatie van de kapitaalmarkt te verminderen en investeringen te bevorderen. Dit vereist overeenstemming over het pakket EC-voorstellen van eind 2021 en het versterken van het EU-toezicht op deze markt (krachtiger bevoegdheden Europese Autoriteit voor effecten en markten, ESMA). Nagedacht moet worden over het creëren van een EMU-brede markt voor risicovrije obligaties (common safe assets).
- Voltooiing bankenunie. Een volgende Europese commissie zal moeten bezien hoe ze een bemiddelende rol kan spelen tussen de lidstaten om zo uit de impasse rond het Europees depositogarantiestelsel te komen. Het voorstel voor een raamwerk voor Crisis Management en Deposito (CMDI) is daarvoor een goede tussenstap. Daarnaast moet het crisisraamwerk van banken versterkt worden.
- Versterking EMU vereist naast voltooiing van de kapitaalmarkt- en bankenunie dat er overeenstemming komt over het stabiliteits- en groeipact (SGP), vooral omtrent versterking van het toezicht. De blootstelling van banken aan overheden door staatsobligaties moet verminderen en er moet worden gekeken naar de impact van digitalisering op klantgedrag.
- Hervorming van het SGP met meer tijd voor schuldafbouw, meer ruimte voor publieke investeringen en meer overeenstemming met de ecologische en sociale doelstellingen van het EU-Verdrag en van het Handvest Grondrechten. Daarnaast moet het voldoende ruimte laten aan lidstaten voor de investeringen die nodig zijn voor de realisatie van de langetermijndoelstellingen van de EU.
- Strikte toepassing van toetredingsregels wanneer lidstaten als Bulgarije of Roemenië zich willen aansluiten bij de eurozone om zo verzwakking van de EMU te voorkomen.
- Bij de mogelijke invoering van de digitale euro moeten privacy en anonimiteit gegarandeerd zijn zonder dat dit ten koste gaat van het bestrijden van illegale transacties, het efficiënte Nederlandse betalingsverkeer behouden blijven, concrete voordelen ontstaan voor bedrijven of burgers zonder extra kosten, en private innovaties niet belemmerd worden. Zij moet ten goede komen aan de stabiliteit van het financiële systeem.

F. Uitbreiding EU

De EU moet zich de komende jaren waarschijnlijk ook voorbereiden op mogelijke EU-uitbreiding (bijvoorbeeld Oekraïne). Aandachtspunten uit eerdere SER-adviezen zijn

hierbij nog steeds relevant (zoals het handhaven van een balans tussen het politiek wenselijke en het sociaal-economisch en institutioneel mogelijke, en tussen de snelheid en de kwaliteit van het uitbreidingsproces). Daarbij moet er in het bijzonder worden nagedacht over het behoud van handelingscapaciteit van de EU bij uitbreiding, bijvoorbeeld door op meerdere vlakken over te gaan op meerderheidsbesluiten (dit kan overigens ook los van de uitbreiding wenselijk zijn). Ook op de vrijmaking van het werknemersverkeer na de toetreding moet de EU voldoende zijn voorbereid, gezien de omvang van de mogelijk additionele bevolking.

Wat is er nodig om bovenstaande agenda te realiseren?

Om bovenstaande agenda effectief te kunnen uitvoeren, is een aantal dingen noodzakelijk.

- Ten eerste is kwaliteit en handhaving van de regelgeving van belang. Dit betekent tijdige en correcte invoering en handhaving van regelgeving; het blijven uitvoeren van impact assessments om de kwaliteit van regelgeving te bewaken en ervoor zorgen dat administratieve verplichtingen voor bedrijven, overheden en professionals in redelijke verhouding staan tot het te bereiken doel en zoveel mogelijk worden beperkt, zonder dat het ten koste gaat van het bereiken van de met de regulering beoogde doelen. Dat laatste kan bijvoorbeeld door het vermijden van duplicaties van rapportageverplichtingen, het vermijden van tegenstrijdigheden in de Europese wetgeving en het waar mogelijk toepassen van de éénloketgedachte of het intrekken van verouderde wetgeving. Ook tijdige voorlichting over de consequenties van EU-beleid en de inhoud van de verplichtingen is van belang.
- Ten tweede vereist het een goede betrokkenheid van sociale partners bij de totstandkoming van EU beleid en regelgeving en de doorvertaling daarvan naar het nationale en regionale beleid. Er moet in dat kader meer duidelijkheid komen hoe de Europese Commissie om wil gaan met overeenkomsten uit de EU sociale dialoog waarvan de uitvoering door middel van EU-wetgeving wordt beoogd.
- Ten derde is er voldoende financiering nodig. Dit vergt mogelijk een aanpassing van de EU-begroting aan de zwaartepunten van de agenda; dit heeft in beginsel de voorkeur boven het instellen van nog meer fondsen buiten de EU-begroting of een verlenging van bestaande tijdelijke fondsen.
Zoals hierboven aangegeven, gaat de SER ervan uit dat een bedrijf dat publieke financiering krijgt om de benodigde transitie te kunnen maken, belangrijke sociale voorwaarden borgt.

Betere verbinding tussen het Nederlandse en het Europese beleid

Bovenstaande agenda is van groot belang voor Nederland. Om EU-beleid zo effectief mogelijk te laten bijdragen aan de belangen van Nederland, is het essentieel dat Nederland zijn rol in de totstandkoming en uitvoering erkent. De EU is de vierde bestuurslaag van Nederland. Meer dan de helft van de wetten in Nederland is het gevolg van Europees beleid. Dat betekent dat Europees beleid Nederlands beleid is, en dat het Nederlandse beleid goed moet zijn ingebed in het Europese beleid. De hechte bestuurlijke en politieke relaties die Nederland kent tussen gemeentes, provincies en het rijk, moeten ook gelden tussen het nationale en het Europese niveau, ambtelijk en politiek. Binnen het kader van de EU kunnen bepaalde uitdagingen het effectiefst kunnen worden aangepakt. Dit vraagt niet alleen om een actieve Nederlandse inbreng van de politiek, het bestuur en het maatschappelijk middenveld om het Europese beleid mede vorm te geven, maar ook dat Nederland voldoende voorbereid is en klaar moet zijn om dat beleid uit te voeren.

Pro-actief betekent dat er:

- Een EU-check wordt gedaan op voorgenomen NL beleid om vervolgens een weloverwogen keuze te maken hoe en waar het Nederlandse beleid op het Europese beleid aan zal sluiten;
- Strategische beleidsagenda's worden opgesteld die duidelijkheden bieden over de Nederlandse ambities op een bepaald Europees beleidsterrein;
- Meer wordt geïnvesteerd bij de ministeries in strategie en kundigheid op Europees terrein;
- Meer sturing plaatsvindt op politiek bestuurlijk niveau. Dit is vooral van belang bij thema's als klimaat, opwaartse sociale convergentie, digitalisering en strategische autonomie waar integraal beleid essentieel is.

Dit leidt tot een beter Europees beleid en een betere behartiging van de NL belangen daarbij.

Goede voorbereiding op en implementatie van Europese beleid betekent dat:

- De in de EU overeengekomen doelen en bijbehorende normen expliciet en bindend doorwerken in wetgeving, regelgeving en besluitvorming op alle beleidsterreinen die mede bepalen of de gestelde doelen worden bereikt. Dat hangt natuurlijk nauw samen met de hierboven bepleite noodzaak van meer politiek-bestuurlijke sturing op belangrijke Europese dossiers;
- Tijdig in kaart wordt gebracht wat Europese afspraken betekenen voor de diverse beleidsterreinen. Het is wenselijk om hierbij uitvoerende instanties en sociale partners, te betrekken bij de opstelling en uitwerking van de uitvoeringsplannen;
- Het goed informeren van bedrijven, burgers en werknemers over aankomende Europese wetgeving en de te verwachten gevolgen hiervan;
- Een versterking van de relaties tussen de regio's en de Rijksoverheid bij de uitvoering van het EU-beleid waarbij sociale partners beter betrokken worden bij EU initiatieven en projecten op regionaal niveau.

1 Inleiding

Met deze verkenning wil de SER input leveren voor de beleidsagenda van de EU voor de komende jaren, ook met het oog op de nieuwe mandaatsperiode van de Europese Commissie en het Europees Parlement (2024–2029)¹. Wij doen dit vanuit het besef dat Nederland de EU nodig heeft om onze democratische waarden en manier van leven te beschermen, om een aantal mondiale uitdagingen en transities aan te kunnen pakken die mede bepalend zijn voor onze welvaart – zoals klimaatverandering, migratie, veiligheid en digitalisering – en omdat de EU een grote structurele bijdrage levert aan onze economie die ruim uitstijgt boven de zogenaamde nettobetalerpositie.² Het is een illusie te denken dat Nederland de uitdagingen op deze terreinen in zijn eentje aankan. De wereldeconomie van dit moment wordt beheerst door geopolitiek. De EU-agenda en de inzet van Nederland in de EU, moeten inspelen op die realiteit.

Deze verkenning richt zich in lijn met het werkterrein van de SER op de sociaal-economische aspecten waaraan moet worden gewerkt in de periode 2024–2029. Wat komt er op de EU af? Welke keuzes zijn daarbij aan de orde? Wat zou Nederland hierbij moeten inbrengen? Hoe kunnen we de transities rechtvaardig vormgeven en daarmee ook het draagvlak voor de EU versterken?

Het wordt steeds gebruikelijker om de beleidsagenda van de EU elke vijf jaar, na de verkiezing van het Europees Parlement, te herijken op basis van een soort 'regerakkoord' tussen de drie Europese instellingen: de Europese Raad, waarin de regeringsleiders van de lidstaten zijn vertegenwoordigd om richting te geven aan het EU-beleid, het Europees Parlement, waarin de burgers rechtstreeks zijn vertegenwoordigd, en de Europese Commissie, het dagelijks bestuur van de EU dat het exclusieve recht van initiatief heeft. Dat werkt als volgt.

Volgend jaar op donderdag 6 juni zijn er voor de tiende keer directe verkiezingen voor het Europees Parlement (EP). Burgers in alle 27 lidstaten kunnen dan kiezen wie hen voor de periode 2024–2029 vertegenwoordigen in de Europese Unie. De verkiezingen van het EP zijn van belang voor wie de voorzitter wordt van de Europese Commissie voor de periode 2024–2029. Het EU-verdrag bepaalt namelijk dat het EP op voordracht van de Europese Raad de voorzitter de Europese Commissie kiest. De Europese Raad moet daarbij rekening houden met de uitslag van de verkiezingen voor het EP.³ De Europese Raad stelt kort na de verkiezingen een strategische agenda vast waarin de richting van het beleid wordt bepaald voor de komende jaren. De voorzitter van de Europese Commissie kan in samenspraak met het Europees Parlement een belangrijke stempel drukken op de verdere uitwerking hiervan.⁴ Zo heeft de huidige voorzitter van

¹ Deze verkenning uit eigener beweging is voorbereid door de SER-commissie Europa. Zie bijlage 1 voor de samenstelling van deze commissie.

² Zie bijv.: Mayer, T., V. Vicard & S. Zignago (2019) *The Cost of non-Europe, revisited*, *Economic Policy* (34)98, pp. 145-199. Volgens deze studie heeft de diepe integratie, die mogelijk is gemaakt door de interne markt, gemiddeld genomen tot een 4,4 procent permanent hogere bijdrage aan het bbp geleid ten opzichte van de situatie dat alleen de tarieven tussen de lidstaten zouden zijn weggenomen met een regionaal handelsakkoord. Nederland heeft met zijn gunstige ligging en open economie bovengemiddeld geprofiteerd van de interne markt. Volgens deze studie bedraagt de bijdrage aan het bbp in ons land 7,5 procent. Dit is dus veel meer dan de Nederlandse afdracht aan de Europese begroting van 0,8 procent (2021; exclusief afdracht traditionele eigen middelen EU). Hoewel de schattingen van de bijdrage van de interne markt aan het bbp afhankelijk zijn van modelspecificatie, data, etc. (zo komen andere schattingen uit op 8 procent permanente groei door de interne markt), is er brede overeenstemming in de literatuur dat de bijdrage van de interne markt substantieel is, dat dit zeker voor Nederland geldt en ten slotte dat deze bijdrage veel groter is dan de afdracht van Nederland aan de Europese begroting.

³ Het EP wil echter een stap verdergaan en wil dat de Europese Raad de voorzitter van de grootste fractie in het nieuwe parlement voordraagt (het zogeheten Spitzenkandidat-systeem).

⁴ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/how-priorities-are-set_nl

de Europese Commissie, Von der Leyen, voortbouwend op de Strategische Agenda 2019–2024 van de Europese Raad, bij haar aantreden in juli 2019 een meerjarenagenda gepresenteerd: *Een Unie die de lat hoger legt: Mijn agenda voor Europa*.⁵ Deze agenda kon rekenen op steun van het Europees Parlement en de Europese Raad en is vervolgens leidend geweest voor de voorstellen die de Europese Commissie de afgelopen jaren heeft gedaan. Veel van deze voorstellen zijn inmiddels aangenomen door het EP en de raad en daarmee omgezet in wetgeving (zie het volgende kader). Ook als reactie op de covidcrisis en de Russische inval in Oekraïne heeft de EU laten zien voortvarend te kunnen handelen (zoals bij het opzetten van het Recovery and Resilience Facility, crisisherstelfonds RRF). Maar er zijn ook dossiers die al onder de vorige Europese Commissie tot een patstelling in de raad hebben geleid en waar ook de huidige Europese Commissie weinig voortgang op heeft weten te boeken, zoals het Europees depositogarantiestelsel en de herziening van de coördinatieverordening sociale zekerheid.

Het wetgevingsproces in de EU

Het normale wetgevende traject in de EU is als volgt. Op basis van de strategische agenda van de Europese Raad en de afspraken tussen de nieuwe commissievoorzitter en het parlement initieert de commissie beleidsvoorstellen. Die voorstellen worden voorgelegd aan zowel het Europees Parlement als de raad (de co-wetgevers). Ook moet het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verplicht een verkenning uitbrengen. De raad en het parlement bepalen elk hun standpunt over het commissievoorstel. Van elk nieuw voorstel van de Europese Commissie wordt een zgn. BNC-fiche gemaakt, waarin o.a. kort het voorgenomen standpunt van Nederland in de raad wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer. Zodra de posities van beide co-wetgevers zijn bepaald, vindt een onderhandeling plaats tussen de raad en het parlement met een ondersteunende rol van de commissie, de zogenaamde trialog, waarin de diverse posities tot een definitief stuk wetgeving worden gevormd. Europese wetgeving heeft vooral twee vormen: ten eerste verordeningen – die in hun geheel bindend zijn voor de lidstaten en die rechtstreeks van toepassing zijn – en ten tweede richtlijnen – die een verplicht raamwerk voor de lidstaten bevatten maar in nationale wetgeving moeten worden uitgewerkt.

Het Europees Parlement vervult dus drie belangrijke politieke rollen: bij de verkiezing van de commissievoorzitter, bij de afspraken met de nieuwe commissie over het vijfjarig beleidsprogramma en bij de vaststelling van Europese wetgeving. Dit onderstreept het belang van de verkiezing van het Europees Parlement voor het Europese beleid, en daarmee ook voor het Nederlandse beleid, voor de komende jaren.

De EU is de facto de vierde bestuurslaag van Nederland naast de Rijksoverheid, de provincies en de gemeentes: de inzet in Europa is daarmee ook onderdeel van de nationale politiek. Meer dan de helft van de nieuwe Nederlandse wetten is het gevolg van Europees beleid.⁶ Voor het draagvlak in Nederland en het vertrouwen van burgers is het van groot belang dat burgers daarbij zo goed mogelijk betrokken zijn en via de verkiezingen mede vorm kunnen geven aan de richting waarin de EU zich ontwikkelt. Daarvoor moeten burgers ook weten waarvoor ze kunnen kiezen: onbekend maakt onbemind. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) komt naar voren dat een meerderheid van de burgers weliswaar het EU-lidmaatschap steunt, maar

⁵ https://commission.europa.eu/document/aa3bc4a8-50b7-425a-a81c-e7360e01a24d_en

⁶ Zie: Rapport directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken (2021) *Tactisch en praktisch: Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid*, p. 6.

dat het vertrouwen in de Europese én de nationale politiek laag is.⁷ Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat burgers vaak moeite hebben om tot een weloverwogen mening over de EU te komen en behoefte hebben aan een beter beeld van het geheel.⁸ Deze verkenning hoopt hieraan bij te kunnen dragen.

De erkenning van de EU als vierde bestuurslaag van Nederland vraagt niet alleen om een actieve inbreng van de Nederlandse politiek, het bestuur en het maatschappelijk middenveld om het Europese beleid mede vorm te geven, maar ook dat Nederland voldoende voorbereid en klaar moet zijn om dat beleid uit te voeren. Helaas is dat niet altijd het geval, waardoor ten onrechte het gevoel ontstaat dat het EU-beleid ons overkomt. Ook dit is schadelijk voor het draagvlak en het vertrouwen in de EU.

Deze verkenning heeft tot doel om zowel input te leveren voor de Nederlandse inbreng bij de middellangetermijnagenda van de EU, als informatie aan burgers met het oog op de Europese verkiezingen volgend jaar over wat er in de ogen van de SER allemaal moet gebeuren op sociaal-economisch niveau ter bescherming van belangrijke EU-waarden.

Leeswijzer

Deze verkenning bevat drie blokken. In het volgende, hoofdstuk 2, gaan we in op het belang van de versterking van de EU, mede in het licht van internationale ontwikkelingen, in het bijzonder de inval van Rusland in Oekraïne. In hoofdstuk 3 bespreken we de elementen van de EU-agenda voor de periode 2024–2029. Tot slot gaan we in hoofdstuk 4 in op het hechter maken van de verbinding tussen het nationale en het Europese beleid.

⁷ Zie: Sociaal en Cultureel Planbureau (2022) *Burgerperspectieven 2022: Bericht 1*, pp. 44-45. Ongeveer 70 procent van de bevolking steunt het EU-lidmaatschap. Het aandeel van burgers dat een voldoende geeft voor de Europese politiek ligt op 50 procent, met een gemiddeld rapportcijfer van rond de 5. Het SCP merkt op dat in veel andere lidstaten dan Nederland het vertrouwen in de nationale politiek hoger is dan in de Europese politiek, maar omdat het vertrouwen in de huidige Nederlandse politiek nu laag is, ontlopen de tevredenheid met de Europese politiek en de politiek in Den Haag elkaar niet veel meer.

⁸ Zie o.a.: Sociaal en Cultureel Planbureau (2022) *Burgerperspectieven 2022: Bericht 1*, p. 49; Ministerie van Buitenlandse Zaken (8-3-2022) *Onze kijk op Europa: meningen, ideeën en aanbevelingen*, eindrapport, p. 38.

2 Het belang van de versterking van de Europese Unie

De huidige dynamische geopolitieke constellatie betekent een directe bedreiging van de EU. Er is sprake van niet alleen een directe politieke en economische rivaliteit met landen als Rusland en China, maar ook van systeemconcurrentie op zowel politiek vlak (democratie versus autocratie) als economisch vlak (sociale markteconomie versus een meer staatsgeleide economie).

De EU is een waardengemeenschap, waarbij het gaat om beginselen als democratie, onafhankelijke rechtspraak en rechtsstaat, grondrechten voor het individu, solidariteit, non-discriminatie en een sociale markteconomie. In de EU heerst niet het recht van de sterkste, maar de kracht van het recht. Haar doelstellingen weerspiegelen het brede welvaartsbegrip. De unie brengt een interne markt tot stand. Ze zet zich in voor een sociale markteconomie met een goed concurrentievermogen gericht op redelijke inkomensverhoudingen en goede werkomstandigheden, een hoge graad van werkgelegenheid, duurzaamheid, een goed sociaal vangnet en betrokkenheid van sociale partners bij het beleid (zie het kader hierna over de sociale dialoog). De EU is dus niet slechts een economisch project met een sterke interne markt, maar staat ook voor een maatschappijmodel van openheid, recht en sociale rechtvaardigheid, als basis van de 'European way of life'.

De sociale dialoog

De sociale dialoog is een essentiële voorwaarde voor een evenwichtige sociale markteconomie en voor de werking van de interne markt. Dit geldt zowel op nationaal als op EU-niveau. Sociale dialoog speelt een nog crucialere rol in tijden van economische crisis. In 2020 namen de Europese sociale partners bijvoorbeeld 43 gezamenlijke verklaringen aan over de coronapandemie. De dialoog draagt bij aan het stabiliseren van werkgelegenheid, het terugdringen van ongelijkheden en het opbouwen van veerkracht, en helpt zo de gevolgen van de crisis te verzachten en een duurzaam herstel te ondersteunen.

De erkenning van het belang van een structurele Europese sociale dialoog blijkt ook uit de verankering ervan in de artikelen 152-155 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De EU is verplicht de sociale dialoog te bevorderen, met volledige eerbiediging van de autonomie van de sociale partners en de diversiteit van de nationale stelsels van arbeidsverhoudingen.

Daarmee is de Europese sociale dialoog een fundamenteel onderdeel van het Europees sociaal model. Het omvat zowel de consultatie van de sociale partners door de Europese Commissie bij voornemens van wetgeving op sociaal terrein (artikel 154 VWEU), als de overeenkomsten, besprekingen, onderhandelingen en gemeenschappelijke acties van Europese sociale partners (artikel 155 VWEU).

Overeenkomsten tussen sociale partners in de Europese sociale dialoog kunnen door de raad op voorstel van de commissie worden omgezet in Europese wetgeving. Het Europees Parlement wordt daarover geïnformeerd.

De situatie van toenemende internationale spanningen wordt gecompliceerd doordat de aanpak van grote wereldwijde vraagstukken als klimaat, biodiversiteit en pandemieën ook samenwerking vereist met de 'systeemconcurrenten'. Daarnaast neemt het relatieve gewicht van de EU in de wereld af en zijn de traditionele bondgenootschappen van de EU minder vanzelfsprekend geworden.

De EU wordt ook van binnenuit bedreigd door zich uitbreidende breuklijnen, bijvoorbeeld op het gebied van de rechtsstaat in Polen en Hongarije.

Noodzaak versterking van de EU als basis voor de nieuwe agenda

Versterking van de EU is daarom een dringende noodzaak. Dat vraagt om doeltreffend beleid voor een breed scala aan velden, in drie samenhangende delen:

1. Versterking van de sociaal-economische en politieke weerbaarheid.
2. Het laten slagen van de groene, digitale en transitie en de versterking van de strategische autonomie met behoud van een open economie.
3. Het blijven zorgen voor opwaartse convergentie van levensomstandigheden, werkgelegenheid en productiviteit tussen en binnen lidstaten.⁹

Deze drie uitdagingen vormen wat de SER betreft de basis voor de nieuwe beleidsagenda.

Ad 1. Versterking weerbaarheid EU

Vanuit strategisch oogpunt is het noodzakelijk dat de EU minder afhankelijk is van met name autocratische regimes op de terreinen van energie, grondstoffen, technologie en data. Dat is ook nodig om de klimaat- en digitale transitie vorm te kunnen geven in lijn met Europese waarden. Dit vraagt om een versterking van de sociaal-economische, politieke en strategische weerbaarheid van de EU. Het gaat daarbij zowel om offensieve maatregelen gericht op bijvoorbeeld een goed functionerende en eerlijke interne markt die een gelijk speelveld met fatsoenlijke condities voor iedereen biedt, versterking van de industrie en daarmee verbonden geavanceerde diensten, een circulaire economie, het stimuleren van onderzoek, innovatie, onderwijs, vaardigheden, diversificatie van handelsrelaties en in sommige gevallen het aanleggen van strategische voorraden voor goederen met een groot maatschappelijk belang, als om defensieve maatregelen zoals bescherming van vitale infrastructuur tegen ongewenste overnames door bedrijven uit autocratische regimes of bescherming van kennis en innovatie tegen bedrijfsspionage. Versterking van de politieke weerbaarheid vraagt onder andere om het versterken van het handelingsvermogen op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB).

Ad 2. Belang slagen transitie op het terrein van klimaat, digitalisering en strategische autonomie

De versterking van de sociaal-economische en politieke weerbaarheid van de EU zal in belangrijke mate afhangen van het slagen van de drie transitie die centraal staan in het huidige Europese beleid – groen, digitaal en open strategische autonomie – en de mate waarin de EU erin slaagt deze op elkaar te laten inhaken. Digitalisering en klimaatopwarming zijn haast per definitie grensoverschrijdend: we hebben de schaal van de EU nodig om deze uitdagingen aan te pakken. De Russische inval in Oekraïne heeft de noodzaak onderstreept om minder afhankelijk te zijn van de import van fossiele grondstoffen uit autocratische regimes en om de groene transitie te versnellen.

Ad 3. Opwaartse convergentie en een sociaal Europa

Voor de versterking van de EU is het nodig dat de EU eensgezind, krachtig, effectief en snel op kan treden. Er moet voorkomen worden dat de breuklijnen tussen en binnen lidstaten verder verdiepen en verbreden. Dat zou schadelijk zijn voor de samenhang en kracht van de unie en zal het maatschappelijk draagvlak voor Europese integratie ondergraven. Het is daarom van belang om de levensomstandigheden, werkgelegenheid, productiviteit en inkomens niet alleen te verbeteren, maar ook de

⁹ Het is van belang om de levensomstandigheden, werkgelegenheid, productiviteit en inkomens in heel Europa niet alleen te verbeteren, maar ook de verschillen tussen en binnen lidstaten te verkleinen via een race naar de top. Dit proces heet in Europese termen opwaartse convergentie.

verschillen tussen en binnen lidstaten te verkleinen. De Europese pijler van sociale rechten en de uitvoering daarvan vormt daarbij een belangrijke basis.

De SER beklemtoont de gelijkwaardigheid van de economische en sociale doelen van de EU. Een sociaal EU is nodig om het Europese project te laten slagen, omdat daarmee een gelijk speelveld met opwaartse convergentie wordt gecreëerd. Transitie zijn alleen haalbaar en houdbaar wanneer ze ook rechtvaardig zijn (just transition). Dat geldt binnen de EU, maar er moet bij het vormgeven van de transitie ook rekening worden gehouden met de effecten daarvan buiten de EU verder in de keten. Dit vraagt aandacht voor de inkomens en vermogens van mensen, de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van werknemers en een eerlijke verdeling van de lasten en de lasten. Dat is een gedeelde verantwoordelijkheid van de EU, nationale overheden en sociale partners. Het vraagt niet alleen om een versterking en goede implementatie van de sociale pijler in de EU en in de lidstaten als basis voor opwaartse convergentie, maar het doet ook een beroep op sociale partners om goede afspraken te maken in cao-onderhandelingen over werkgelegenheid, scholing, arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

Opwaartse convergentie blijft ook voor de periode 2024–2029 een belangrijke prioriteit van de nieuwe meerjarenstrategie van de EU.¹⁰ De digitale en groene transitie maken deze opgave nog urgenter omdat ze juist meer aanpassingen vragen in armere regio's. Die zijn vaak nog meer afhankelijk van fossiele brandstoffen of hebben een gebrekkige digitale infrastructuur en een minder goed opgeleide beroepsbevolking.¹¹

Uitdagingen als basis voor de agenda 2024–2029

Deze drie uitdagingen voor de versterking van de EU vormen de basis voor de agenda die we in het volgende hoofdstuk bespreken. Ze hangen op diverse wijze met elkaar samen en vragen daarom om integraal beleid. Dat betekent dat alle elementen van de agenda van belang zijn en er oog is voor de samenhang en wisselwerkingen tussen de verschillende beleidsonderdelen.

De EU en haar lidstaten hebben zich een aantal belangrijke doelstellingen voor 2030 gesteld, zoals de ambities om 55 procent minder broeikasgassen uit te stoten, dat zeker 60 procent van de volwassen bevolking jaarlijks een opleiding of training volgt, en dat overheidsdiensten in de lidstaten volledig digitaal zijn (zie het volgende kader). Om die te bereiken, zal er in de meeste gevallen een tandje bij moeten worden gezet in de volgende commissieperiode. Dat vraagt ook een versterking van de nationale betrokkenheid bij het Europese beleid. Dat komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

Voornaamste EU-doelstellingen 2030

Klimaat en energie

- Broeikasgassen: Reductie binnen de unie van netto-broeikasgasemissies (emissies na aftrek van verwijderingen) van ten minste 55 procent in 2030 ten opzichte van de niveaus van 1990.
- Energie-efficiëntie: -39 procent primair gebruik en -36 procent voor eindgebruik (t.o.v. 2007).
- Duurzame energie: Stijging van aandeel duurzame energie naar 42,5 procent (in 2021 22 procent).

¹⁰ Het SER-advies (2019) *Prioriteiten voor een fair Europa* gaat in hoofdstuk 3 uitgebreid in op het bevorderen van opwaartse convergentie.

¹¹ Maucorps, A. [et al.] & Bertelsmann Stiftung (Ed.) (2023) *The Future of EU Cohesion: Effects of the Twin Transition on Disparities across European Regions*.

Werkgelegenheid en sociaal

- Minstens 78 procent van de EU-burgers tussen 20 en 64 jaar heeft een baan.
- Zeker 60 procent van de volwassen bevolking moet jaarlijks een cursus of opleiding volgen.
- 15 miljoen minder mensen die in armoede leven of sociaal zijn uitgesloten in de EU.

Digitaal

- Vaardigheden: Minstens 80 procent van de bevolking heeft digitale vaardigheden, 20 miljoen ICT-specialisten extra.
- Infrastructuur: Overall 5G, verdubbeling productie hoogwaardige halfgeleiders in de EU, eerste quantumcomputer.
- Ondernemen: 75 procent van EU-ondernemingen gebruikt big data of AI, opschaling en financiering om het aantal EU-unicorns¹² te verdubbelen, meer dan 90 procent van het midden- en kleinbedrijf haalt ten minste een basisniveau van digitale intensiteit¹³.
- Overheid: Essentiële overheidsdiensten zijn 100 procent online, 100 procent van de burgers heeft online toegang tot medische dossiers, 100 procent van de burgers heeft toegang tot een digitale ID.

Strategische autonomie*

- Strategische grondstoffen: Het doel is om in 2030 minstens 10 procent van het jaarlijkse verbruik van de grondstoffen in de EU zelf te winnen, 40 procent van het jaarlijks verbruik in de EU te bewerken, minstens 15 procent van het jaarlijks verbruik te recyclen en te zorgen dat de EU voor niet meer dan 65 procent afhankelijk is van de aanvoer uit één derde land.
- Halfgeleiders: Toename van het marktaandeel van de EU in de wereldwijde productie van halfgeleiders van 10 procent naar 20 procent in 2030.
- Net-zero technologieën: Uitbreiden Europese productiecapaciteit van 'net-zero technologieën', zoals technologieën voor windenergie, batterijen en electrolyzers, naar ten minste 40 procent van de Europese behoefte.

* Deze doelstellingen moeten nog bekrachtigd worden in wetgeving.

Bronnen: Klimaat en energie: Europese klimaatwet (doelstelling 55 procent); duurzame energie:

www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/70/hernieuwbare-energie; energie-efficiëntie:

www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/70/hernieuwbare-energie

Werkgelegenheid en sociaal: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&newsId=10004&langId=nl>

Digitaal: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_nl

Strategische autonomie: grondstoffen: Critical Raw Materials Act:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661; halfgeleiders: European Chips Act:

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en; net-zero technologieën: Net zero industry act:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_1665

¹² Een unicorn of eenhoorn is een start-up die meer dan 1 miljard dollar waard is.

¹³ Zie voor de berekening van de digitale intensiteit: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220826-1>

3 Agenda 2024–2029

In dit hoofdstuk bespreken we de elementen voor de EU-beleidsagenda voor de volgende periode gericht op de versterking van de EU (paragraaf 3.1). We kijken naar de beleidsterreinen die tot het kerndomein van de SER behoren: de economische agenda, de sociale agenda, het digitale beleid, de Europese Green Deal en de EMU. De inval van Rusland in Oekraïne heeft ook de mogelijke uitbreiding van de EU urgenter op de agenda geplaatst. Wanneer deze gaat plaatsvinden is nog niet bepaald. Wat wel zeker is, is dat de toetredingsonderhandelingen de komende jaren geïntensiveerd zullen worden. Dit komt in paragraaf 3.2. aan de orde. In paragraaf 3.3 gaan we in op de vraag wat er nodig is om deze agenda te verwezenlijken.

3.1 Beleidsvelden

Voordat de aanbevelingen voor de agenda op de bovengenoemde beleidsterrein wordt besproken, gaan we eerst in op de aanpak die hierbij is gevolgd en de noodzaak van een integrale aanpak van de beleidsagenda. Daarna bespreken we kort een aantal beleidsterreinen die beperkt in deze verkenning aan de orde komen.

3.1.1 Inleiding

Aanpak

Om te bepalen welke elementen volgens de SER op de agenda zouden moeten staan, geven we bij elk onderdeel eerst kort aan wat er de vorige periode 2019–2024 is bereikt, wat (tot nu toe) onvoltooid is gebleven en wat de grootste uitdagingen zijn gezien de noodzaak om de EU te versterken. Vervolgens geven we aan welke uitruilen en keuzes hierbij een rol spelen. Daarna benoemen we hoofdzaken voor de agenda 2024–2029. Het voert te ver om nu al aan te geven welke instrumenten daarbij het beste kunnen worden ingezet. Bij elk onderdeel geven we zoveel mogelijk ook aan wat Nederlandse burgers verwachten op deze beleidsterreinen.¹⁴ Over het algemeen is er veel steun voor een Europese aanpak van grensoverschrijdende zaken zoals klimaat, immigratie en veiligheid, maar er zijn ook zorgen over verlies van soevereiniteit en men is over het algemeen terughoudend over de uitbreiding van de EU.¹⁵

Daarnaast geven we bij elk onderdeel kort aan waarom er maatregelen op Europees niveau nodig zijn. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel¹⁶ kiest men voor het niveau (lokaal/regionaal, nationaal of Europees) waarop voor een bepaalde kwestie het meest effectief kan worden gehandeld. Maar het subsidiariteitsbeginsel kan twee kanten op gaan: Bij besluitvorming binnen de afzonderlijke lidstaten kunnen maatregelen goed worden toegesneden op lokale voorkeuren, waardoor meer variatie in beleid ontstaat en er mogelijkheden geschapen worden voor beleidsleren en experimenteren. In bepaalde situaties verdient Europees beleid de voorkeur. Daarvoor bestaan drie belangrijke argumenten: het bestaan van grensoverschrijdende externe effecten; het goed benutten van schaalvoordelen (niet alleen in economische zin, maar ook in politieke zin (gezamenlijk hebben de lidstaten meer gewicht op het mondiale niveau) en het bevorderen van economische en sociale samenhang.

¹⁴ Zie voetnoot 7 voor de bronnen die hiervoor zijn gebruikt.

¹⁵ Zie: Sociaal en Cultureel Planbureau (2022) *Burgerperspectieven 2022: Bericht 1*, pp. 50 e.v.

¹⁶ In artikel 5 lid 3 van het EU-Verdrag is het subsidiariteitsbeginsel vastgelegd. Subsidiariteit betekent dat de EU slechts dan optreedt indien optreden op Europees niveau noodzakelijk of gewenst is omdat de lidstaten zelf niet of onvoldoende in staat zijn de betrokken beleidsdoelstelling te realiseren. Dit heeft betrekking op de gedeelde bevoegdheden van de EU en de lidstaten. Het bepaalt onder welke omstandigheden de unie in plaats van de lidstaten mag optreden.

Integraal beleid

Onderstaande paragrafen bespreken we de afzonderlijke beleidsvelden. We willen echter benadrukken dat deze in hun onderliggende samenhang worden gezien en dat we vragen om integraal beleid. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste omdat de drie centrale uitdagingen waarvoor de EU staat op verschillende wijzen met elkaar samenhangen (zie hoofdstuk 2). Bij de digitale en de klimaattransitie is het cruciaal om de sociale effecten mee te nemen. Gebeurt dat niet, dan kan dit ten koste gaan van opwaartse convergentie en daarmee ten koste van de versterking van de EU. Ten tweede omdat de uitdagingen maatregelen vereisen op verschillende beleidsterreinen tegelijk. Zo vraagt een versterking van de industrie (zie paragraaf 3.1.3) om een integrale benadering vanuit de Europese en nationale overheid. Door de diepe verwevenheid van de industrie met buitenlandse partijen, andere sectoren en kennisinstellingen, en door de breed gestelde ambities op het gebied van klimaat, energie en circulariteit, is betrokkenheid vanuit beleidsdomeinen zoals de arbeidsmarkt, het onderwijsstelsel, het handelsbeleid en de infrastructuur cruciaal. De versterking van de industrie vraagt dus ook om investeringen in opleiding en vaardigheden en aantrekkelijke arbeidsomstandigheden. Dat laatste vraagt ook om een goede betrokkenheid van sociale partners bij het beleid (zie paragraaf 3.3). Waar integraal beleid nodig maar niet mogelijk is, zullen opties voor flankerend beleid zoveel mogelijk meegenomen moeten worden om neveneffecten te stroomlijnen of te voorkomen.

3.1.2 Gemeenschappelijk buitenlands, defensie- en veiligheidsbeleid, asiel en migratie

De beperking tot de kerndomeinen van de SER impliceert dat het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en migratie en asiel beperkt aan de orde komen in deze verkenning.

Gemeenschappelijk buitenlands, defensie- en veiligheidsbeleid

Met de inval van Rusland in Oekraïne is het nog duidelijker geworden dat de EU een volwaardig buitenlands, defensie- en veiligheidsbeleid nodig heeft om weerbaarder te worden. Meerderheidsbesluitvorming, en daarmee een zekere overdracht van bevoegdheden door de lidstaten aan de EU, zal daarvoor noodzakelijk zijn. Er is op dit terrein wel een mogelijke overlap met thema's die hieronder worden geadresseerd, zoals het creëren van interne markt voor defensiematerieel of het streven naar strategische autonomie (zie paragraaf 3.1.4). Vanwege de specificiteit van de defensiesector gaan we hier echter niet dieper op in.

Migratie- en asielbeleid

Migratie naar Nederland kent vele vormen en motieven: bijvoorbeeld asielmigratie, studiemigratie, kennismigratie van buiten de EU, gezinshereniging en arbeidsmigratie in het kader van het vrij verkeer van werknemers en diensten in de EU.¹⁷ De SER vindt het van belang om in de beleidsdiscussies de verschillende vormen van migratie niet op één hoop te gooien. We bespreken asielmigratie en arbeidsmigratie daarom hieronder afzonderlijk.

Asielimmigratie

Het maatschappelijk debat in Nederland richt zich vooral op asielimmigratie. Deze vorm van migratie vormde in Nederland maar een deel van de totale migranteninstroom.¹⁸ Op het terrein van asielmigratie liggen er nog grote uitdagingen voor de EU die de komende jaren zullen moeten worden aangepakt. Dat komt omdat migratie van buiten de EU door

¹⁷ Zie voor de verschillende vormen van arbeidsmigratie: SER-advies (2014) *Arbeidsmigratie*, pp. 21-24.

¹⁸ Zie uitgebreider: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/27/toename-aantal-immigranten-in-2022-vooral-door-oorlog-oekraïne.

onder meer klimaatverandering of politieke instabiliteit nog verder kan toenemen; omdat de lidstaten en het EP nog geen overeenstemming hebben bereikt over de voorstellen van Europese Commissie over een eerlijke verdeling van vluchtelingen en asielzoekers over de lidstaten; en er zorgen zijn over het respecteren van mensenrechten bij de bescherming van de gemeenschappelijke buitengrens van de EU. De verkenning gaat niet nader in op deze vorm van migratie. In een eerder advies over de Europese agenda heeft de SER aangegeven dat een effectief beleid voor asielmigratie zich moet uitstrekken over de gehele 'migratieketen' – aanpakken van grondoorzaken, tegengaan van mensenhandel en -smokkel, effectieve controle aan de buitengrens, opvang en selectie, terugkeerbeleid, hervreiding binnen de EU tot en met integratie van erkende asielzoekers op de arbeidsmarkt – en daarbij een menswaardige opvang van vluchtelingen.¹⁹ Een succesvollere en snellere integratie van erkende asielzoekers op de arbeidsmarkt is ook een belangrijke voorwaarde om de negatieve beeldvorming over vluchtelingen en polarisatie in de samenleving tegen te gaan.

Arbeidsmigratie in het kader van het vrij verkeer van werknemers en diensten

Arbeidsmigratie komt in deze verkenning op twee plaatsen aan bod.²⁰ In paragraaf 3.1.4 gaan we in op de detachering van mensen van buiten de EU in het kader van het vrij verkeer van diensten in de EU en in paragraaf 3.2 benoemen we een aantal aandachtspunten bij de vrijmaking van het werknemersverkeer bij de EU-uitbreiding.

Veel arbeidsmigranten die in Nederland werken, doen dat via een uitzendbureau. De SER geeft in het advies over het sociaal-economisch beleid 2021–25 aan veel waarde te hechten aan de allocatie- en opstapfunctie die uitzendwerk vervult, maar ook zorgen te hebben over de positie en kwaliteit van het uitzendwerk, zeker wat de inzet van arbeidsmigranten betreft.²¹ De SER stelt daarom in bovengenoemd advies voor om de markt voor uitzendwerk beter te reguleren en de toegang tot de uitzendmarkt voor te behouden aan betrouwbare uitzendorganisaties. Hiertoe adviseert de SER om de aanbevelingen van de commissie-Roemer in haar advies *Geen tweederangsburgers* onverkort uit te voeren. Dit draagt bij aan het 'migratiebestendig' maken van Nederland (zie ook paragraaf 4.2.2). Op Europees niveau is het van belang dat bij de komende evaluatie van de Europese Arbeidsautoriteit goed wordt gekeken of het mandaat en de middelen toereikend zijn om de verwachtingen over het voorkomen van misstanden en het bevorderen van een gelijk speelveld mogelijk te maken (zie paragraaf 3.1.4). Daarnaast moet de evaluatie naar het functioneren van de uitzendrichtlijn door de Europese Commissie leiden tot verbetering van de positie van arbeidsmigranten in de EU met name door de aanpak van malafide uitzendbureaus.

3.1.3 Economische agenda: versterking van concurrentiekracht en economische weerbaarheid

Decennialang heeft in het beleid en de markt de nadruk gelegen op economische efficiëntie, en met grote positieve effecten. Op dit moment wordt de wereldeconomie echter toenemend bepaald door geopolitiek. Ook de EU is zich door onder mee de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne nog meer bewust geworden van economische afhankelijkheden en welke maatschappelijke gevolgen deze kunnen hebben. Om de risico's van afhankelijkheden te beheersen is een krachtige economische agenda nodig die de geopolitieke realiteit in aanmerking neemt. Die agenda moet zich naast op concurrentiekracht ook op weerbaarheid richten. Het uitgangspunt hierbij is dat de EU een sociale markteconomie is met gelijkwaardige economische en sociale doelen.

¹⁹ SER-advies (2019) *Prioriteiten voor een fair Europa: Samen sterker in een onzekere wereld*, p. 38.

²⁰ Zie voor studie- en kennismigratie van buiten de EU: SERverkenning (2014) *Verkenning Arbeidsmigratie* (hoofdstuk 4 en bijlage 2).

²¹ SER-advies (2021) *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving: Sociaal-economisch beleid 2021–2025*, pp. 18-9.

Veel burgers vinden dat Europa moet uitgaan van zijn eigen sterke punten en daarop moet voortbouwen.²² Voor het vergroten van de concurrentiekracht en de economische weerbaarheid, nu en in de toekomst, moet er zowel defensief als offensief gedacht worden. Daarbij is de Europese interne markt van groot belang. Een Europese aanpak op het gebied van concurrentiekracht en economische weerbaarheid is logisch: zij creëert invloed in de huidige geopolitieke context. Ook leidt zij tot economische schaalvoordelen en meer efficiëntie dan als lidstaten alleen zouden handelen.

Een grote uitdaging op het gebied van economisch beleid is een balans vinden tussen economische efficiëntie en weerbaarheid.²³ De logica van de economie en die van de geopolitiek staan vaak haaks op elkaar. Weerbaarheid komt niet zonder kosten, geopolitiek moet worden ingeprijsd. Het relokalisieren van productie, het aanleggen van noodvoorraden of het diversifiëren van handelspartners om afhankelijkheden te reduceren kost geld. Dit geldt ook voor het ontwikkelen van bepaalde technologieën en producten. De kosten die met weerbaarheid gepaard gaan, kunnen mogelijk een nadelig effect hebben op de internationale concurrentiepositie. En ze kunnen nadelige gevolgen hebben voor bedrijven, landen en werknemers verder in de keten. Tegelijkertijd kunnen de kosten van het niet investeren in weerbaarheid mogelijk op lange termijn nog groter zijn.

Daarnaast leidt het nieuwe beleid ook tot verdelingsvraagstukken – wie krijgt welke steun onder welke voorwaarden om de concurrentiekracht en economische weerbaarheid te versterken? Er is een risico dat steunverlening leidt tot grotere ongelijkheid tussen lidstaten, tussen regio's en tussen bedrijven. Ook dit vergt dus het zoeken naar balans. Nederlandse burgers vinden het belangrijk dat iedereen mee kan komen in een veranderende economie en menen dat daar zowel een taak op EU- als nationaal niveau ligt.²⁴

Voor versterking van de concurrentiekracht en economische weerbaarheid zijn drie Europese beleidslijnen van belang, die elkaar deels overlappen:

- grotere strategische autonomie met behoud van een open economie;
- concurrentiekracht, industrie- en technologiebeleid;
- verdere versterking van de Europese interne markt.

Grotere strategische autonomie met behoud van een open economie

De huidige commissie heeft strategische autonomie al vol in het vizier. Dit linkt ook aan de groene en digitale transitie, omdat het juist op die terreinen belangrijk is dat de EU autonoom kan blijven handelen. De EU heeft ook benadrukt dat zij streeft naar open strategische autonomie, waarbij zij blijft streven naar evenwichtige economische relaties met andere landen en behoud van een open *rules-based* handelssysteem.²⁵ Het is van belang om bij mogelijke beperkingen op onder andere de export en import van cruciale technologie rekening te houden met het risico van kostbare handelsoorlogen.

²² Ministerie van Buitenlandse Zaken (8-3-2022) *Onze kijk op Europa: meningen, ideeën en aanbevelingen*, eindrapport, p. 33.

²³ Zie bijv.: CPB/CBS (2022) *Economische verwevenheid met China via handel: twee kanten van een medaille*, www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-Economische-verwevenheid-met-China-via-handel.pdf of IMF (2023) *World Economic Outlook: A Rocky recovery, chapter 4: Geoeconomic Fragmentation and Foreign Direct Investment*, www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023.

²⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (8-3-2022) *Onze kijk op Europa: Meningen, ideeën en aanbevelingen*, eindrapport, p. 34.

²⁵ Zie ook: Hasekamp, P., *Autonomie? Kies liever voor 'globalanceren'*, *Het Financieele Dagblad*, 27-1-2023.

De geopolitieke veranderingen maken het sluiten van handelsakkoorden urgenter omdat ze kunnen bijdragen aan Europa's strategische autonomie. Ze kunnen een belangrijke rol spelen bij het versterken van de Europese industrie en dienstensector, bijvoorbeeld door een betere toegang tot grondstoffen, maar ook door het verbeteren van exportmogelijkheden, wat schaalvoordelen oplevert. Tegelijkertijd wordt het afsluiten van dergelijke akkoorden steeds complexer. De complexiteit is deels extern – niet alle landen waarmee de EU een handelsakkoord wil afsluiten zien de EU als bondgenoot en zij zullen hun eigen belangen, niet alleen economische maar juist ook geopolitieke, nog zorgvuldiger gaan afwegen. Daarnaast worden de onderhandelingen en uitvoeringen van handelsakkoorden ook binnen de EU steeds kritischer gevolgd. Handelsakkoorden kunnen duidelijke economische en geopolitieke voordelen opleveren. Het is van belang dat deze akkoorden Europese normen en waarden blijven respecteren. Dit betekent onder meer dat ze bestaande beschermingsniveaus voor mens, dier en milieu moeten respecteren (of verbeteren) en dat ze voldoende beleidsruimte laten op deze vlakken. De SER formuleerde eerder zeven belangrijke uitgangspunten voor de beoordeling van een vrijhandelsakkoord (TTIP) dat werd onderhandeld tussen de EU en de VS die ook relevant zijn voor andere handelsakkoorden (zie het volgende kader).²⁶ Bij het afsluiten van dergelijke akkoorden moet niet alleen gekeken worden naar de belangen van en impact in de EU, maar moet ook de impact op de partnerlanden worden meegewogen in de besluitvorming. Europees handelsbeleid mag niet ten koste gaan van mensenrechten, arbeidsrechten of milieu buiten de EU.

SER-uitgangspunten voor beoordeling van vrijhandelsverdragen

- a. Het beleid moet het globaliseringsproces richten op het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart, ook in opkomende economieën en in ontwikkelingslanden. Het streven moet zijn om tot een nieuw multilateraal akkoord te komen. Bilaterale akkoorden mogen hiervoor geen belemmering zijn en moeten openstaan voor derde landen.
- b. Van Europese handelsakkoorden wordt verwacht dat ze een gouden standaard zetten voor toekomstig handels- en investeringsbeleid. Ze dienen de Europese waarden te bevorderen, waaronder de bescherming van mensen- en werknemersrechten, milieu, de democratie en de rechtsstaat. Het handels- en investeringsbeleid moet derhalve inclusieve groei bevorderen en ongelijkheid verminderen. De naleving van de fundamentele arbeidsnormen (vrijheid van vakbondsorganisatie, collectief onderhandelen, een verbod op kinderarbeid, dwangarbeid en discriminatie en een veilige en gezonde werkomgeving*) moet bindend ten grondslag te liggen aan het economisch handelen van de EU en al haar handels- en investeringspartners.
- c. Europa moet zijn relatief hoge beschermingsniveau, zowel in wet- en regelgeving als in overige (beleids)maatregelen, kunnen handhaven en desgewenst kunnen verhogen.
- d. Voor overheden moet in de toekomst voldoende beleidsruimte blijven om de beschermingsniveaus voor mens en milieu op een adequate wijze te kunnen borgen en verbeteren. Afspraken over afstemming van regelgeving, de liberalisatie van de dienstenmarkt en de bescherming van investeringen mogen er niet toe leiden dat deze beleidsruimte onder druk komt te staan.
- e. Overheden moeten vrij blijven, om overeenkomstig de eigen voorkeuren, bepaalde diensten 'van algemeen publiek belang' te verklaren; ook de wijze van organisatie en financiering behoren in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten.
- f. Naast de verankering van mensen- en werknemersrechten in de verdragen zelf is flankerend beleid nodig om de effecten van handels- en investeringsverdragen in goede banen te leiden.

²⁶ Zie: SER-advies (2016) *TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

g. Maatschappelijk draagvlak en transparantie: om een scherpere inzet van de Tweede Kamer, het bedrijfsleven, de vakbonden en maatschappelijke organisaties, mede via het publieke debat, te bevorderen is een noodzakelijke voorwaarde dat onderhandelingen over nieuwe handelsakkoorden transparant zijn.

Bron: SER-verkenning TTIP (2016). * De IAO heeft in 2022 veiligheid en gezondheid toegevoegd aan de fundamentele rechten op het werk.

Het beleid rondom strategische autonomie is nog in ontwikkeling en een aantal vraagstukken is nog onbeantwoord. Daarbij moet vooropgesteld worden dat het noch mogelijk noch wenselijk is dat de EU geheel autonoom wordt, maar het is wel nodig dat een grotere mate van autonomie gerealiseerd wordt. Twee zaken die in de volgende mandaatsperiode aandacht verdienen, zijn de keuzes voor vlakken waarop de EU afhankelijkheden moet reduceren en hoe dat vervolgens gerealiseerd kan worden. De commissie heeft een aantal jaren geleden in kaart gebracht waar de afhankelijkheden van de EU liggen. Dit zou geactualiseerd moeten worden, waarbij breder gekeken wordt naar onder meer de afhankelijkheid van landen met autocratische regimes.²⁷ In welke mate een afhankelijkheid ook als strategisch wordt bestempeld, is daarbij nog minder duidelijk.

De commissie zou moeten voortbouwen op haar eerdere analyses waarin strategische afhankelijkheden in kaart zijn gebracht en die onder andere voorstellen bevatten om de Europese concurrentiekracht en autonomie te versterken op het gebied van halfgeleiders, kritieke grondstoffen en net-zero technologieën.²⁸ De volgende commissie moet deze inzet evalueren en keuzes maken voor aanvullend industriebeleid in sectoren waarin overmatige afhankelijkheden ongewenst zijn. Daarbij is expliciete aandacht nodig voor de impact op de keten.

Er liggen verschillende argumenten aan de wens voor strategische autonomie ten grondslag, bijvoorbeeld nationale veiligheid, de bescherming/bevordering van waarden en duurzaamheid, concurrentiekracht en versterking van waardeketen. Deze argumenten kunnen overlappen, maar vergen mogelijk elk een andere aanpak. Zo kan strategische autonomie versterkt worden door bijvoorbeeld diversificatie van handelspartners (daarom het concept strategische autonomie met behoud van een open economie), het aanleggen van voorraden van essentiële goederen, het vergroten van de eigen productie of grondstofwinning, het verdiepen van de interne markt, et cetera. Maar ook bijvoorbeeld door een grotere inzet op een meer circulaire economie. Het is belangrijk dat het beleid niet ad hoc is, maar deze aspecten structureel aanpakt. Onderdeel van een adequaat beleid is het vinden van een manier hoe bedrijven en overheid op dit terrein het beste samen op kunnen trekken. Daarbij moet er niet alleen oog zijn voor economische aspecten maar ook voor sociale en milieuaspecten, zodat het beleid bijdraagt aan brede welvaart (zie ook de paragraaf hierna over concurrentiekracht en industriebeleid). Ook is het belangrijk om aandacht te houden voor een integrale aanpak van de drie uitdagingen voor de versterking van de EU die in hoofdstuk 2 genoemd zijn.

Concurrentiekracht, industrie- en technologiebeleid

De concurrentiekracht van de Europese industrie in de wereld heeft tot voor kort weinig aandacht van de huidige commissie gehad. Bij het bevorderen van concurrentiekracht komt er steeds meer aandacht voor industriebeleid. Waar de EU zich de afgelopen decennia met name gericht heeft op een voorwaardenscheppend en horizontaal

²⁷ De eerdere studie van de Europese Commissie keek alleen naar de afhankelijkheid van één land.

²⁸ Een verdieping van de analyse van strategische afhankelijkheden wordt ook al aangekondigd in de communicatie over de Europese economische veiligheidsstrategie, *JOIN(2023) 20 final*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023JC0020>.

industriële beleid (met aandacht voor handel, mededinging en onderzoek en ontwikkeling) vindt er de afgelopen jaren een omslag plaats naar verticaal (ofwel interventionistisch) industriële beleid, wat zich meer richt op specifieke sectoren/ecosystemen en zelfs bedrijven. Dit komt niet alleen door het toenemende belang van strategische autonomie, maar ook omdat de EU nog steeds op veel terreinen een achterstand heeft qua technologische innovaties, wat de toekomstige concurrentiekracht onder druk zet. Zo zijn de totale R&D-uitgaven in Europa relatief laag ten opzichte van de VS en heeft de EU op terreinen als AI-toepassingen en computertechnologie een achterstand ten opzichte van zowel de VS als China.²⁹ Ook de groene en digitale transitie hebben geleid tot een gericht industriebeleid.

De hoofdvraag is wat een effectief industriebeleid is. Daarbij is het van belang om te kijken naar de relatie met aanpalende beleidsvelden, zoals op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (R&D, Research and Development). Europese private en publieke investeringen in kennis en innovatie moeten structureel omhoog naar 3 procent van het bbp. Het programma Horizon Europe is een belangrijk ankerpunt in het Europese innovatiebeleid. 'Excellentie' en hoge participatie van het bedrijfsleven zijn daarbij nodig om impact en valorisatie te vergroten. Daarnaast moeten Europese programma's voldoende financieringsmogelijkheden bieden voor innovatie binnen het mkb. Maar ook het handels- en investeringsbeleid is relevant, zoals onder strategische autonomie al genoemd.

Een coherent beleid is daarom essentieel om innovatief en concurrerend te blijven, maar ook om nieuwe strategische afhankelijkheden in de toekomst zoveel mogelijk te vermijden.

In de huidige discussies rondom industriebeleid zien we een toenemende roep om een interventionistisch industriebeleid met subsidies voor innovatie en een sturende overheid, in het kader van de transitie en het streven naar strategische autonomie. Dat sluit aan bij een internationale tendens: zie de staatsondersteuning in China maar ook in de VS (bijvoorbeeld de *Inflation Reduction Act*). De EU heeft al instrumenten ingezet als *Important Projects of Common European Interest* (IPCEIs) en een Europees soevereiniteitsfonds aangekondigd. In maart heeft de commissie de mogelijkheden voor staatssteun in het kader van de groene transitie verruimd en zijn er voorstellen gedaan om tijdelijke uitzonderingen te maken op bestaande regels.³⁰ Er zitten ook risico's aan dit type beleid. Zo kan aan de ene kant onbeteugelde staatssteun uitmonden in een subsidierace met de VS en China. Aan de andere kant zouden te restrictieve staatssteunkaders de Europese industrie op achterstand kunnen zetten. Daarnaast wordt er vaak vooral steun gegeven aan gevestigde bedrijven en is het moeilijker voor nieuwkomers om van dit soort initiatieven te profiteren. Omdat een dergelijk type beleid minder ruimte creëert voor nieuwkomers is er minder ruimte voor concurrentie, wat de innovatie weer negatief kan beïnvloeden. Ook kan het verschillen tussen lidstaten en regio's versterken – niet alle landen en regio's hebben dezelfde financiële mogelijkheden om staatssteun te geven. Daarnaast kan een interventionistisch industriebeleid directer effect hebben op de arbeidsmarkt omdat het gevolgen kan hebben voor de werkgelegenheid, vaardigheidsontwikkeling, loonniveaus en innovatie in de sectoren of bedrijven die wel of juist niet worden ondersteund.

²⁹ Zie bijv.: Europese Commissie (2022) *Science, research and innovation performance of the EU 2022: Building a sustainable future in uncertain times* of McKinsey Global Institute (2022) *Securing Europe's competitiveness: Addressing its technology gap*.

³⁰ Als onderdeel van het Green Deal Industrial Plan is de *General Block Exemption Regulation* en het *Temporary State Aid Crisis and Transition Framework* herzien. De *Net Zero Industry Act* is hier ook onderdeel van en stelt 'regulatory sandboxes' voor. Zie ook: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_en.

Belangrijke randvoorwaarden om de risico's van een interventionistisch industriebeleid te voorkomen is dat er voldoende in wordt gezet op toepassing van het bestaande mededingingsbeleid, dat er bij gerichte financiering een transparant en doeltreffend toekenningsproces wordt ingericht, gebaseerd op onafhankelijke toetsing, en dat er continue aandacht is voor het versterken van de kennisbasis. Verruiming van de Europese staatssteunkaders mag er niet toe leiden dat lidstaten ieder voor zich groene staatssteun verstrekken, waarbij de grootste lidstaten het meest profiteren en de interne markt wordt verstoord. In 2021 werd bijvoorbeeld in totaal voor 335 miljard euro aan staatssteun in de EU gegeven, waarbij Duitsland (36 procent) en Frankrijk (19 procent) veruit de meeste staatssteun geven. Duitsland en Frankrijk zijn niet alleen de grootste lidstaten, maar ze geven ook, in verhouding met hun bruto nationaal product meer uit dan het EU-gemiddelde (EU-gemiddelde is 2,2 procent, Duitsland 3,4 procent, Frankrijk 2,5 procent, Nederland 1,9 procent).³¹ Sterkere Europese coördinatie is daarom nodig. Daarnaast is het van belang om naast gerichte ondersteuning blijvend in te zetten op fundamenteel onderzoek, omdat dit essentieel is voor innovatie in de toekomst op nieuwe, nu nog niet te voorziene terreinen. Tot slot is het voor de concurrentiekracht belangrijk dat er naast meer gericht industriebeleid aandacht blijft voor het bevorderen van ondernemerschap in het algemeen.

In het kader van het industrie- en technologiebeleid anno 2023 verdient de defensie-industrie bijzondere aandacht. De EU Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) moet versterkt worden om de weerbaarheid van de EU op peil te krijgen.

Een belangrijk onderdeel van een effectief industriebeleid vormt ook de keuze van de juiste instrumenten. Is bijvoorbeeld het stellen van duurzaamheidseisen in Europese aanbestedingen niet net zo effectief als het geven van staatssteun om vergroening van bepaalde bedrijfstakken (bijvoorbeeld de bouw) te bevorderen? Ook de vraagkant is bij de keuze van het instrumentarium van belang: als de overheid de vraagzijde stimuleert met subsidies of regelgeving, dan kan dit nieuwe toepassingen financieel aantrekkelijker maken voor het bedrijfsleven en zijn subsidies aan de aanbodzijde niet of minder nodig. In het instrumentarium moet er ook aandacht zijn voor de toegankelijkheid van het mkb en/of de diffusie van kennis van de grote spelers naar het mkb. Een goede betrokkenheid van werknemers is ook noodzakelijk.

Tot slot is het van belang dat sociale en ecologisch belangen voldoende meegenomen en geadresseerd worden om het industriebeleid evenwichtig te houden. Nu er met een interventionistisch industriebeleid in het kader van de groene en digitale transitie meer geld gaat naar individuele bedrijven (via subsidies, staatsteun en aanbestedingen), gaat de SER ervan uit dat een bedrijf dat publieke financiering krijgt om de benodigde transitie te kunnen maken, belangrijke sociale voorwaarden borgt. Daarbij gaat het er in elk geval om dat zo'n bedrijf een cao heeft, het recht op vereniging en vakbondsrechten respecteert en aandacht heeft voor opleiding en training van werknemers in het kader van de transitie. Aandachtspunten hierbij zijn naleving en handhaving. De SER gaat er vanuit dat sociale partners in staat worden gesteld om op de verschillende niveaus afspraken hebben gemaakt te maken over onder meer het opvangen van de werkgelegenheidseffecten, zoals dat in Nederland bijvoorbeeld is gebeurd op sectoraal niveau bij de sluiting van kolencentrales (zie kader Sociaal verantwoorde transitie).

³¹ Data ontleend aan: Europese Commissie, *State aid Scoreboard 2022*, https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/explore/all/all_themes?lang=en&display=card&sort=category.

Sociaal verantwoorde transitie

De SER is van mening dat er een zeer grote inspanning moet worden geleverd om de betrokken werknemers aan het werk te houden. Maar er zal ook oog moeten zijn voor degenen bij wie dit niet (meer) lukt. Eerder zijn al afspraken gemaakt over het opvangen van werkgelegenheidsverlies door de sluiting van kolencentrales ('kolenfonds'). In aanvulling op beschikbare arrangementen, faciliteiten en voorzieningen vereist een sociaal verantwoorde afbouw maatwerk met maatregelen als om-, bij- en herscholing, begeleiding naar ander werk, tijdelijke aanvulling bij een uitkering of in het geval van aanvaarding van een lager betaalde baan, omgaan met consequenties voor pensioenopbouw en maatwerkregelingen voor ouderen in situaties waarin de kans op werk minimaal is.

Bron: SERverkenning (2018) Verkenning *Energietransitie en werkgelegenheid: Kansen voor een duurzame toekomst*.

Verdere versterking van de Europese interne markt

De interne markt, die dit jaar die dertig jaar bestaat, staat opnieuw volop in de aandacht. Hiervoor zijn vier redenen:

1. De chaotische eerste fase van de covidcrisis liet zien dat in tijden van crisis coördinatie van beleid maar beperkt plaatsvindt en dat landen soms hun eigen weg gaan: open grenzen bleken niet vanzelfsprekend.
2. Realisatie van de interne markt is een essentiële voorwaarde voor strategische autonomie. Strategische autonomie vergroten door in te zetten op intra-Europese waardeketens werkt alleen als deze ook in crisistijd onbelemmerd kunnen functioneren. De toegang tot de interne markt is ook het belangrijkste economische machtsmiddel waarover de EU beschikt.
3. Voor de digitale en groene transitie is het van belang om belemmeringen op de interne markt (bijvoorbeeld de energiemarkt) weg te nemen. Voor de financiering van deze transitie is ook de voltooiing van de kapitaalmarktunie van belang (zie paragraaf 3.1.7).³²
4. Het potentieel van de interne markt blijft onbenut omdat de integratie de laatste jaren stagneert. Hierdoor ervaart de EU een structureel concurrentienadeel ten opzichte van meer geïntegreerde markten als de VS en China.

Deze redenen hangen nauw met elkaar samen en laten ook zien waarom de interne markt versterkt en verder ontwikkeld moet worden. Die markt helpt schaalvoordelen te realiseren en zorgt niet alleen voor efficiëntie op de markt, maar helpt ook om Europa internationaal sterker te laten staan. Conform het SER-advies *Prioriteiten voor een fair Europa* (zie ook paragraaf 2) geldt wel dat verdieping van de interne markt samen moet gaan met het eerlijker maken ervan. Een eerlijke interne markt – die een gelijk speelveld met fatsoenlijke condities voor iedereen biedt – is van belang voor werknemers, ondernemers en consumenten.

De verdere ontwikkeling van een diepere en eerlijke interne markt is niet alleen een technische kwestie en zaak van experts, maar dient in de volgende periode opnieuw hoog op de politieke agenda te komen van de raad. Daarbij moet de raad dit streven niet louter oppervlakkig ondersteunen: er moet voor tal van specifieke belemmeringen in de interne markt actief naar werkbare compromissen zoeken die de interne markt verder verdiepen. Hoewel op vele vlakken veel gedaan is aan het verminderen van de belemmeringen, zijn er nog steeds zaken die het vrije verkeer belemmeren. Dat geldt

³² De kapitaalmarktunie is een onderdeel van de interne markt. Vanwege de verbondenheid met de Economische en Monetaire Unie en de bankenunie als onderdeel daarvan, wordt de voltooiing van de kapitaalmarktunie in dat kader besproken.

vooral voor ecosystemen zoals zakelijke dienstverlening, retail, toerisme en de bouw.³³ Het adresseren van deze belemmeringen maakt het ook mogelijk om het potentieel van de interne markt beter te benutten. Met name op het vlak van diensten en de digitale economie liggen er nog veel mogelijkheden. Ook de totstandkoming van een kapitaalmarktunie draagt bij aan het versterken van de interne markt (zie paragraaf 3.1.7).

Voor het vertrouwen in de goede werking van de interne markt moeten naleving en handhaving versterkt worden. Belemmeringen op de interne markt komen regelmatig voort uit onvoldoende implementatie en handhaving van regelgeving. Dit is een belangrijk punt van aandacht, want er zijn signalen dat de richtlijnen de laatste jaren minder snel en accuraat worden omgezet in nationale wetgeving door lidstaten: de 'omzettingsachterstand' is opgelopen van 0,7 procent in 2018 naar 1,6 procent in 2021 en het 'conformiteitstekort' van 0,6 procent van de omgezette richtlijnen in 2017 naar 1,3 procent in 2021.³⁴ Ook is het aantal inbreukprocedures van de commissie Von der Leyen met betrekking tot de interne markt maar liefst 80 procent afgenomen in de eerste drie jaar (2020–2022) ten opzichte van de eerste drie jaar van de Commissie onder Juncker.³⁵ Dit duidt op een verminderde focus op handhaving. Met de vele nieuwe wetten die in de huidige commissieperiode voorgesteld en/of al ingevoerd zijn waar bedrijven aan moeten voldoen, wordt het nog belangrijker dat goed op de naleving en handhaving van deze wetten in de lidstaten wordt toegezien.

Bij het wegnemen van belemmeringen is er ook aandacht nodig voor de coördinatie tussen lidstaten en goede besluitvorming. Dit is niet alleen relevant in het kader van crises, maar ook in het licht van de mogelijke EU-uitbreiding. Er moet daarom nagedacht worden over de vragen hoe de interne markt een speerpunt blijft ook juist in tijden van crisis en welke aanpassingen nodig zijn om de besluitvorming efficiënt te houden, terwijl essentiële waarden gerespecteerd blijven. Het is wenselijk een duidelijke jaarlijkse beleidscyclus aan te houden voor verdere integratie van de interne markt, waarbij substantiële voortgang bereikt wordt door voldoende politieke sturing en nauwe betrokkenheid van sociale partners om concrete belemmeringen aan te dragen en vervolgens ook aan te pakken.

3.1.4 Sociale agenda: verdere implementatie en versterking sociale pijler

In het licht van de geopolitieke transitie is een sterk Europa belangrijker dan ooit. Een sterk economisch Europa vergt ook een sterk sociaal Europa. Dit is essentieel om maatschappelijke stabiliteit, solidariteit en eensgezindheid te bewaren. Maatregelen op Europees niveau zijn in aanvulling op maatregelen op lidstaatniveau nodig om bij te dragen aan opwaartse convergentie en een gelijk speelveld. Daarnaast leiden de drie transitie op de terreinen van klimaat, digitalisering en strategische autonomie tot grote veranderingen. De uitdaging is ervoor te zorgen dat iedereen daar in mee kan gaan en het niet tot uitsluiting of groeiende ongelijkheid leidt, maar dat mensen juist perspectief wordt geboden. Wat is hiervoor nodig? In deze paragraaf bespreken we de

³³ *The Single Market at 30*, COM (2023) 162 final, zie https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2023-03/Communication_Single%20Market%20at%2030.pdf. Er zijn overigens ook nog kritischer geluiden, zie bijv. Bauer, M. (2023) *What is Wrong with Europe's Shattered Single Market?: Lessons from Policy Fragmentation and Misdirected Approaches to EU Competition Policy*, ECIPE occasional paper – No. 02/2023.

³⁴ *The Single Market at 30*, COM(2023) 162 final, p. 13

³⁵ Daarbij moet wel worden opgemerkt dat dit cijfer alleen niet alles zegt over de inspanningen van de commissie m.b.t. interne markt. Zie: www.ft.com/content/b81c0d86-4837-42a5-bf01-d4768791f2cf?accessToken=zWAF--UPNyjIkdO4HA2GSdDcPdO_AdR2h5Hyzw.MEUCIGv1R1-T9MfR8U6gC6FRCQrubTyy3krWzky0D_-B6wIDAiEAnXhVIUXgT9UrbhiN1WZd_VoQwbjHKp0WsbsLIZNzOA&sharetype=gif&token=57c3ac5e-3f3b-46ca-b5ee-fb051e3941d2.

'eigenstandige' onderdelen van het Europese sociale beleid. Dat neemt niet weg dat de sociale dimensie ook voor andere onderdelen van de beleidsagenda van belang is.

Er is de afgelopen periode een aantal resultaten bereikt in de EU op dit vlak, zoals een kader voor toereikende minimumlonen en de richtlijn met quota voor vrouwelijke bestuurders. April 2023 is er ook overeenstemming bereikt over de richtlijn inzake loontransparantie en de verbetering van de arbeidsvoorwaarden van platformwerkers. Voor de periode 2024–2029 blijft vooral de versterking en implementatie van de Europese pijler van sociale rechten in de lidstaten een belangrijk aandachtspunt als basis voor opwaartse convergentie. De sociale pijler, die in 2017 is vastgesteld, bevat twintig grondbeginselen en belangrijke rechten. Op de Sociale top van Porto (7 mei 2021) is het belang van de sociale pijler bevestigd in de verklaring van Porto over sociaal engagement, ondertekend door de voorzitter van de Europese Commissie, de voorzitter van het Europees Parlement, de Portugese premier (als vertegenwoordiger van het land dat voorzitter was van de Raad van de EU), de Europese sociale partners en maatschappelijke organisaties.³⁶ Er zijn toen ook doelstellingen geformuleerd op het gebied van werkgelegenheid, opleiding en vermindering van armoede.

Een belangrijke vraag voor de sociale agenda is wat de juiste balans is tussen de bevoegdheden van de lidstaten en de bevoegdheden van de EU. De EU heeft de bevoegdheid om regelgeving op het terrein van veiligheid en gezondheid op het werk te harmoniseren. Dat is ook nodig voor het scheppen van een gelijk speelveld en het voorkomen van ongewenste concurrentie. Wat betreft de beloning, waar ook de autonomie van sociale partners speelt, heeft de EU minder bevoegdheden. Wel heeft de EU een procedureel kader vastgesteld om de minimumlonen aan de hand van duidelijke criteria vast te stellen en aan te passen, en de toereikendheid ervan te toetsen aan vooraf gestelde referentiewaarden, en het toezicht op de naleving te versterken. Op terreinen waar de EU weinig bevoegdheden heeft tot wettelijke harmonisatie kan de EU daarnaast bijdragen aan haar sociale doelstellingen met coördinatie van het beleid van de lidstaten door het formuleren van gemeenschappelijke doelstellingen en het toezien op de naleving daarvan. De EU heeft wel een belangrijke rol bij het versterken van de positie van sociale partners en de sociale dialoog op alle niveaus.

Opvolging van de implementatie van de richtlijn betreffende toereikende minimumlonen
Richtlijn 2022/2041 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie is in oktober 2022 vastgesteld. Deze richtlijn stelt de normen vast voor de vaststelling van toereikende minimumlonen en van de bescherming van werknemers door minimumlonen in de vorm van wettelijke bepalingen of in de vorm van collectieve arbeidsovereenkomsten. In de komende periode zal opvolging moeten worden gegeven aan de implementatie van deze richtlijn:

- Monitoring van de inspanning van de lidstaten in het vastleggen van criteria en timing voor de aanpassing van de wettelijke minimumlonen en het betrekken van de sociale partners in dit proces.
- Monitoring van de initiatieven van de lidstaten om uitvoering te geven aan het versterken van het recht op collectief onderhandelen, de toegang tot informatie, de bescherming van werknemers en vakbondsvertegenwoordigers tegen discriminatie (en de juridische bescherming tegen benadeling) en tegen inmenging door werkgevers.
- Een specifiek actieplan opstellen hoe de sociale dialoog te verbeteren in alle sectoren voor het behalen van een collectieve dekkingsgraad van 80 procent, het versterken van cao's op nationaal en sectorniveau. Specifieke ondersteuning van

³⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&newsId=10004&langId=en>

het versterken van sociale partners via Europese fondsen, in bijzonder het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+).

Een kader voor minimumnormen sociale zekerheid

Deze mandaatsperiode is er, zoals hierboven aangegeven, een richtlijn vastgesteld voor de vaststelling van adequate minimumlonen. Vanuit onder andere de Conferentie over de toekomst van Europa (mei 2022) is voorgesteld om ook minimumnormen of criteria vast te stellen voor sociale zekerheid en de toegang tot gezondheidsdiensten. Het Europees Parlement heeft in maart 2023 een resolutie aangenomen waarin het de EC vraagt om met een voorstel voor een richtlijn te komen voor een adequaat minimuminkomen in de lidstaten.³⁷ Naar voorbeeld van de richtlijn toereikende minimumlonen zou een dergelijke richtlijn gericht moeten zijn op een gemeenschappelijk kader voor de vaststelling van minimumnormen voor sociale zekerheid en niet op de hoogte van deze normen.

Verdere uitwerking en concrete invulling van de EPSR

In de komende periode zal gewerkt moeten worden aan een verdere uitwerking en concrete invulling van de Europese pijler van sociale rechten. Dat vraagt om versterking en uitbreiding van de kerndoelen over werkgelegenheid, skills en armoedebestrijding. Hiervoor is een grondige evaluatie nodig van de voortgang die in de lidstaten is geboekt met het bereiken van de doelstellingen van de sociale pijler.

Het Europees Semester van beleidscoördinatie tussen de lidstaten biedt een passend instrument voor het monitoren van de vooruitgang van opwaartse convergentie op het niveau van de lidstaten en de betrokkenheid van de sociale partners daarbij³⁸. De SER beklemtoont de gelijkwaardigheid van de sociale en economische beleidscoördinatie binnen het Europees Semester.

De EU heeft doelstellingen geformuleerd over banen, opleiding en vermindering van armoede voor 2030 (zie kader Voornaamste EU-doelstellingen 2030). In 2022 had 75 procent van de EU-burgers tussen de 20 en 64 jaar een baan. De doelstelling van 78 procent in 2030 ligt daarmee binnen handbereik, al zijn er lidstaten die hierbij achter blijven. De lat voor deze arbeidsparticipatiedoelstelling kan hoger worden gelegd. Er moet de komende periode echter meer gebeuren om met name de doelstellingen op het terrein van opleiding en armoedevermindering te.³⁹

Een blijvend aandachtspunt is hoe lidstaten aan de gezamenlijke sociale doelstellingen te houden gezien de wenselijkheid van integraal sociaal-economisch beleid. Dat gebeurt nu in het Europese Semester onder meer met een sociaal scoreboard⁴⁰. Daarmee wordt duidelijk waar de afzonderlijke lidstaten staan ten opzichte van de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen en de nog te leveren beleidsinspanningen. Zo wordt ook de basis gelegd voor de landspecifieke aanbevelingen. Het is daarbij van belang dat lidstaten die goed presteren volgens het sociale scoreboard niet achterover gaan leunen (zie verder paragraaf 3.1.7).

³⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 15 maart 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0076_NL.html

³⁸ Het Europees Semester is een jaarlijks terugkerend beleidsproces om het economisch, budgettair, werkgelegenheids- en sociaal beleid in de EU te coördineren. Zie ook kader Het Europees Semester van beleidscoördinatie op p. 50. Bron: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/european-semester>.

³⁹ Zie uitgebreider: Europese Commissie (2022) *Proposal for a joint employment report 2023*, pp. 28-29.

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/scoreboard>

Om de voortgang van de opwaartse convergentie goed te kunnen volgen, moeten er voor alle twintig elementen van de sociale pijler passende indicatoren worden ontwikkeld.

Om de prestaties met betrekking tot de sociale afspraken beter te monitoren, hebben België en Spanje een nieuwe sociale-onevenwichtigheidsprocedure voorgesteld. Deze zou gestart kunnen worden op basis van slechte scores op het sociale scoreboard. Het accent zou daarbij vooral moeten liggen op ondersteuning om de onevenwichtigheid weg te nemen en niet op het bestraffen. Integratie in de bestaande procedures van het Europees Semester heeft als voordeel boven het instellen van een nieuwe procedure dat hiermee sociale en economische beleidsmaatregelen in hun samenhang kunnen worden gezien. Het gaat daarbij om de mogelijke sociale effecten van economische maatregelen (bijvoorbeeld op inclusie en inkomensongelijkheid) of de budgettaire effecten van sociale maatregelen. De Europese Commissie heeft in het kader van de hervorming van het EMU-bestuur (economic governance) voorgesteld om de voortgang met betrekking tot de sociale pijler onderdeel te laten zijn van het Europees Semester met daarbij een goede betrokkenheid van sociale partners.⁴¹ Deze benadering heeft daarom in beginsel de voorkeur boven het opzetten van een aparte procedure voor sociale onevenwichtigheden. Van belang is wel dat lidstaten die tekortschieten in de sociale doelstellingen niet alleen worden gemaand maatregelen te nemen, maar daarbij ook in voldoende mate worden ondersteund, bijvoorbeeld door gerichte inzet van de cohesiegelden (zie ook verderop onder het kopje Cohesie- en herstelbeleid).⁴²

Vaardighedenagenda

Het waarborgen van gelijkheid en integratie binnen de opleidingsvoorzieningen en de samenleving in het algemeen is nu belangrijker dan ooit, met name in het licht van de groene en digitale transitie. Bovendien is het financieel en immaterieel ondersteunen van het ontwikkelen van vaardigheden, ook als iemand al aan het werk is binnen een bedrijf of organisatie, essentieel voor het slagen van de transitie op een eerlijke manier en in het kader van concurrentiekracht, innovatie en verdienvermogen. Hoewel de bevoegdheid voor de inhoud en de organisatie en financiering van de onderwijs-, training- en opleidingsstelsels bij de lidstaten en sociale partners ligt, heeft gezamenlijk optreden binnen de EU meerwaarde.⁴³ Op EU-niveau is een agenda voor ontwikkeld voor het beleid ten aanzien van vaardigheden (zie kader Overzicht vaardighedenagenda op pagina 16-17). Aan de hand hiervan kan de EU onder meer agenderen, coördineren en uitwisselen. Zo kan een bijdrage geleverd worden aan het stimuleren van nationale initiatieven en het opstellen van een gemeenschappelijk beleidskader, het aanpakken van grensoverschrijdende aspecten zoals diploma-erkenning en uitwisseling van studenten en leerlingen, cofinanciering van projecten en het ontwikkelen van gezamenlijke instrumenten voor de uitleg en erkenning van vaardigheden in andere lidstaten.

De Europese Commissie kondigt aan de zogeheten skills-firstbenadering te willen uitwerken, waarbij de werkelijke vaardigheden meer centraal staan dan de formele kwalificaties van personen.⁴⁴ Daarbij gaat het ook om de mogelijkheid voor de

⁴¹ Europese Commissie (2023) *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad* (EC) No 1466/97. Zie: overweging 5 (noodzaak integraal beleid), artikel 3 (Europees Semester) en artikel 26 (dialogue over het Europees Semester).

⁴² Dit komt onvoldoende terug in het voorstel van de EC (zie vorige voetnoot). Het accent ligt daar vooral op waarschuwen en bestraffen als lidstaten zich niet houden aan de afspraken (artikel 4).

⁴³ Zie: SERverkenning (2019) *Verkenning Prioriteiten voor een fair Europa: Samen sterker in een onzekere wereld*, p. 66.

⁴⁴ *Longterm competitiveness of the EU: looking beyond 2030*, COM(2023) 168 final, p. 15. Zie: https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/Communication_Long-term-competitiveness.pdf.

erkenning in andere lidstaten van deze competenties. Daarnaast kan worden gedacht aan een bredere toepassing van het beginsel van automatische erkenning van beroepskwalificaties in andere lidstaten.⁴⁵ Dat is ook van belang voor een goede werking van de interne markt.⁴⁶

Het European Year of Skills (2023) vraagt om opvolging met een actieplan: de maatregelen moeten krachtig genoeg zijn om echt een verschil te maken. Het recht op opleiding, kwaliteitsbanen met fatsoenlijke salarissen en arbeidsomstandigheden voor werknemers moeten in de komende mandaatsperiode prioriteit verkrijgen. De samenleving en het bedrijfsleven hebben een gezamenlijke opdracht om werknemers die met deze transitie te maken krijgen nieuw perspectief te bieden op passende werkgelegenheid. Het EP vindt dat het recht van stagiairs op betaling hier deel van uitmaakt⁴⁷.

Overzicht vaardighedenagenda

De aandacht voor vaardigheden op Europees niveau kreeg in 2016 een impuls door de eerste *Vaardighedenagenda*. Deze aandacht voor vaardigheden op Europees niveau moest bijdragen aan een van de prioriteiten van de commissie-Juncker (*A new boost for jobs, growth and investment*), die lidstaten en belanghebbenden opriep om de kwaliteit en relevantie van vaardigheden voor de arbeidsmarkt te vergroten.⁴⁸

Voortbouwend op deze agenda heeft de huidige commissie in 2020 een nieuwe *Europese vaardighedenagenda* ingezet. Het is een vijfjarenplan, dat ook concrete doelen over vaardigheden en scholing formuleert die in 2025 behaald moeten zijn:

- 120 miljoen volwassenen in de EU nemen jaarlijks deel aan onderwijs.
- 14 miljoen volwassenen met lage kwalificaties in de EU moeten elk jaar leren.
- 2 miljoen werkzoekenden of een op de vijf moet een recente leerervaring hebben⁴⁹.
- 230 miljoen volwassenen hebben minimale digitale basisvaardigheden.

Om dit te bereiken zijn er in de agenda acties geïdentificeerd die in vier blokken zijn verdeeld:⁵⁰

1. Een oproep om de krachten te bundelen in een collectieve actie – de zogenaamde Pact for Skills, waarin partijen bij elkaar worden gebracht en er bijvoorbeeld gezamenlijke trainingen worden georganiseerd binnen een waardoor het kennis- en vaardighedeniveau binnen een gehele keten toeneemt.
2. Maatregelen om ervoor te zorgen dat mensen over de juiste vaardigheden voor banen beschikken (onder meer ondersteuning van de ontwikkeling van een kernpakket groene vaardigheden voor de arbeidsmarkt om zo de groene transitie te ondersteunen).
3. Tools en initiatieven om mensen te ondersteunen bij hun trajecten voor levenslang leren.

⁴⁵ Dat beginsel is nu alleen van toepassing op de opleidingstitels van artsen, verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers, beoefenaren der tandheelkunde, specialisten in de tandheelkunde, dierenartsen, apothekers en architecten (artikel 21 EU-richtlijn 2005/36 over de erkenning van beroepskwalificaties).

⁴⁶ Zie: Dahlberg, E. [et al.] (2020) *Legal obstacles in Member States to Single Market rules*, paragraaf 4.3.

⁴⁷ REPORT with recommendations to the Commission on quality traineeships in the Union | A9-0186/2023 | European Parliament (europa.eu)

⁴⁸ Zie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2039.

⁴⁹ Uitgaande van een gemiddelde leerperiode van 3 maanden, impliceert dit 8 miljoen leeractiviteiten jaarlijks en dus 40 miljoen leeractiviteiten over de 5-jaarlijkse periode.

⁵⁰ Zie: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=en>.

4. Een raamwerk om investeringen van lidstaten en particulieren in vaardigheden te ontsluiten.

Er bestaan verbanden met belangrijke andere onderdelen van Europees beleid, juist omdat vaardigheden voor veel transities en ambities van groot belang zijn. Zo bestaan er links met de Europese digitale strategie, de industriële en mkb-strategie, het herstelplan voor Europa en de ondersteuning van jeugdwerkgelegenheid. Uit verschillende fondsen is er ook financiering van vaardigheden, zoals het Europees Sociaal Fonds, Erasmus+-programma, InvestEU en het Corona-herstel fonds RFF.

Dit jaar (mei 2023-mei 2024) is als het jaar van de vaardigheden benoemd, het European Year of Skills. Dit wordt vooral gebruikt om het ontwikkelen van vaardigheden te bevorderen. De focus ligt op het toepassen van bestaande instrumenten, maar er zijn ook enkele nieuwe initiatieven, zoals het lanceren van een EU-talentenpool, om hooggekwalificeerde mensen van buiten Europa aan te trekken in strategische sectoren, of de start van de Cyber Skills Academy, die mensen op het gebied van cybersecurity zal trainen.⁵¹

Coördinatieverordening sociale zekerheid

De volgende mandaatsperiode zal er waarschijnlijk ook verder moeten worden gewerkt aan de hervorming van verordening 883/2004⁵² over de coördinatie van de sociale zekerheid die sinds 2016 op de agenda staat. Hierover is er nog steeds geen overeenstemming bereikt tussen lidstaten en het Europees Parlement. Een goede coördinatie is van cruciaal belang om over de grens werken mogelijk te maken, werknemersrechten op sociale zekerheid daadwerkelijk te kunnen claimen en het ontwijken van het afdragen van socialezekerheidspremies tegen te gaan. Nederland verzet zich tegen een verlenging van de periode waarin werkzoekenden met behoud van uitkering in een andere lidstaat verblijven om daar werk te zoeken en vraagt de EC met een geheel nieuw voorstel te komen voor de modernisering van de verordening mede in het licht van nieuwe ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zoals digitalisering en telewerken.

Arbeidsmobiliteit, detachering en migratie

Detachering vanuit een andere lidstaat is in Nederland nu de belangrijkste route waarmee derdelanders op de Nederlandse arbeidsmarkt komen.⁵³ Dat geldt ook voor andere lidstaten zoals België. Deze werknemers zijn kwetsbaar voor uitbuitingspraktijken. Daar komt bij dat goede klachtenmechanismen op nationaal niveau ontbreken en de inspectie vaak tekortschiet. Dit vraagt om een betere regulering van detachering van derdelanders en vooral om betere afspraken over handhaving op Europees niveau, zodat het minder strenge toelatingsbeleid in de ene lidstaat via detachering geen consequenties heeft voor lidstaten met een strenger toelatingsbeleid.

Het is van belang dat de aanpak van misbruik in detacheringketens, onder meer door regelgeving ter voorkoming van misbruik door malafide uitzendbureaus en door postbusfirma's, verder wordt aangepakt zoals onlangs voorgesteld door de sociale partners in de bouw.⁵⁴ Mede met het oog hierop is het van belang dat bij de komende

⁵¹ Zie ook: https://year-of-skills.europa.eu/index_en.

⁵² *Verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (883/2004/EG)*.

⁵³ Lange, T. de (2023) *Arbeidsmigratie van buiten de EU als oplossing voor personeelstekorten: Europese en nationale regulering en perspectieven*, TRA 2023/4, pp. 16-17.

⁵⁴ Zie ook de gezamenlijke aanbevelingen van de sociale partners in de bouw van 25 april 2023 (European Federation of Building and Woodworkers en de European Construction Industry Federation). Zie: https://www.fiec.eu/application/files/9216/8856/3535/FELM__joint_recommendations__EN.pdf

evaluatie van de Europese Arbeidsautoriteit goed wordt gekeken of het mandaat en de middelen toereikend zijn om de verwachtingen over het voorkomen van misstanden en het bevorderen van een gelijk speelveld mogelijk te maken. Deze groep (en andere EU-arbeidsmigranten) is kwetsbaar voor uitbuiting. Toch zijn de aanbevelingen van de commissie-Roemer nog steeds onvoldoende uitgevoerd.

Het vrij verkeer van werknemers in verband met de mogelijke verdere uitbreiding van de EU komt in paragraaf 3.2 aan de orde.

Arbeidsomstandigheden en psychosociale risico's

Het verzuim van werknemers door psychosociale arbeidsbelasting (PSA) is de afgelopen jaren gestaag toegenomen in Nederland.⁵⁵ Het gaat om aan het werk gerelateerde risico's, zoals een te hoge werkdruk, intimidatie, pestgedrag, (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en andere vormen van ongewenst gedrag, die ieder afzonderlijk of in onderling verband bijdragen aan de ontwikkeling van PSA. De SER adviseert om PSA verplicht onderdeel te laten zijn van elke actief gebruikte arbocatalogus en elke (branche)risico-inventarisatie en -evaluatie, aangezien PSA in alle sectoren voorkomt, en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag als een aparte categorie te agenderen binnen de (branche-)RI&E.⁵⁶ Ook op EU-niveau is er meer aandacht voor PSA. De Europese Commissie constateert in haar mededeling over het strategisch kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2021–2027 dat veel werknemers te maken hebben met PSA in de EU en dat dit ook samenhangt met telewerktrends, zoals permanente connectiviteit, een gebrek aan sociale interactie en een toenemend gebruik van ICT.⁵⁷ Er bestaat geen regelgeving betreffende PSA op Europees niveau. Het is echter wel duidelijk dat dit onder de reikwijdte valt van de Europese arbowetgeving.⁵⁸ Het EP heeft de Europese Commissie opgeroepen om in overleg met sociale partners te komen met een voorstel voor wetgeving om PSA op het werk te voorkomen.⁵⁹ Aandachtspunten bij PSA-beleid zijn volgens de SER de mogelijkheden tot aangepast werk, de uitvoerbaarheid voor met name mkb-bedrijven en de handhaafbaarheid.

Recht op onbereikbaarheid

De Europese Commissie roept in bovengenoemde mededeling over het strategisch kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2021–2027 de sociale partners op om onderhandelingen te starten over een van de aspecten van PSA, namelijk het recht op onbereikbaarheid. Dit laatste ook naar aanleiding van een resolutie van het Europees Parlement over dit thema. De onderhandelingen tussen sociale partners voor een overeenkomst over telewerken en het recht om niet bereikbaar te zijn ('right to disconnect') zijn in september 2022 gestart. Indien er een overeenkomst wordt bereikt tussen de sociale partners, dan zal die vervolgens worden omgezet in een Europese richtlijn. Daarmee zou de bestaande autonome overeenkomst over telewerken uit 2002 worden herzien en bindend worden, en het recht om niet bereikbaar te zijn op Europees

⁵⁵ SERverkenning (2023) *Verkenning Naar een werkend arbostelsel voor iedereen: Arbovisie 2040, deel 1*, p. 39.

⁵⁶ Risico-inventarisatie en -evaluatie. Zie ook SER (2023) *Verkenning Naar een werkend arbostelsel voor iedereen: Arbovisie 2040, deel 1*, p. 83.

⁵⁷ Europese Commissie (2021) *Mededeling Strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2021–2027: Gezondheid en veiligheid op het werk in een veranderende arbeidswereld*, COM(2021) 323, pp. 8-9.

⁵⁸ Volgens artikel 5 lid 1 van *Kaderrichtlijn 89/391 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk* is de werkgever verplicht te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met het werk verbonden aspecten. Zie verder: www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/psychosocial-risks.

⁵⁹ *Resolutie van het Europees Parlement van 5 juli 2022 over geestelijke gezondheid in de digitale arbeidswereld*.

niveau worden vastgelegd. Vervolgens zal de richtlijn goed moeten worden geïmplementeerd op lidstatenniveau.

Europese Gezondheidsunie

COVID-19 legde op pijnlijke wijze bloot dat de EU niet goed was voorbereid op het omgaan met een pandemie, die niet alleen veel persoonlijk leed heeft veroorzaakt, maar ook grote sociaal-economische gevolgen heeft gehad. Deskundigen zijn het erover eens dat grensoverschrijdende gezondheidsrisico's veroorzaakt door een zoönose zoals COVID-19, SARS of MERS zich vaker en diverser kunnen voordoen vanwege klimaatverandering, ontbossing en andere schade aan natuurlijke leefmilieus. Een nieuwe pandemie valt niet uit te sluiten.⁶⁰ Om beter voorbereid te zijn en sneller noodmaatregelen te kunnen treffen op EU-niveau, heeft de huidige EC gewerkt aan het opzetten van een Europese Gezondheidsunie. Zo is er een verordening gekomen over ernstige grensoverschrijdende bedreiging van de gezondheid, die een juridisch kader biedt voor snelle gezamenlijke actie, een nieuwe Autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied (HERA), en is het Europees Centrum voor ziektebestrijding en -preventie (ECDC) versterkt.⁶¹ Hier zal in de komende mandaatsperiode verder aan gewerkt moeten worden. Uit de burgerdialoog die Nederland heeft georganiseerd in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa blijkt dat burgers vinden dat de lidstaten vooral zelf hun gezondheidsstelsel eerlijker en beter moet maken. Burgers vinden wel dat de EU meer regie moet nemen in een pandemie en moet bijdragen aan betaalbare en betrouwbare medicijnen voor iedereen.⁶² Deze nadruk op grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen strookt ook met het subsidiariteitsbeginsel. De EU-bevoegdheden op het terrein van grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen zijn echter beperkt. De EU kan stimulerend en coördinerend optreden: enige harmonisatie van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen is echter uitgesloten. Het is de vraag of dit gezien de ernst van de situatie nog passend is.⁶³

Op het terrein van gezondheid kan in de volgende mandaatsperiode worden gedacht aan verdere versterking van HERA (met name de missie, het bestuur, de operationele capaciteit, de begroting, het beheer van intellectuele eigendomsrechten en de internationale rol), oprichting van een European Health Data Space voor verantwoord hergebruik van gezondheidsdata, uitwerking van de farmastrategie en het opstellen van regels voor duurzame en gezonde voeding (bijvoorbeeld maximumportiegroottes, verbod om suiker toe te voegen, uitbannen van pesticiden).

Cohesie- en herstelbeleid

De digitale en de klimaattransitie zullen verschillend uitwerken in de Europese regio's. Naast de verdere uitwerking de sociale pijler, draagt de EU met gerichte inzet van financiële middelen van de EU-begroting bij aan opwaartse convergentie tussen en binnen lidstaten en regio's. Het bevorderen van cohesie op Europese niveau berust ten dele op economische argumenten. Het kan het groeivermogen van de EU als geheel ten goede komen. Daarnaast geeft het streven naar cohesie uitdrukking aan de EU als belangen- en waardengemeenschap en is het ingegeven door zorgen over de mogelijke

⁶⁰ Renda, A. [et al.] (2023) *Improving the mission, governance, and operations of the EU HERA*, CEPS In-Dept analyses, pp. 14-15.

⁶¹ *Verordening (EU) 2022/2371 van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2022 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen en tot intrekking van Besluit nr. 1082/2013/EU.*

⁶² De Europese Commissie heeft op 26 april 2023 voorstellen gedaan.

⁶³ Zie verder: Seitz, C. (2023) *The European Health Union and the protection of public health in the European Union: Is the European Union prepared for future cross-border health threats?* *ERA Forum*, pp. 543-566. Zij stelt voor om aan de uitzonderingen voor het verbod op harmonisatie op het terrein van gezondheidszorg (artikel 168 lid 4 VWEU) toe te voegen: 'Maatregelen gericht op het voorkomen, controleren en bestrijden van overdraagbare ziektes met een pandemisch potentieel.'

gevolgen van een uit elkaar groeien van de regio's. Door de structuurfondsen, zoals het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, draagt de EU bij aan de economische, sociale en territoriale cohesie. Om te voorkomen dat door de COVID-19-crisis de verschillen tussen en binnen de lidstaten zouden toenemen, zijn hierbij het tijdelijke herstelfonds RRF en het tijdelijke SURE-instrument (waarmee lidstaten onder meer werktijdverkorting en andere maatregelen om werkloosheid te voorkomen kunnen financieren) bijgekomen. Deze zijn gefinancierd door leningen van de Europese Commissie op de kapitaalmarkt. Via de structuurfondsen en het RRF en SURE vindt een herverdeling van middelen plaats ten gunste van met name de minder ontwikkelde lidstaten en regio's in Midden- en Zuid-Europa. Om te voorkomen dat de klimaat- en digitale transitie de verschillen tussen en binnen lidstaten en regio's vergroten, is het van belang om de cohesiegelden hier meer gericht op in te zetten.⁶⁴ Dat is al deels gebeurd in het RRF-herstelfonds, waar lidstaten een aanzienlijk deel van de uitgaven moeten besteden aan projecten die deze transitie versnellen en ook anderszins aan condities gebonden zijn om deze gelden aan te wenden om te investeren in de structuurversterking van hun economie. Ook kan eraan worden gedacht om met het oog hierop de ondersteuning van onderzoek en innovatie door de EU beter toe te spitsen op de situaties in de regio's.⁶⁵

3.1.5 De digitale agenda: innovatie met behoud van Europese waarden

De digitale transitie heeft veel aandacht gekregen in de huidige commissieperiode. Er is veel nieuwe wetgeving ingevoerd of geïnitieerd.⁶⁶ Naast wetgeving zet de EU – in samenwerking met de lidstaten – in op onderzoek, vaardigheden en infrastructuur. Dit pakket van maatregelen moet er onder andere voor zorgen dat data delen wordt gefaciliteerd, dat marktmacht niet misbruikt wordt, dat er meer concurrentiemogelijkheden komen, dat mensen en bedrijven keuzevrijheid houden, dat de EU op digitaal gebied niet te afhankelijk wordt van grote buitenlandse partijen en dat een mensgerichte digitale transitie plaatsvindt, gebaseerd op fundamentele rechten en Europese waarden, met respect voor de democratie, de rechtstaat en het milieu. De ambitie is om van het huidige decennium Europa's *digital decade* te maken. Grondgedachte is dat de EU in een steeds digitalere wereld economisch competitiever wordt en ook op maatschappelijke terreinen (zoals gezondheidszorg) toonaangevend is op het wereldtoneel met Europese normen en waarden als onderscheidende factor. Ook is het beleid erop gericht technologie verantwoord toe te passen en de mogelijk negatieve sociale gevolgen van de inzet van nieuwe technologie of het gebruik van data te adresseren (zoals nepnieuws, privacyschendingen, risico's van het gebruik van kunstmatige intelligentie (zoals voor veiligheid, menselijke autonomie, discriminatie, privacy, menselijke waardigheid), et cetera). Dit beleid strookt grotendeels met de wens van burgers die willen dat de EU zorgt voor toegang tot een veilig en snel internet en dat er duidelijke regels en standaarden voor internetbedrijven zijn.⁶⁷

⁶⁴ Maucorps, A. [et al.] (2023), *op. cit.*

⁶⁵ Zie: Europese Commissie (2023) *Science, innovation and performance of the EU 2022: Building a sustainable future in uncertain times*, hoofdstuk 2.2., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/52f8a759-1c42-11ed-8fa0-01aa75ed71a1/>.

⁶⁶ Het gaat o.a. om: de *Digital Markets Act*, die moet zorgen dat zorgen dat platformbedrijven als poortwachters van de digitale markt zich eerlijk gedragen; de *Digital Services Act*, die de verplichtingen regelt voor alle digitale intermediairs zoals cloud services, grote zoekmachines en online platforms in de EU; de *Data Governance Act*, die voorwaarden bevat voor het hergebruik in de EU van bepaalde gegevenscategorieën die in het bezit zijn van openbare instellingen en een aanmeldings- en toezichtskader voor het aanbieden van databemiddelingsdiensten; de *EU Chips Act*, die een kader biedt voor maatregelen ter versterking van het Europese ecosysteem voor halfgeleiders en Europese regels voor het op de markt brengen en het gebruik van AI-systemen.

⁶⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (8-3-2022) *Onze kijk op Europa: meningen, ideeën en aanbevelingen*, eindrapport, pp. 48-49.

Digitalisering is bij uitstek grensoverschrijdend Omdat de waarde van een netwerk exponentieel toeneemt met het aantal gebruikers, gaat de brede toepassing van ICT gepaard met netwerkeffecten en is schaal heel belangrijk in de digitale wereld. Daardoor kunnen er sterke spelers ontstaan op de wereldmarkt zoals de Amerikaanse en Chinese techbedrijven. Door schaal te creëren kan de EU sterker staan. Daarnaast is er een gelijk speelveld in de EU nodig, om zo schaalvoordelen te creëren. Dit komt niet alleen bedrijven binnen de EU ten goede, maar ook consumenten hebben daar doorgaans baat bij. Om deze redenen ligt het op dit terrein voor de hand om wetgeving vooral op EU-niveau te ontwikkelen.

Naast het in goede banen leiden van de digitale transitie is het versterken van Europa's digitale positie ook noodzakelijk. Digitalisering kan, met voldoende investeringen en de juiste beleidskaders, bijdragen aan het verhogen van de productiviteit, die belangrijk is om de Europese welvaart op peil te houden bij een in veel lidstaten vergrijzende bevolking. Digitalisering is ook van belang om de grote maatschappelijke problemen van onze tijd te kunnen aanpakken, zoals het komen tot duurzame mobiliteit, vergroening en het betaalbaar houden van sociale stelsels zoals de gezondheidszorg.

Het onderwerp zal blijvende aandacht nodig hebben. De grote uitdagingen op het gebied van de digitale transitie, waar nieuwe toepassingen elkaar razendsnel opvolgen, zijn: het versterken van de Europese digitale autonomie; aansluiting houden bij wereldtop (innovatie) en het waarborgen van Europese normen en waarden, inclusief de bescherming van de grondrechten van burgers en werknemers. Dit vergt een goede afweging tussen private en publieke belangen en tussen deze drie uitdagingen onderling.

Het is belangrijk dat de nieuwe digitale technologieën Europa niet alleen overkomen, maar dat er proactief wordt gehandeld in het licht van wat Europa wel of niet wil. De *Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium*, die de raad, het parlement en de commissie in december 2022 ondertekenden, is hierbij een goed startpunt. Zij geeft de waarden van de EU weer (zoals respect voor grondrechten, belang van inclusie en toegankelijkheid, aandacht voor duurzaamheid, veiligheid, et cetera) en scheidt daarmee een kader voor bedrijven en andere relevante spelers wanneer zij nieuwe technologieën ontwikkelen en in gebruik nemen.⁶⁸

Europa ondergaat én staat voor een grote digitale transformatie. Om de vruchten te kunnen plukken van verdere digitalisering moet de EU ervoor waken dat burgers, bedrijven en de overheid zelf vertrouwen houden in digitale technologie. Burgers en bedrijven moeten in staat worden gesteld om te functioneren in een digitale economie en samenleving. Een goed werkende digitale overheid en een naadloos werkende digitale infrastructuur zijn belangrijke fundamenten voor dit vertrouwen.

Naast de uiteenzetting van de waarden, heeft de EU voor 2030 ook een beleidsprogramma met concrete doelen geformuleerd⁶⁹ met betrekking tot:

- digitale transformatie van bedrijven;
- vaardigheden;
- veilige en duurzame digitale infrastructuur;
- digitalisering van overheidsdiensten.

⁶⁸ Zie voor de volledige tekst van de *Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium* <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>

⁶⁹ Beleidsprogramma voor het digitale decennium, zie: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_nl. Zie ook het kader Voornaamste EU-doelstellingen 2030 op pagina 16-17.

Op basis van beschikbare cijfers moet er op vrijwel al deze terreinen nog veel gebeuren (zie tabel 1); hier is in de volgende commissieperiode blijvende aandacht voor nodig, al zijn er wel grote verschillen tussen lidstaten.

Tabel 3.1 Stand van zaken Europese digitale ambities

	2021	Doel 2030
Digitale vaardigheden bevolking	54%	80%
ICT-specialisten	8,9 miljoen	20 miljoen
Digitale intensiteit mkb	55%	90%
Gebruik cloud, AI, big data	34%, 8%, 14%	75%
Online diensten overheid	75% (burgers), 82% (bedrijven)	100%

Bron: Europese Commissie (2022), *Digital Economy and Society Index (DESI)*

Daarnaast zijn de volgende onderwerpen belangrijk om te adresseren in de nieuwe EU-beleidsagenda, die grotendeels voortbouwen op de digitale rechten en beginselen.

Voortvarend oppakken en continueren van de ingezette EU-beleids- en -wetgevingsprocessen

De huidige Europese Commissie heeft al een stevige digitale agenda gebaseerd op het uitgangspunt dat 2020–2030 het digitale decennium van Europa wordt. In het kader van deze agenda is veel nieuwe wetgeving geïnitieerd, waarvan een deel in werking is getreden. Voor de komende mandaatsperiode is het belangrijk de ingezette EU-beleids- en -wetgevingsprocessen voortvarend op te pakken en te continueren. De omzetting/implementatie van beleid en wetgeving op nationaal niveau is daar een belangrijk onderdeel van.

Belang van continue monitoring en actualisering

Op alle terreinen van digitalisering is het belangrijk om de ontwikkelingen goed te monitoren. Dit geldt voor het behalen van de bovengenoemde doelen, maar ook voor nieuwe ontwikkelingen.⁷⁰

Nieuwe technologieën (en daaraan gelieerde businessmodellen) kunnen weer nieuwe uitdagingen oproepen. Deze uitdagingen kunnen technisch, economisch maar met name ook maatschappelijk van aard zijn. De snelle opkomst van generatieve AI zou bijvoorbeeld de inhoud van bepaalde banen snel kunnen veranderen en daarmee belangrijke sociaal-economische gevolgen kunnen hebben. Er zijn signalen dat beroepsgroepen zoals copywriters nu al de gevolgen van de grote taalmodellen voelen in de afname van het werkaanbod. Ook kunstenaars, video- en image editors, en andere creatieve beroepen worden geraakt door de razendsnelle en ongecontroleerde opkomst van generatieve AI. De snelheid van nieuwe technologische ontwikkelingen betekent dat beleid steeds moet worden bijgestuurd aan de hand van vragen zoals of het ingezette beleid effectief is, of er bijsturing of additioneel beleid nodig is, wat de impact is op de concurrentiekracht van de EU, wat de impact is op de opwaartse sociale convergentie binnen de EU, et cetera.

Bevorderen van betrokkenheid van belanghebbenden, inclusief werknemers

Om te zorgen dat digitale technologieën worden ontwikkeld en ingezet op een manier die de maatschappij als geheel ten goede komt, is overleg in de ontwikkelingsfase met andere belanghebbenden dan de technologieproducenten essentieel. Daarbij moeten in elk geval mensen op de werkvloer worden betrokken, zodat de inzet van digitale

⁷⁰ Voor de concrete doelen voor 2030 is monitoring al voorzien, zie ook <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

technologie op de werkvloer een middel blijft en geen doel op zich.⁷¹ Het is daarbij belangrijk dat er transparantie is: met welk doel wordt de digitale technologie ingezet? Door het betrekken van werknemers en vakbonden kan technologie beter worden benut en is er ook aandacht voor de bredere implicaties van het gebruik van technologie.

Een belangrijk actueel thema is de rol van specifiek AI op en rondom werk en wat dat betekent voor de kwaliteit van werk, de arbeidsverhoudingen, maar bijvoorbeeld ook voor het aannemebeleid. Dit is een onderwerp dat veel aandacht behoeft en waarover nog onvoldoende duidelijkheid bestaat. Een richtlijn AI en werk zou een stap in de goede richting zijn. Vroege betrokkenheid van sociale partners hierbij is essentieel. Hiertoe moeten de gevolgen van AI op de arbeidsverhoudingen in kaart worden gebracht, zoals gebruikelijk in een wetgevingsproces.

Ook andere belanghebbenden en experts moeten worden betrokken bij de ontwikkeling en inzet van nieuwe digitale technologieën, om te zorgen dat eventuele bredere maatschappelijke gevolgen al in een vroeg stadium in beeld zijn en kunnen worden geadresseerd. Dit betekent dat, ten eerste, belanghebbenden en experts ook een effectieve rol moeten krijgen binnen (mogelijke) nieuwe digitale gremia (zoals bijvoorbeeld een AI Board of een AI Office). Ten tweede is het belangrijk dat stakeholders (incl. sociale partners) een rol krijgen binnen de standaardiseringsprocessen bij de implementatie van Europese wetgeving over digitalisering. De zorgen van belanghebbenden moeten in beeld zijn van bedrijven en van de overheid. Belanghebbenden bestaan uit werknemers en bedrijven, maar bijvoorbeeld ook uit consumenten, patiënten en burgers. Het is van belang dat minderheden hierin gerepresenteerd zijn. Het betrekken van verschillende stakeholders en hun belangen is essentieel om te zorgen dat digitale technologieën werken voor iedereen.

Voor het betrekken van de verschillende stakeholders is goede voorlichting en educatie over digitalisering een essentieel element van beleid (naast de al bestaande aandacht voor vaardigheden). Veel mensen en organisaties zijn zich er niet altijd bewust van wat het gebruik van digitale technologie kan betekenen. Vaak delen zij bijvoorbeeld hun data via sociale media, slimme apparaten of online software zonder dat ze zich daarvan bewust zijn en de gevolgen kunnen overzien. Bewustwording van de risico's bij het gebruik van digitale technologie is daarom zeer belangrijk.

Bevorderen van een bredere mensgerichte benadering van nieuwe technologie

Het is belangrijk dat de EU een bredere mensgerichte benadering van nieuwe digitale technologie blijft bevorderen inclusief bij AI.⁷² Op de werkplek grijpt AI steeds meer in op de fundamenten van arbeidsrelaties: monitoring, evaluatie, beoordeling, loon, promotie en zelfs ontslag. Dit betekent dat besluitvorming die gebaseerd is op AI en die gevolgen heeft voor de arbeidsverhoudingen op de werkplek of de arbeidsrelatie van de werknemer (inclusief uitzendkrachten en ingehuurde zelfstandigen), in beginsel altijd een mens betrokken moet zijn. Een zelfde redenering over besluitvorming op basis van AI kan gevolgd worden waar het de relatie tussen overheid en burger betreft. In beginsel mogen bewakings- en monitoringpraktijken zowel op de werkplek als in de

⁷¹ Zie ook: Onderwijsraad (28-8-2022) *Inzet van intelligente technologie*.

⁷² Waarbij voortgebouwd op de Europese AI strategie, de Ethische Richtlijnen voor Verantwoorde AI en het voorstel voor een AI-verordening, waarin elementen als menselijk toezicht en menselijke autonomie, het voorkomen van discriminatoire uitkomsten, transparantie, privacy, veiligheid, robuustheid, cybersecurity, sociaal welzijn, bescherming van het milieu en verantwoording benadrukt worden.

publieke ruimte niet invasief zijn en moeten zij mensenrechten respecteren⁷³. Het is belangrijk dat bij dergelijke activiteiten aan de voorwaarden van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)⁷⁴ wordt voldaan, met inachtneming van de jurisprudentie die in de loop de jaren is opgebouwd en aankomende wet- en regelgeving zoals de AI Act. Indien er een ondernemingsraad is, dient deze op basis van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) instemming te geven met het voorstel van de werkgever tot inzet van die systemen.

AI ontwikkelt zich snel. Zij biedt enorme mogelijkheden voor waardecreatie, bijvoorbeeld om in een verduurzamend energiesysteem vraag en aanbod bij elkaar te brengen of in het ondersteunen van artsen bij diagnostiek in de gezondheidszorg, maar er zijn ook potentiële keerzijden. Een aantal nationale en internationale incidenten heeft ons geleerd dat het belangrijk is dat er meer transparantie komt indien AI wordt toegepast, zowel over het feit dat AI wordt toegepast als over de werking ervan, de data, algoritmen en modellen die zijn gebruikt en de wijze waarop er met de uitkomsten wordt omgegaan. Deze informatie moet toegankelijk en begrijpelijk zijn voor een breed publiek, niet alleen voor experts. Maar transparantie en menselijke betrokkenheid alleen zijn niet voldoende. De kwaliteit van AI moet worden verbeterd, privacy moet beter geborgd, er moet meer oog zijn voor de implicaties voor menselijke autonomie, banen, werk, onderwijs, maar ook mensenrechten, democratie en de rechtstaat.

Een bredere ondersteuning en begeleiding van werkgevers, werknemers, overheid en burgers is noodzakelijk op het gebied van AI – bijvoorbeeld middels handleidingen en certificering – zodat zij zorgvuldig, met een goede afweging van de risico's, over de toepassing van AI-systemen kunnen oordelen. Daarnaast moet de betrokkenheid van werkenden en hun informatie en consultatierechten evenzeer geborgd zijn. Het is belangrijk dat partijen die worden geraakt door besluiten die met behulp van AI tot stand zijn gekomen, altijd de mogelijkheid hebben om bezwaar te kunnen maken.

Innovatie met aandacht voor een gelijk speelveld en (cyber)veiligheid

Innovatie blijft van groot belang in dit veld waarbij ontwikkelingen zich snel opvolgen. Dit is van belang voor de concurrentiekracht. De EU moet zich richten op een sterkere positie voor de unie als wereldspeler op basis van wederzijdse afhankelijkheden. Dit vergt aanzienlijke investeringen (in ontwikkeling van verantwoorde sleuteltechnologieën, robuuste infrastructuur en talent). Het is belangrijk om het mkb hierin mee te nemen. Deze bedrijven beschikken vaak niet over specialistische kennis die ingezet kan worden voor digitale transformatie. Het opdoen van vaardigheden met digitale technologie is daarom juist ook voor kleine mkb-bedrijven wezenlijk om aan te kunnen haken bij de digitale economie. Ook vraagt het meer aandacht voor de praktische implementeerbaarheid van (de grote hoeveelheid aan) nieuwe regelgeving en ondersteuning van met name het mkb hierbij.

Tegelijkertijd is het van belang om voldoende aandacht te hebben voor een gelijk speelveld. Er is al een aantal grote (veelal niet-Europese) spelers (de zogenaamde big-techbedrijven) die vooroplopen, en vanwege netwerkeffecten en schaalvoordelen verdere voordelen hebben (zoals toegang tot data) om nieuwe producten of diensten te ontwikkelen of bestaande te verbeteren. Deze big-techbedrijven hebben in de loop der

⁷³ Zo merkt de SER ten aanzien van biomonitoring op dat de privacy van werknemers altijd moet worden gerespecteerd en dat het verwerken van gezondheidsgegevens in beginsel verboden is en dat voor bedrijfsartsen, die een centrale rol vervullen bij biomonitoring, een geheimhoudingsplicht geldt. Met biomonitoring worden gevaarlijke stoffen uit de werkomgeving in het lichaam gemeten, bijvoorbeeld via bloed of urine. Zie: SER-advies (2020), Biomonitoring en sensing: gezondheid en privacy op de werkvloer centraal.

⁷⁴ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/werk-en-uitkering/controle-van-werknemers/voorwaarden-voor-controle-werknemers>

jaren ook veel innovatieve bedrijven opgekocht voordat deze zich konden ontwikkelen tot concurrenten en zo hun positie op de markt verder versterkt. Vanwege de machtspositie die dit creëert kunnen er ongewenste effecten ontstaan, zoals hoge prijzen of ongunstige voorwaarden voor gebruik van hun producten of diensten, of bevoordeling van hun eigen producten of diensten. Het adresseren van dergelijke ongewenste effecten kan deels met behulp van al bestaande regels, zoals de *Digital Markets Act* (DMA) en de Europese mededingingswetgeving. Er zal blijvende aandacht nodig zijn voor doeltreffende wetgeving en handhaving daarvan op EU- en nationaal niveau, om misbruik en versteviging van té grote economische machtsposities van de grote technologiebedrijven – die poortwachters zijn in de digitale economie – te voorkomen en tegen te gaan. Zo kan markttoegang gewaarborgd blijven en krijgen nieuwe spelers de kans zich door te ontwikkelen.

Een gelijk spelveld en innovatie kan ook gestimuleerd worden door andere spelers betere mogelijkheden geven om de markt te betreden. Een voorbeeld hiervan zijn de initiatieven voor dataspace's, die meer data voor meerdere spelers beschikbaar maken, wat een bron kan zijn voor innovatie en meer concurrentie. Voor een effectieve werking van deze dataspace's is er nog meer aandacht nodig voor de voorwaarden waaronder ze de beoogde effecten kunnen hebben. Is bijvoorbeeld de businesscase voor bedrijven voldoende duidelijk: zijn de baten hoog genoeg en de risico's beperkt genoeg zodat zij hun data willen delen, maar ook de initiële investeringen willen doen?

Een belangrijke voorwaarde om digitalisering te bevorderen is veiligheid – mensen en organisaties willen ervan overtuigd zijn dat hun data veilig is voordat ze deze opslaan of delen. Maar veiligheid speelt ook breder, bijvoorbeeld bij spionage of cyberaanvallen en de hybride oorlogsvoering van Rusland en andere landen of groepen. De EC heeft al aandacht voor het belang van cyberveiligheid,⁷⁵ maar de vraag is of dit voldoende is. Het Agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging (Enisa) heeft een top tien samengesteld van cyberveiligheidsbedreigingen voor 2030 (zie figuur 3.1).⁷⁶ Het aanpakken van deze bedreigingen moet een belangrijke prioriteit zijn bij het ontwikkelen van een beleidsagenda voor de periode 2024–2029. Bijzondere aandacht is daarbij nodig voor ransomware.

Nieuwe regelgeving moet pas worden overwogen als bestaande en voorgestelde wet- of regelgeving ontoereikend lijkt, en het duidelijk is dat dit niet ligt aan onvolledige of onvoldoende implementatie van deze wetgeving.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld de herziening van de netwerk- en informatiesystemenrichtlijn (NIS2), waarmee de EU het minimale beveiligingsniveau van deze systemen wil verbeteren, of het wetsvoorstel voor een Cyber Resilience Act (CRA), die verplichte cyberbeveiligingseisen introduceert voor producten met digitale elementen.

⁷⁶ European Union Agency for Cybersecurity (2023) *Identifying emerging cyber security threads and challenges for 2030*.

Figuur 3.1 De belangrijkste bedreigingen voor cyberveiligheid

Bron: Enisa

3.1.6 Duurzaamheidsagenda: meer nodig om klimaatdoelen te halen

De Green Deal is een van de kernpunten van het huidige commissiebeleid. Klimaatbeleid is ook bij uitstek een beleidsterrein dat vanwege zijn grensoverschrijdende karakter alleen zinvol op (op zijn minst) Europees niveau kan worden aangepakt. Daarnaast zijn ook hier schaafeffecten belangrijk, bijvoorbeeld vanwege de efficiëntievoordelen van een grensoverschrijdende energie-infrastructuur. Er is een klimaatwet aangenomen met daarin bindende doelstellingen voor de uitstootreductie van broeikasgassen in 2030 en 2050 (zie het kader Voornaamste EU-doelstellingen 2030 op pagina 16-17). Het emissiehandelssysteem (ETS) – de hoeksteen van het EU-klimaatbeleid – is versterkt en verbreed. Er zijn afspraken gemaakt voor bijvoorbeeld de uitfasering van verbrandingsmotoren en het verhogen van energie-efficiëntie. Aangezien klimaatverandering, biodiversiteit, voedselveiligheid, ontbossing en bodemdegradatie nauw met elkaar samenhangen, heeft de EC ook een biodiversiteitsstrategie voor 2030 voorgesteld, voorstellen gedaan voor een natuurherstelwet en het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) vergroend. Het GLB is in 2023 een nieuwe fase ingegaan in de vorm van de verplichting voor lidstaten om een Nationaal Strategisch Plan op te stellen, met meer ambities op het gebied van biodiversiteit, klimaat en water. In 2027 wordt 30 procent van het budget voor directe betalingen aan boeren overgeheveld naar gebiedsgerichte, agromilieue- en innovatiemaatregelen. Bovendien wordt 25 procent van het resterende budget voor directe betalingen besteed via ecoactiviteiten. Het is belangrijk om het eerste jaar van het nieuwe GLB eerst goed te evalueren en vooruit te kijken naar het GLB na 2027.

Een deel van de voorstellen uit het omvangrijke Fit for 55-pakket⁷⁷ die gericht zijn op het behalen van de tussentijdse klimaatdoelen is nog onderwerp van besluitvorming, zodat het lastig is om precies aan te geven wat er wel en niet al is bereikt. De Russische inval in Oekraïne heeft tot een afbouw van de afhankelijkheid van Russisch gas geleid en tot een versnelling van de overstap naar duurzame energie.

⁷⁷ Dit pakket is een reeks voorstellen om de EU-wetgeving te actualiseren. De Europese klimaatwet maakt een wettelijke verplichting van de doelstelling om tussen nu en 2030 de netto-uitstoot van broeikasgassen met ten minste 55 procent te verminderen t.o.v. het niveau in 1990.

Volgens het Europees Milieuagentschap (EAA) zal met het huidige tempo de doelstelling van 55 procent reductie in 2030 niet bereikt worden. Daarom moet er een versnelling plaatsvinden van de huidige maatregelen en de implementatie daarvan om zo de doelstelling in 2030 wél te halen. Vooral de nationale implementatie van Europese richtlijnen zal hier een grote rol in spelen. Volgens het recentste rapport van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) dreigt het doel om de opwarming van de aarde tot 1,5 °C te beperken snel buiten beeld te raken.⁷⁸

Veel burgers vinden dat Europa een leidende rol moet spelen in de strijd tegen klimaatverandering. Ze willen onder andere dat landen en bedrijven beter samenwerken aan gerichte oplossingen, een eerlijk en praktisch uitvoerbaar CO₂-systeem dat zowel producten als gebruikers eerlijk belast en duidelijke en positieve communicatie over de klimaataanpak.⁷⁹

Bij de leidende rol van Europa moet oog zijn voor weglekeffecten. Als Europese bedrijven bijvoorbeeld een hogere prijs betalen voor hun CO₂-uitstoot dan hun concurrenten elders in de wereld, dan kan dat leiden tot verplaatsing van de productie naar landen met een lagere prijs of CO₂-uitstootnormen, waardoor daar vervolgens een hogere uitstoot plaatsvindt die de uitstootreductie in de EU tenietdoet. De Europese Commissie is daarom met het voorstel gekomen voor een koolstofcorrectiemechanisme voor bepaalde producten die de EU invoert uit derde landen (CBAM), maar dit zal niet alle weglekeffecten kunnen tegenhouden⁸⁰. Hierover is eind 2022 een akkoord bereikt tussen de raad en het EP. Een onderdeel van dat akkoord is dat de Europese Commissie eind 2027 het CBAM volledige zal evalueren en daarbij ook zal kijken naar de internationale onderhandelingen over klimaatverandering en de impact van het CBAM op de export van de minst ontwikkelde landen naar de EU.⁸¹

Het is essentieel dat sociale en economische aspecten voldoende worden meegenomen bij de klimaattransitie en goed worden afgewogen bij het vormgeven van groen beleid, om draagvlak te behouden en effectief beleid mogelijk te maken (just transition). Er moet oog zijn voor met name de mogelijke consequenties voor burgers met een laag inkomen en voor de gevolgen voor de werkgelegenheid in energie-intensieve regio's of bedrijven. Opleiding en training zijn van groot belang om ervoor te zorgen dat 'niemand achterblijft' en er voldoende gekwalificeerd personeel is om de transitie daadwerkelijk vorm te kunnen geven op de werkplek. Daartoe is het van belang dat het European Year of Skills (2023) opgevolgd wordt met een effectief actieplan (zie paragraaf 3.1.4).

Versterking grensoverschrijdende energie-infrastructuur voor elektriciteit en waterstof
Om de klimaatdoelen te halen is verdere elektrificatie van de industrie en het transport nodig. Het elektriciteitsverbruik zal in 2050 in Nederland ten minste twee- tot driemaal zo hoog zijn als nu.⁸² Het tijdig en op de juiste plaats realiseren van adequate elektriciteitsnetten is een hoofdpoging van de vernieuwing van het energiesysteem. Dat geldt voor het nationale én het Europese niveau. Door het vergroten en het beter en slimmer benutten van grensoverschrijdende transportcapaciteit, met name van stroomnetten, kan de verduurzaming van de energievoorziening worden bevorderd en de afhankelijkheid van energie-invoer uit derde landen worden verminderd. Om de overstap naar elektrisch rijden mogelijk te maken zal er ook meer moeten worden

⁷⁸ IPCC (2023) *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, www.ipcc.ch/report/ar6/syr/.

⁷⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (8-3-2022) *Onze kijk op Europa: meningen, ideeën en aanbevelingen*, eindrapport, p. 13.

⁸⁰ CBAM staat voor Carbon Border Adjustment Mechanism.

⁸¹ www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64509/deal-reached-on-new-carbon-leakage-instrument-to-raise-global-climate-ambition

⁸² Expertteam Energiesysteem 2050 (2023) *Energie door perspectief: rechtvaardig, robuust en duurzaam naar 2050*.

geïnvesteed in laadpalen. Grote verschillen tussen de lidstaten op dit vlak ontmoedigen het elektrisch rijden. De overschakeling van gas naar groene waterstof in met name de industrie vraagt ook om een uitbouw van de grensoverschrijdende transportcapaciteit en een passend regelgevend kader. Dit moet in de volgende periode hoog op de agenda staan, zodat er duidelijkheid ontstaat over publieke en private investeringen in groene waterstof.

Vaststellen klimaatdoel voor 2040

De Europese klimaatwet⁸³ verplicht de EC om in 2024 een klimaatdoel voor 2040 voor te stellen. De wet schrijft voor dat daarbij rekening moet worden gehouden met een groot aantal factoren⁸⁴. Een hoofdvraag daarbij zal zijn of gezien ook het recente IPCC-rapport de doelstelling om klimaatneutraal te zijn in 2050 naar voren gehaald moet worden. Gezien de mogelijk grote consequenties hiervan en de moeite die het kost om de huidige doelstelling voor 2030 te behalen, is het zaak dat er hierover een transparante afweging wordt gemaakt die kan rekenen op voldoende draagvlak. Essentieel is ook dat het uitfaseren van fossiele energiebronnen en het infaseren van alternatieve duurzame energie met elkaar in de pas blijven.

Meer aandacht voor circulariteit

De huidige Europese Commissie heeft verschillende voorstellen gedaan om de circulaire economie te bevorderen. Zo zijn er nieuwe regels voor het ontwerp, de productie en het afval van batterijen en accu's, en heeft de EC voorstellen gedaan om de regels voor het vervoer van afval te herzien, de reparatie en het hergebruik van goederen te bevorderen en voor het ecologisch ontwerp van duurzame producten (Ecodesign-verordening).⁸⁵ Dit laatste voorstel heeft tot doel de productie en consumptie te stimuleren van duurzame energie-efficiënte producten, die langer meegaan en zoveel mogelijk gemaakt zijn van recyclede materialen. De Europese Rekenkamer constateert dat er weinig schot zit in de overgang van de EU naar een circulaire economie. Volgens de rekenkamer hebben EU-maatregelen weinig effect gehad op deze overgang van de EU-landen; dit geldt met name voor het circulaire ontwerp van producten en productieprocessen.⁸⁶

De SER-verkenning (2022) *Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart* wijst op de nauwe samenhang tussen de energie- en de grondstoffentransitie.⁸⁷ Het doel van de energietransitie is minder opwarming van de aarde. De grondstoffentransitie richt zich op een volledig circulaire economie in 2050, ten gunste van klimaat, biodiversiteit en de leefomgeving. Zonder grondstoffentransitie

⁸³ Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet").

⁸⁴ Zoals: '(...) het meest recente wetenschappelijke bewijs, de sociale, economische en milieueffecten, met inbegrip van de kosten van het uitblijven van maatregelen; de noodzaak van een billijke en sociaal rechtvaardige transitie voor iedereen; kosteneffectiviteit en economische efficiëntie; het concurrentievermogen van de economie van de Unie, in het bijzonder dat van kleine en middelgrote bedrijven en sectoren die het sterkst zijn blootgesteld aan koolstoflekkage; de beste beschikbare kosteneffectieve, veilige en schaalbare technologieën; energie-efficiëntie en het beginsel "energie-efficiëntie eerst" en betaalbaarheid van energie en voorzieningszekerheid en de rechtvaardigheid en solidariteit tussen en binnen lidstaten.' (Artikel 4 lid 5 van verordening 2021/1119.) De European Scientific Advisory Board on Climate Change stelt een klimaatdoel voor van 90-95 procent reductie van broeikasgassen ten opzichte van 1990. Zie: European Scientific Advisory Board on Climate Change (2023) *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate change target and a greenhouse budget for 2030-2050*.

⁸⁵ Zie: Watkins, E. & A. Meysner (2022) *European Circular Economy policy landscape overview*, rapport, Institute for European Environmental Policy.

⁸⁶ Europese Rekenkamer (2023) *Circulaire economie: Trage overgang van de lidstaten ondanks EU-maatregelen*, Speciaal verslag 17/2023.

⁸⁷ Zie ook: SER-verkenning (2023) *Briefverkenning Meer vaart maken met de grondstoffentransitie: Reactie op het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030*.

komen de klimaatdoelen in de knel. Volgens de verkenning zullen we radicaal efficiënter moeten omgaan met grondstoffen, materialen en producten. Circulair grondstoffen- en materialengebruik vermindert ook de leveringsrisico's uit autocratische regimes zoals China of Rusland. De SER pleit in deze verkenning onder andere voor een eigenstandig, concreet, realistisch en afrekenbaar doel voor de grondstoffentransitie en een bijpassend beleidsinstrumentarium zoals subsidies, normering of beprijzen in de vorm van een Europese grondstoffenheffing en snellere vergunningverlening om afval weer als grondstof in te zetten. Dit impliceert naast een intensivering van het nationaal beleid⁸⁸ verkenning ook een intensivering van het Europese beleid dat vooral vorm zou moeten krijgen in de periode 2024–2029. Het is volgens dit SER-verkenning zaak om op nationaal niveau in de pas te lopen met Europese ontwikkelingen. De Europese Commissie heeft in maart 2023 een voorstel gedaan voor een Critical Raw Materials Act.⁸⁹ Voorgesteld wordt om tegen 2030 15 procent van het jaarlijks gebruik van kritieke grondstoffen te recycelen. Het is de vraag of dit de lat hoog genoeg legt.

De intensivering van het bestaande Europese beleid zou vorm kunnen krijgen door het ecologisch ontwerp van zoveel mogelijk productgroepen te versnellen. Dat kan op basis van het EC-voorstel voor de Ecodesign verordening (zie hierboven). Daarnaast zou er nieuw beleid kunnen worden ontwikkeld vooral gericht op het afzien en heroverwegen van producten (verschuiving van lagere naar hogere strategieën van circulariteit op de zogeheten R-ladder, gericht op een absolute vermindering van het grondstoffenverbruik om een volledig circulaire economie in de EU te bewerkstelligen).⁹⁰ Het Europese beleid is tot nu toe vooral gericht op de lagere R-strategieën, zoals recycling en terugwinnen.⁹¹ Onderdeel daarvan kan ook een betere beprijzing van fossiele grondstoffen zijn die in de industrie worden gebruikt. Vanwege het gevaar van weglekeffecten, moet dat op Europees niveau geregeld worden.⁹²

Verdere versnelling afbouw subsidies fossiele brandstoffen

Een manier om de energietransitie te versnellen is de versnelde afbouw van de bestaande subsidies op fossiele brandstoffen. De expliciete subsidies (vooral via belastingvrijstellingen) en impliciete subsidies (vanwege onvoldoende internalisatie van milieukosten) van fossiele energie zorgen voor een concurrentienadeel van groene energie of energiedragers zoals groene waterstof. Daarbij is het wel zaak dat met het oog op de energiezekerheid en de kosten van de transitie de toename van de investeringen in duurzame energie synchroon lopen met de afbouw van de investeringen in fossiele energie.⁹³ Op het pad naar een klimaatneutrale economie in 2050 zal ook fossiele energie voorlopig nodig blijven.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/european-critical-raw-materials-act_en

⁹⁰ Zie: Watkins, E. & A. Meysner (2022), *op. cit.*; PBL (2023) *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*, pp. 210-211; SER verkenning(2023) *Verkenning Meer vaart maken met de grondstoffentransitie: Reactie op het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030*, p. 12.

⁹¹ Zie uitgebreider Watkins E. & A. Meysner (2022), *op. cit.* De zogeheten R-ladder loopt van recover en recycle (opnieuw gebruiken) naar boven toe via repurpose, remanufacture, refurbish, repair, re-use (langer gebruik) naar reduce, rethink en refuse (minder tot geen gebruik). Zie: SER (2022) *Verkenning Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart*.

⁹² Zie SER-verkenning (2022), *op. cit.*, p. 54. De SER hanteert voor de invoering van een effectieve regulerende belasting diverse criteria: er moeten substitutiemogelijkheden zijn (bijvoorbeeld voldoende beschikbaar recyclelaaf of biograndstoffen), er dient sprake te zijn van inpasbaarheid in het belastingstelsel (uitvoerbaarheid, nalevingsbereidheid en handhaafbaarheid) en daarnaast vereist invoering van een regulerende belasting een infasering. Door de opbrengst terug te sluisen middels subsidiëring van duurzame alternatieven kunnen weglekeffecten of inkomenseffecten gemitigeerd worden terwijl het beoogde milieueffect wordt gerealiseerd.

⁹³ Zie International Energy Agency (2022) *World Energy Outlook 2022*, p. 180 e.v.

In een ideale wereld zouden hierover mondiale afspraken moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld over een adequate beprijzing van kerosine of diesel voor scheepsmotoren. De Europese Commissie heeft voorstellen ingediend die moeten leiden tot een meer gelijk speelveld voor de belasting op energiebronnen door een lagere belasting van duurzame energie en het afbouwen van vrijstellingen of lage tarieven voor fossiele energie.⁹⁴ Het besluitvormingstraject over deze voorstellen is nog niet afgerond. Het is gezien de geloofwaardigheid en het uiteindelijk afbouwen van aanzienlijke marktverstoringen van doorslaggevend belang dat de lidstaten het eens worden over deze voorstellen. Voor verdergaande voorstellen kan ook gedacht worden aan het inzetten van het staatssteuninstrumentarium om te zorgen dat de expliciete subsidies sneller worden afgebouwd.

3.1.7 Voltooiing banken- en kapitaalmarktunie en versterking EMU

Een van de doelen die EC-voorzitter Von der Leyen zich in 2019 had gesteld, was om de bankenunie en de kapitaalmarktunie te voltooien en de EMU te versterken. De transities op het terrein van klimaat, digitalisering en economische weerbaarheid vergen veel publieke en private investeringen. Financiële stabiliteit is een belangrijke voorwaarde voor een goed investeringsklimaat en een goed werkend financieel systeem. De recente bankenstress in de VS en elders heeft dat nog eens onderstreept. In de VS gelden de prudentiële regels van Bazel niet voor middelgrote en kleine banken.⁹⁵ Mede daardoor gelden er in vergelijking met de EU minder strikte regels voor rente- en looptijdenrisico, waar de gevallen banken aan onderdoor gingen. Van de opgave om de bankenunie en de kapitaalmarktunie te voltooien en de EMU te versterken is nog weinig terechtgekomen. Zo mist de bankenunie nog steeds het sluitstuk van een Europees depositogarantiestelsel en is het stabiliteits- en groeipact (SGP) nog niet hervormd. In het licht van eerst de coronacrisis en daarna de energiecrisis als gevolg van het wegvallen van de Russische gasimporten, zijn de regels voor het SGP en de staatssteun versoepeld. Met name door de coronacrisis zijn de schulden van overheden als percentage van het bbp verder opgelopen.⁹⁶ Sindsdien zijn de schulden – mede vanwege de hogere nominale groei van het bbp vanwege inflatie – iets gedaald; de hogere rente betekent wel dat de rentelasten zijn toegenomen. De gemiddelde schuldquote in de eurozone bedroeg (eind 2022) 92 procent.⁹⁷ Twaalf lidstaten in de eurozone hadden een schuld hoger dan 60 procent van het bbp. De hoogste schuldquote hadden Griekenland (171 procent) en Italië (144 procent). Nederland had een schuldquote van 50 procent. Het tijdelijke herstelfonds RRF heeft geholpen met het opvangen van de sociale en economische effecten van de coronacrisis en helpt bij het versterken van het groeipotentieel en opwaartse convergentie.⁹⁸ De komende jaren blijft de druk op de overheidsuitgaven hoog vanwege vergrijzing, de investeringen die nodig zijn voor de klimaattransitie en hogere defensie-uitgaven.

⁹⁴ Europese Commissie (2021) *Voorstel voor een richtlijn tot herstructurering van de Unieregeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (herschikking)*, COM(2021) 563.

⁹⁵ Het gaat daarbij om de regels die de financiële degelijkheid van banken bepalen. Kern daarvan zijn de vereisten voor de kapitaalbuffers die banken moeten aanhouden om schokken in hun uitstaande leningen of beleggingen te kunnen opvangen. Die regels worden afgesproken door de gezamenlijke centrale banken onder leiding van de Bank for International Settlements (BIS), gevestigd in de Zwitserse stad Bazel. Ze worden vervolgens geïmplementeerd in de bij de BIS aangesloten landen. In de EU gebeurt dit in een verordening over kapitaalvereisten.

⁹⁶ In 2020 nam de overheidsschuld in de eurozone als percentage van het bbp toe van 85,7 procent in 2019 naar 99 procent (een toename van 15,5 procent). Cijfers op basis van de AMECO-databank van de Europese Commissie.

⁹⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics#Introduction

⁹⁸ Zie: Bańkowski, K. [et al.] (2022) *The economic impact of Next Generation EU: a euro area perspective*, ECB Occasional Paper, No. 291.

De voltooiing van de banken- en de kapitaalmarktunie en de versterking van de EMU blijven dus op de agenda staan. De hoge publieke en private schulden, het gebrek aan kapitaalmarktfinanciering naast bankfinanciering en de vervlechting van overheden en banken maken dat de EMU kwetsbaar blijft. Daar komt bij dat de klimaatverandering en de vergrijzing voor een druk op de overheidsuitgaven zal zorgen. Het bereiken van de klimaatdoelstelling in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050 vraagt om aanzienlijke publieke en private investeringen (zie paragraaf 3.3.3). Vergrijzing zet ook het arbeidsaanbod en daarmee de potentiële groei onder druk.

Een muntunie vraagt om solidariteit tussen landen. Die wordt nu georganiseerd door de Europese Centrale Bank (ECB), waar een centraal Europees begrotingsbeleid in theorie de koninklijke route zou zijn. De onvolmaakte huidige situatie (geen centraal EU-begrotingsbeleid, een onvoltooide bankenunie en kapitaalmarktunie) test de muntunie keer op keer en belemmert de interne markt.

Een belangrijke reden waarom er weinig voortgang is geboekt op bovengenoemde thema's is dat lidstaten het niet eens kunnen worden over de balans tussen risicodeling en -vermindering. Zo stellen Nederland en Duitsland dat een Europees depositogarantiestelsel (risicodeling) alleen kan worden ingevoerd als er grenzen komen voor de blootstelling van banken aan de schulden van nationale overheden (risicovermindering). Een voorwaarde voor Nederland om in te stemmen met meer permanente faciliteiten of fondsen voor risicodeling is dat er voldoende waarborgen moeten zijn voor verstandig beleid, waarbij het collectief van de lidstaten meer zeggenschap moet krijgen over het stellen van voorwaarden, specifiek ten aanzien van structurele hervormingen.

Voltooiing kapitaalmarktunie

Een betere integratie van de kapitaalmarkten in de EU is om meerdere redenen van belang: zij vermindert de verschillen in financieringskosten van bedrijven tussen lidstaten en kan daarbij bijdragen aan opwaartse convergentie, het vergemakkelijkt de financiering van start- en scale-ups en het kan zo bijdragen aan innovatie en groei. Verder maken grensoverschrijdende beleggingen burgers en bedrijven minder gevoelig voor landspecifieke schokken en dragen zo bij aan versterking van de EMU. Voor de overgang naar een koolstofarme economie zijn zoals genoemd omvangrijke investeringen nodig. De fragmentatie van de kapitaalmarkten bemoeilijkt echter de financiering daarvan (zie ook kader duurzame financiering). Een en ander vraagt om maatregelen op EU-niveau.

Voor de voltooiing van de kapitaalmarktunie is het in de eerste plaats van belang dat lidstaten het eens worden over het omvangrijke pakket voorstellen dat de huidige Europese Commissie eind 2021 heeft voorgesteld.⁹⁹ Hoewel wenselijk is het niet waarschijnlijk dat dit pakket nog in deze mandaatsperiode wordt vastgesteld. In een gezamenlijk brief hebben de voorzitters van de ECB, de Eurogroep, de Europese Investeringsbank, de Europese Commissie en de Europese Raad met het oog op de versnelling van de dubbele transitie opgeroepen tot een spoedige voltooiing van de kapitaalmarktunie.¹⁰⁰ Daarnaast is het van belang dat parallel aan het wegnemen van belemmeringen op de kapitaalmarkten het toezicht op deze markten op Europees niveau wordt versterkt. De ESMA (Europese Autoriteit voor effecten en markten) zal daarvoor krachtiger bevoegdheden moeten krijgen. Verder is het belangrijk dat nagedacht wordt over het creëren van een omvangrijk, EMU-brede en zeer liquide markt voor zogeheten

⁹⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6251

¹⁰⁰ www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2023/html/ecb.blog.230309~addaac5e08.en.html

common safe assets (risicovrije obligaties) als fundament en anker voor een Europese kapitaalmarkt.¹⁰¹

Duurzame financiering

Voor het beleggen in activiteiten die bijdragen aan een koolstofarme economie is naast een diepere Europese kapitaalmarkt ook een goede classificatie van duurzame activiteiten nodig. De criteria waarop activiteiten als duurzaam geclassificeerd mogen worden dienen nader ingevuld te worden. De basis hiervoor is de zogeheten taxonomie-verordening.¹⁰² Voor deze nadere invulling en uitbreiding van de taxonomie-verordening heeft de Europese Commissie in juni 2023 voorstellen gedaan.¹⁰³ Van belang daarbij is ook de *Corporate Sustainability Reporting Directive* die eind 2022 is vastgesteld en die ervoor moet zorgen dat bedrijven betrouwbare en vergelijkbare duurzaamheidsinformatie rapporteren, die beleggers en andere belanghebbenden nodig hebben.¹⁰⁴

Voltooiing bankenunie

Voor de voltooiing van de bankenunie is het van belang dat er een uitweg uit de impasse komt rond het Europees depositogarantiestelsel. Het Crisis Management en Deposito Insurance (CMDI)-voorstel is een goede tussenstap, al moet ervoor worden gezorgd dat de effectiviteit van het huidige depositogarantiestelsel behouden blijft. De nieuwe Europese Commissie zal fundamenteeler moeten kijken naar de effectiviteit van het huidige resolutieraamwerk. Dat kan door met voorstellen te komen die de blootstelling van banken aan hun overheden verminderen, waarbij rekening wordt gehouden met de zorg van lidstaten met hoge schulden voor financiële instabiliteit. Verder zijn initiatieven van bijvoorbeeld het Basel Committee on Banking Supervision en de Financial Stability Board van belang om naar aanleiding van recente probleemgevallen en de daarbij genomen maatregelen lessen te trekken voor de werking van het internationale afwikkelingskader. Ook moet worden gekeken naar de impact van de toegenomen digitalisering op klantgedrag en de omvang en snelheid waarmee deposito's kunnen worden weggehaald.

Versterking EMU en hervorming economic governance

Voor de versterking van de EMU is het naast de voltooiing van de kapitaalmarkt- en bankenunie van belang dat er overeenstemming komt over de hervorming van het SGP. De Europese Commissie heeft voorstellen gedaan die lidstaten met hoge schulden meer tijd geven om hun schulden af te bouwen, en die meer rekening houden met de noodzaak van meer publieke investeringen in verband met de digitale en klimaattransitie en hervormingen in de lidstaten en de sociale en ecologische EU-doelstellingen. (zie het volgende kader).

¹⁰¹ Zie uitgebreider: Boonstra, W. (2020) *De Europese kapitaalmarkt heeft een breder fundament nodig*, www.rabobank.nl/kennis/d011303167-de-europese-kapitaalmarktunie-heeft-een-breder-fundament-nodig.

¹⁰² Verordening EU 2020/852 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen en tot wijziging van verordening EU 2018/1999.

¹⁰³ Zie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_23_3192. Het pakket van maatregelen voor duurzame financiering bevat ook nieuwe regels voor ESG-ratingbureaus (ESG – Environmental, Social and Governance), die de markt voor duurzame investeringen transparanter mo maken.

¹⁰⁴ Richtlijn (EU) 2022/2464 met betrekking tot de duurzaamheidsrapportering van ondernemingen. Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464>

Voorstellen van de Europese Commissie voor herziening van de begrotingsregels

De Europese Commissie heeft eind april 2023 haar voorstellen gepresenteerd om het begrotingskader (het stabiliteits- en groeipact) te hervormen.¹⁰⁵ Voor een lidstaat met een schuld boven de 60 procent of een tekort groter dan 3 procent stelt de EC een landspecifiek pad voor ten minste vier jaar op ('technisch traject') voor de netto-uitgaven van die lidstaat dat moet leiden tot een lagere schuld en een tekort kleiner dan 3 procent. Op dit aanpassingspad is de uitgavengroei kleiner dan de structurele economische groei. Op basis hiervan en in overleg met de EC stellen lidstaten een aanpassingsplan op ('nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn') hoe ze het door de EC voorgeschreven doel willen bereiken. Daarbij gaat het niet alleen om het verlagen van de schuld en het tekort, maar ook hoe ze de investeringen en hervormingen willen doen die geïdentificeerd zijn in het Europees Semester en de gemeenschappelijke EU-prioriteiten (zoals de pijler van sociale rechten en de Green Deal).¹⁰⁶ Eventueel kunnen lidstaten met het oog op de investeringen en hervormingen toestemming vragen voor een langer aanpassingspad (maximaal drie jaar). De EC onderzoekt of het plan van de lidstaten voldoet en legt het voor aan de raad, die er uiteindelijk over beslist.

Wanneer uit de houdbaarheidsanalyse van de EC blijkt dat de schuldontwikkeling in de lidstaat risicovol is of wanneer het begrotingstekort van de lidstaat groter is dan 3 procent en niet tijdelijk is, dan kan de EC een voorstel doen om de zogeheten buitensporige tekortprocedure tegen de lidstaat te starten. Hierbij houdt de EC rekening met een aantal factoren zoals de omvang van de afwijking van het uitgavenpad, de implementatie van hervormingen en investeringen, de financiële inspanning van de lidstaat voor de internationale solidariteit en de gemeenschappelijke doelstellingen van de EU.

Als de raad besluit dat er sprake is van een buitensporig tekort dan wordt er een nieuw uitgavenpad vastgesteld dat het tekort weer onder de 3 procent brengt en de schuld doet dalen. Voor de jaren waarin het tekort boven de 3 procent ligt, moet het nieuwe uitgavenpad consistent zijn met een daling van het tekort met minstens 0,5 procent bbp per jaar.

¹⁰⁵ Europese Commissie (2023), *Voorstel voor een verordening van de raad en het EP betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, COM(2023), 240; Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, COM (2023) 241; Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, COM (2023) 242.*

¹⁰⁶ Zie artikel 12 onder (a) en (b) van de voorgestelde verordening betreffende de doeltreffende coördinatie van het begrotingsbeleid en het multilateraal begrotingstoezicht: "Het nationaal budgettaire structureel plan voor de middellange termijn:
(a) zorgt voor de begrotingsaanpassing die nodig is om de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad te brengen of te houden, of op een prudent niveau te handhaven, en het overheidstekort op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3% van het bbp te brengen en te houden;
(b) verklaart hoe het zal zorgen voor investeringen en hervormingen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester, in de landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld, de in het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden vastgestelde macro-economische onevenwichtigheden zal corrigeren, indien van toepassing, en de in bijlage VI bij deze verordening bedoelde gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie zal aanpakken, met inbegrip van de Europese Green Deal, de Europese pijler van sociale rechten en het digitale decennium, en tegelijkertijd in overeenstemming zal zijn met de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen en de nationale stappenplannen voor het digitale decennium;".

De boetes die in laatste instantie kunnen worden opgelegd aan lidstaten die geen of onvoldoende corrigerende maatregelen hebben genomen (die overigens nog nooit aan de orde zijn geweest), worden verlaagd.

De raad kan op voorstel van de EC besluiten dat lidstaten tijdelijk mogen afwijken van het uitgavenpad als er sprake is van een zware recessie in de EU als geheel, op voorwaarde dat de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn niet in het geding is. De raad kan op voorstel van de commissie ook een tijdelijke uitzondering geven aan individuele lidstaten als deze getroffen worden door buitengewone omstandigheden buiten hun controle.

Enkele verschillen met de huidige regels:

- Lidstaten met hoge schulden krijgen meer tijd om deze af te bouwen. De zogeheten 1/20^e-regel vervalt. Op basis van die regel zouden lidstaten het verschil tussen hun schuld en die van de referentiewaarde van 60 procent jaarlijks met een twintigste moeten verminderen.
- Er is meer aandacht voor de houdbaarheid van de schuld.
- Er is meer ruimte voor investeringen en aandacht voor de inspanningen van de lidstaten voor het bereiken van de gemeenschappelijke EU-doeleinden.
- Lidstaten krijgen meer ruimte en tijd om het voorgeschreven pad van de EC in te vullen.
- De uitgavenregel neemt een centralere plaats in, waardoor het begrotingskader eenvoudiger wordt.
- De boetes worden verlaagd (om ze geloofwaardiger te maken)¹⁰⁷.

De regels geven de lidstaten, met name die met hoge schulden, dus meer flexibiliteit. Ze zullen leiden tot meer differentiatie tussen lidstaten (voor elke lidstaat afzonderlijk wordt een aanpassingspad van de schuld uitgezet) en zouden meer ruimte moeten bieden voor publieke investeringen en hervormingen van de lidstaten en inspanningen om de gemeenschappelijke EU-doeleinden te bereiken (deze worden meegenomen in het aanpassingspad). Het hanteren van de netto-uitgavenregel zou moeten leiden tot anticyclisch beleid (door voorzichtiger uitgavenbeleid in goede tijden) en zou de werking van de automatische stabilisatoren moeten garanderen (uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen tellen niet mee als netto-uitgavenregel).

Het is de bedoeling dat de lidstaten en het EP voor het einde van 2023 hierover overeenstemming bereiken, zodat het SGP weer volledig, zonder versoepelingen, in werking kan treden en de huidige kwetsbaarheid van de EMU door hoge publieke schulden kan worden aangepakt. Het knelpunt lijkt nu vooral de garanties voor een versterking van het toezicht te zijn, waarbij de Europese Commissie zelf ook water bij de wijn zal moeten doen door het accepteren van een grotere rol van de onafhankelijke beoordeling door de nationale begrotingsraden en de het Europees Begrotingscomité (European Fiscal Board).

De SER is van mening dat de hervorming van het SGP het pact meer in overeenstemming moet brengen met de ecologische en sociale doelstellingen van het EU-verdrag en van het Handvest van de grondrechten. Daarnaast moet het voldoende ruimte laten aan lidstaten voor de investeringen die nodig zijn voor de realisatie van de langetermijndoelstellingen van de EU.

¹⁰⁷ Het overheidstekort in een lidstaat met een groot overheidstekort zou door het opleggen van een hoge boete alleen nog maar groter worden. Daarom het dreigen met een hoge boete niet geloofwaardig zijn. Er zijn tot op heden ook nooit boetes uitgedeeld aan lidstaten.

De EC-voorstellen voor herziening van de begrotingsregels zijn er ook op gericht om het begrotingskader beter te integreren in het Europees Semester (zie het volgende kader).

Het Europees Semester van beleidscoördinatie

In het Europees Semester stemmen de lidstaten in de eerste helft van het jaar hun sociaal-economisch beleid af op de gezamenlijke doelstellingen, afspraken en regels die op EU-niveau zijn overeengekomen. De coördinatie heeft betrekking op verschillende onderdelen van het economisch en sociaal beleid:

- sociaal en arbeidsmarktbeleid, conform de Europese pijler van sociale rechten;
- begrotingsbeleid, om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën conform het stabiliteits- en groeipact te waarborgen;
- het voorkomen van te grote macro-economische onevenwichtigheden;
- structurele hervormingen, met de nadruk op groei en werkgelegenheid;
- structurele hervormingen volgens de nationale herstel- en veerkrachtplannen.

Sinds de afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten in 2017 omvat het Europees Semester ook de coördinatie en monitoring van de inspanningen van de lidstaten in dit verband. Hiervoor is een sociaal scoreboard ontwikkeld. Tijdens het Europees Semester wordt ook beoordeeld hoeveel vooruitgang de lidstaten hebben geboekt met de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (Sustainable Development Goals, SDG's).

Het Europese Semester werkt met een duidelijk tijdschema.¹⁰⁸ In de voorbereidende fase van november tot januari maakt de Europese Commissie een duurzaamheidsanalyse met onder andere een voorstel voor een gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid dat een overzicht geeft van de belangrijkste ontwikkelingen op sociaal en werkgelegenheidsgebied in Europa, de voortgang met betrekking tot de Europese pijler en de beleidsreacties van de lidstaten.

In de eerste drie maanden van het nieuwe jaar worden op basis daarvan de prioriteiten en beleidlijnen voor het economisch en werkgelegenheidsbeleid bepaald met richtsnoeren en aanbevelingen. Vervolgens worden deze gezamenlijke beleidsoriëntaties in de periode april tot juli vertaald naar aanbevelingen aan de lidstaten. De lidstaten dienen hiertoe eerst hun beleidsplannen ('nationale hervormingsprogramma's' en 'stabiliteits- of convergentieprogramma's') in, die op EU-niveau worden beoordeeld.

In het kader van het Europees Semester is het van groot belang dat lidstaten decentrale overheden en sociale partners vroegtijdig betrekken bij het formuleren van nationale doelstellingen en bij het vormgeven van het daarop gerichte hervormingsbeleid.

De EC beoordeelt vervolgens in het voorjaar de nationale hervormingsplannen en stabiliteitsprogramma's en maakt daarvan een landenverslag waarin een lidstaat individuele aanbevelingen ('landspecifieke aanbevelingen') krijgen voor het nationale begrotings- en werkgelegenheidsbeleid. Het is de bedoeling dat lidstaten rekening houden met deze aanbevelingen wanneer zij hun begroting voor het komende jaar opstellen en wanneer zij besluiten nemen over hun economisch, werkgelegenheids-, onderwijs- en ander beleid. Indien nodig krijgen ze ook aanbevelingen voor de correctie van macro-economische onevenwichtigheden.

¹⁰⁸ Zie uitgebreider: www.consilium.europa.eu/nl/policies/european-semester/how-european-semester-works/.

De Europese Commissie heeft in het kader van de hervorming van het stabiliteits- en groeipact voorgesteld om het Europees Parlement naar behoren te betrekken bij het Europees Semester, in het bijzonder met een economische dialoog.¹⁰⁹

Zoals we in paragraaf 3.1.4 aangeven, beklemtoont de SER de gelijkwaardigheid van de sociale en economische beleidscoördinatie binnen het Europees Semester en de noodzaak om voor alle twintig elementen van de sociale pijler passende indicatoren te ontwikkelen om de voortgang van de opwaartse convergentie goed te kunnen volgen. Voor de effectiviteit van het Europees Semester is het van belang dat lidstaten opvolging geven aan de landspecifieke aanbevelingen die zij dan krijgen. Dat is echter niet vanzelfsprekend. Zo constateert de Europese Commissie dat bij de aanbevelingen die in de periode 2019–2022 aan Nederland waren gericht er in 26 procent sprake was van substantiële vooruitgang, in 44 procent sprake was van enige vooruitgang, maar in 30 procent sprake was van beperkte of geen vooruitgang.¹¹⁰ Bij dat laatste gaat het om aanbevelingen op het terrein van onder meer de aanpak van schijnzelfstandigen en het verminderen van de afhankelijkheid van fossiele energie.¹¹¹

Verdere uitbreiding eurozone

Het is niet uit te sluiten dat niet-eurolanden zoals Bulgarije, Denemarken, Polen, Roemenië, Tsjechië en Zweden zich op termijn aan willen sluiten bij de eurozone en de bankenunie.¹¹² Toetreding kan de EU verder versterken en is daarmee ook in het Nederlandse belang. Al deze lidstaten zonder de euro hebben een staatsschuld ruim onder de Europese begrotingsnorm van 60 procent van het bbp. Tegelijk is het ook belangrijk dat geheel aan de andere toetredingscriteria wordt voldaan, om te zorgen voor een duurzaam begrotingsbeleid en stevig economische bestuur. Lidmaatschap van de euro vereist deelname aan de bankenunie, maar het is ook mogelijk voor landen om enkel aan te sluiten bij de bankenunie, zoals Bulgarije in 2020 gedaan heeft.

Invoering digitale euro

In de komende jaren zal een discussie gevoerd worden over de invoering van een digitale euro. De ECB en de Europese Commissie werken al aan de voorbereiding van een digitale euro.¹¹³ Redenen daarvoor zijn het teruglopend gebruik van cash geld en het toegenomen risico dat de EU te afhankelijk wordt van Amerikaanse techbedrijven en aanbieders van betaaldiensten. De digitale euro is een vorm van publiek geld, die in digitale vorm een vergelijkbare functie als contant geld zou moeten hebben voor het betalingsverkeer (via een kaart of een app). Daarnaast zou de digitale euro ook de monetaire soevereiniteit van het eurogebied versterken en de concurrentie en efficiëntie in de Europese betaalsector bevorderen. Hij is dus niet bedoeld om mee te sparen of in

¹⁰⁹ Zie: Europese Commissie (2023), *Voorstel voor een verordening betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de raad*, artikel 26.

¹¹⁰ Europese Commissie (2023), *2023 Country Report - the Netherlands*, Commission Staf Working Document, SWD (2023) 619, p. 26.

¹¹¹ Idem, pp. 27-28.

¹¹² Een voorwaarde voor deelname aan de eurozone is dat de lidstaten minstens twee jaar deelnemen aan het Europese wisselkoersmechanisme (ERM2). Denemarken doet dit al sinds 1999 en Bulgarije sinds 2020. Genoemde lidstaten zijn geen lid van de bankenunie (hoewel deze in beginsel ook toegankelijk is voor niet-eurolanden). Als ze lid worden van de eurozone, dan worden ze automatisch ook lid van de bankenunie.

¹¹³ De Europese Commissie heeft op 28 juni 2023 een voorstel ingediend voor een kader voor een mogelijke digitale vorm van de euro, die de Europese Centrale Bank in de toekomst kan invoeren naast contant geld. Het is daarbij aan de ECB om te bepalen of en wanneer een digitale euro wordt ingevoerd. Tegelijkertijd heeft de EC een voorstel ingediend om te garanderen dat in de hele eurozone eurobankbiljetten en -munten in omloop blijven en burgers en bedrijven ermee kunnen blijven betalen. Zie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_23_3501.

te beleggen. Bij de vormgeving van een eventuele digitale euro moeten volgens de SER de volgende parameters worden meegenomen:

- Privacy en anonimiteit moeten gegarandeerd zijn, zonder dat dit ten koste gaat van het tegengaan van witwassen of andere illegale transacties.
- Het efficiënte Nederlandse betalingsverkeer moet behouden blijven.
- De digitale euro mag niet tot extra kosten leiden voor ondernemers en burgers.
- Het project moet concrete voordelen opleveren voor bedrijfsleven en burgers door extra betaalmogelijkheden in het grensoverschrijdend betalingsverkeer in de eurozone en/of meer veiligheid en bijdragen aan de stabiliteit van het financiële stelsel.
- De publieke digitale euro moet geen private innovaties in betalingsoplossingen en/of private spelers als banken onnodig remmen; ook mogen er geen beperkingen gelden voor het gebruik ervan.

3.2 Uitbreiding EU

De oorlog in Oekraïne heeft de volgende grote uitbreiding van de EU hoger op de agenda gezet, onder meer vanwege de geopolitieke dimensie van de uitbreiding. Oekraïne en Moldavië zijn nu kandidaat-lidstaat, naast de vijf Balkanlanden Albanië, Bosnië Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië, en Turkije, al zijn de onderhandelingen met Turkije opgeschort in verband met de mensenrechtensituatie.

Toetredingsproces

In de huidige geopolitieke constellatie valt te verwachten dat de toetredingsonderhandelingen de komende jaren geïntensiveerd zullen worden en met een aantal landen mogelijk binnen enkele jaren worden afgerond. Er is in ons land de laatste jaren weinig steun geweest onder burgers voor de verdere uitbreiding van de EU.¹¹⁴ Dat betekent dat het toetredingsproces zorgvuldig moet verlopen, zodat het draagvlak onder de bevolking voor de uitbreiding de komende periode groeit.

De SER heeft in het verleden diverse aandachtspunten voor het toetredingsproces geformuleerd:¹¹⁵

- Het helder onderscheiden van toetredingsvoorwaarden (te stellen aan kandidaat-lidstaten) en uitbreidingsvoorwaarden (beleidsmatige en institutionele hervormingen die de EU zelf moet doorvoeren): voor elke kandidaat-lidstaat moeten de eigen prestaties in de daadwerkelijke implementatie van het acquis communautaire het moment van toetreding bepalen.
- Het handhaven van een balans tussen het politiek wenselijke en het sociaal-economisch en institutioneel mogelijke, en tussen de snelheid en de kwaliteit van het uitbreidingsproces. Daardoor moeten overgangsregelingen die voor bepaalde onderdelen van het acquis nodig zijn in tijdsduur en reikwijdte beperkt kunnen blijven. Bij de keuze van het toetredingsmoment moeten de gevolgen voor de interne markt zwaar wegen. Daarom is het ook niet verstandig om al vroegtijdig een toetredingsdatum vast te leggen.
- De bestuurlijke en juridische infrastructuur van de kandidaat-lidstaat moet op orde zijn, er moeten waarborgen zijn tegen corruptie. Er moeten evenwichtige arbeidsverhoudingen zijn met een volwaardige inbreng van sociale partners.

¹¹⁴ Zie: Sociaal en Cultureel Planbureau (2022) *Burgerperspectieven 2022: Bericht 1*, pp. 50 e.v.

¹¹⁵ Zie de SER-adviezen: *Sociaal-economische betrekkingen met Midden- en Oost-Europa* (publicatienr. 93/16), *Uitbreiding en verdere ontwikkeling Europese Unie* (publicatienr. 95/09), *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de Europese Unie* (publicatienr. 98/04) en *Uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen* (publicatienr. 99/16). Institutionele hervormingen – mede met het oog op de uitbreiding – worden besproken in de adviezen *Conventie over de toekomst van Europa* (publicatienr. 03/01) en *Van conventie naar intergouvernementele conferentie* (publicatienr. 03/09).

- Het krachtig ondersteunen van de kandidaat-lidstaten bij hun streven de weg naar toetreding zo snel en doelgericht mogelijk af te leggen, vooral door een duidelijke toetredingsstrategie en door het beschikbaar stellen van voldoende technische en financiële steun.

Behoud handelingscapaciteit

De laatste grote uitbreidingsronde heeft voor de betrokken lidstaten en ook voor de EU en voor Nederland veel economisch voordeel opgeleverd. De Wereldbank betitelde de EU in dit kader als een grote convergentiemachine. Maar met name de opstelling van Hongarije en Polen heeft tot een verzwakking van de EU als waarden- en rechtsgemeenschap geleid en bedreigt ook het handelingsvermogen van de EU door de inzet van veto's bij belangrijke voorstellen. Hoewel deze lidstaten zich gecommitteerd hadden aan de politieke toetredingscriteria, bleken ze die na de toetreding slecht te handhaven.¹¹⁶ Het mechanisme zoals voorzien in artikel 7 VEU¹¹⁷ bleek lastig te werken, omdat beide lidstaten elkaar de hand boven het hoofd hielden. Financiële sancties lijken nu meer vruchten af te werpen, maar het is nog te vroeg om te bepalen of dit voldoende zoden aan de dijk zet. De grote vraag is hoe een betere handhaving van de politieke criteria kan worden gewaarborgd *na* toetreding om een herhaling van de teleurstellende ervaringen met Polen en Hongarije te voorkomen bij toetreding van nieuwe lidstaten.

De SER heeft in eerdere adviezen er ook op gewezen dat de uitbreiding van de EU ten koste zal gaan van het handelingsvermogen van de EU zonder aanpassing van de drempel voor meerderheidsbesluitvorming en/of de uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming. Naast het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid en artikel 7 VEU (het rechtstaatmechanisme), kan daarbij ook worden gedacht aan bijvoorbeeld fiscale maatregelen die nodig zijn voor een goede werking van de interne markt (artikel 115 VWEU¹¹⁸) en sociaal beleid om de opwaartse convergentie te borgen.¹¹⁹ De bredere invoering van meerderheidsbesluitvorming lijkt daartoe wenselijk.

Vrij verkeer werknemers met oog op de uitbreiding

Gezien de grootte van de bevolking van de kandidaat-lidstaten, vooral van Oekraïne, verdient het vrij verkeer van werknemers bijzondere aandacht. Bij de vrijmaking van het werknemersverkeer bij de EU-uitbreiding spelen verschillende zaken:

- De lengte van overgangstermijnen voordat het vrije verkeer en de dekking van de sociale zekerheid van toepassing zijn. In het verleden was het land waarvan de regering het vrije verkeer eerst het snelst en onvoorwaardelijk promootte, het VK, toen later de stemming in de bevolking draaide, het meest tegen.
- De coördinatie van de sociale zekerheid in de EU.

¹¹⁶ De procedure voor toetreding tot de unie is vastgelegd in artikel 49 VEU. Voor de beoordeling van lidmaatschapsaanvragen heeft de Europese Raad van Kopenhagen (december 1993) drie criteria vastgelegd: 1) Het *politieke* criterium. Stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen; 2) Het *economische* criterium. Dit bestaat uit twee onderdelen: het bestaan van een functionerende markteconomie en het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de EU het hoofd te bieden; 3) Het vermogen om de *verplichtingen van het lidmaatschap* op zich te nemen (overname en daadwerkelijke implementatie van het *acquis communautaire*). De Europese Raad van Luxemburg (december 1997) heeft bepaald dat toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lidstaten pas kunnen worden gestart als aan de politieke criteria is voldaan. De Europese Raad van Brussel (december 2006) heeft een vierde criterium toegevoegd: toetreding van een land mag het effectief functioneren en het zich ontwikkelen van de EU niet onder druk zetten.

¹¹⁷ *Verdrag betreffende de Europese Unie* (Verdrag van Maastricht, 1992).

¹¹⁸ *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* (Verdrag van Rome, 1957).

¹¹⁹ Hongarije heeft de EU onder druk gezet door de implementatie van de OESO-afspraken over de belasting van multinationale ondernemingen te vetoën.

- Effectieve handhaving en naleving (en uitbreiding capaciteit en bevoegdheid van de arbeidsinspectie) om misbruik en uitbuiting van EU interne arbeidsmigranten te voorkomen.

3.3 Wat is er nodig om de EU-beleidsagenda uit te voeren?

Om de hiervoor besproken EU-beleidsagenda 2024–2027 te realiseren, zijn handhaving en kwaliteit van de regelgeving essentieel. Daarnaast is betrokkenheid van sociale partners van belang. Tot slot zal de EU over voldoende financiële middelen moeten beschikken. Het volgende hoofdstuk gaat in op de vraag wat er in Nederland nodig is voor een goede uitvoering en implementatie van deze agenda.

3.3.1 Handhaving en kwaliteit van de regelgeving

Handhaving van de regels

De regels die afgesproken worden in de EU moeten op nationaal niveau worden ingevoerd. Nationale autoriteiten spelen vaak ook een belangrijke rol in de handhaving van de regels. In de praktijk zien we echter dat beleid niet altijd tijdig en goed wordt ingevoerd en gehandhaafd. Dit is echter cruciaal voor effectiviteit van de EU-regels en zeker om de gestelde doelen op EU-niveau te kunnen behalen. Het is belangrijk dat hier in alle lidstaten, en zeker ook in Nederland, voldoende aandacht voor is. Als er te grote verschillen tussen lidstaten ontstaan, dan verzwakt dat de interne markt. In Nederland zelf vereist dat ook een goede uitleg van waarom de regels zo belangrijk zijn en een consequente benadering (zie paragraaf 4.2).

Kwaliteit van de regelgeving

De SER vindt het belangrijk dat er daadwerkelijk op alle belangrijke voorstellen van de Europese Commissie een (*regulatory*) *impact assessment* wordt uitgevoerd (zie het kader hierna). Hiermee kan de kwaliteit van de voorgestelde regelgeving worden bewaakt.

Impact assessment

De EC is verplicht om voor alle belangrijke voorstellen een impact assessment te maken, waarvan aanzienlijke economische, sociale en milieugevolgen kunnen worden verwacht. Het kan gaan om:

- wetgevingsvoorstellen;
- niet-wetgevende initiatieven (bijvoorbeeld financieringsprogramma's of aanbevelingen voor onderhandelingen over internationale overeenkomsten);
- uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen.

De resultaten worden samengevat in een impact assessment verslag. De kwaliteit van elk verslag wordt gecontroleerd door een onafhankelijke instantie, de Raad voor regelgevingstoetsing, die vervolgens een advies uitbrengt.

In het impact assessment verslag moet worden beschreven:

- wat de effecten zijn voor het milieu, de samenleving en de economie, waarbij specifiek aandacht wordt gevraagd voor de kleine en middelgrote ondernemingen en het concurrentievermogen (zijn de effecten klein, dan moet dat uitdrukkelijk worden vermeld);
- voor wie het initiatief gevolgen zal hebben en wat die gevolgen zullen zijn;
- wie er is geraadpleegd en met welk resultaat.

De impact assessment worden als bijlage bij elk voorstel of besluit van de commissie gepubliceerd.

Er is recentelijk door de Europese Commissie een aantal voorstellen gedaan waarbij er geen impact assessment is gedaan vanwege de haast. Vooral bij ingrijpende nieuwe regels is dat onwenselijk, omdat er dan onvoldoende aandacht is voor alle aspecten van brede welvaart, zoals ook in de impact assessment voorschriften benoemd: sociale, economische, ecologische en maatschappelijke aspecten. Zonder impact assessment is de kans op blinde vlekken groter en daarmee het doorschuiven van maatschappelijke problemen naar de toekomst. Het is daarom van belang dat er zo min mogelijk uitzonderingen worden gemaakt op de regel dat bij belangrijke voorstellen een impact assessment gedaan moet worden. Hierbij moeten sociale aspecten, zoals werkgelegenheid en sociale inclusie, worden meegenomen in de beoordeling. De SER is ook van mening dat de adviezen van de Raad voor regelgevingstoetsing, die de kwaliteit van een impact assessment verslag beoordeelt (zie kader), direct beschikbaar moeten zijn op hun site. Dat is nu niet het geval, wat schadelijk is voor het vertrouwen in deze raad.

Administratieve verplichtingen

Er is in de huidige mandaatsperiode veel wetgeving tot stand gekomen of in voorbereiding die tot nieuwe (rapportage)verplichtingen leidt. Het is in veel gevallen onvermijdelijk dat regelgeving gericht op het behalen van gestelde doelen – zowel nationaal als Europees – bepaalde administratieve verplichtingen met zich meebrengt voor bedrijven, overheden en professionals. Meer administratieve verplichtingen als zodanig is op zich geen argument om geen maatregelen te nemen die gericht zijn op bijvoorbeeld de bescherming van werknemers, de gezondheid, het milieu of consumenten en een goede werking van de interne markt. Vanuit het vertrekpunt dat de economische en sociale aspecten van de EU gelijkwaardig zijn, is het in ieders belang dat de administratieve verplichtingen in redelijke verhouding staan tot het te bereiken doel en zoveel mogelijk worden beperkt, zonder dat het ten koste gaat van het bereiken van de met de regulering beoogde doelen.¹²⁰ Dat kan bijvoorbeeld door het vermijden van duplicaties van rapportageverplichtingen, het vermijden van tegenstrijdigheden in de Europese wetgeving en het waar mogelijk toepassen van de eenloketedachte of het intrekken van verouderde wetgeving. Dit vraagt haast per definitie om maatwerk. Hiervoor zijn ook de hierboven besproken impact assessments van belang, waarbij verschillende opties voor wetgeving worden vergeleken. Ook kan worden gekeken naar de mogelijkheid om administratieve verplichtingen die voortvloeien uit EU-wetgeving te ondersteunen en meer te investeren in tijdige voorlichting over de consequenties van EU-beleid (zie hieronder paragraaf 4.2.2).

3.3.2 Betrokkenheid sociale partners

Zoals eerder aangegeven (zie kader Het wetgevingsproces in de EU) is de sociale dialoog een essentiële voorwaarde voor een evenwichtige sociale markteconomie en voor de werking van de interne markt. De versterking van de sociale pijler en het waarborgen van een eerlijke transitie vraagt ook om een goede betrokkenheid van sociale partners bij het Europese beleid en de doorvertaling daarvan naar het nationale

¹²⁰ Volgens het EU-verdrag (Protocol betreffende de toepassing van subsidiariteit en evenredigheid) dienen: "De ontwerpen van wetgevingshandelingen [te] worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Ieder ontwerp van wetgevingshandeling bevat een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum, met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid kan worden beoordeeld. Dat memorandum moet elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het ontwerp kunnen worden beoordeeld, alsook – in het geval van een richtlijn – het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief – waar toepasselijk – de regionale regelgeving. De redenen voor de conclusie dat een doelstelling van de Unie beter bereikt kan worden door de Unie, worden met kwalitatieve en, zo mogelijk, kwantitatieve indicatoren gestaafd. In de ontwerpen van wetgevingshandelingen wordt er rekening mee gehouden dat alle, financiële of administratieve, lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel."

beleid. De Europese Commissie heeft een aantal voorstellen gedaan voor de versterking van de sociale dialoog op nationaal en Europees niveau.¹²¹

- Versterking betrokkenheid van de sociale partners bij EU-beleidsvorming, bijvoorbeeld door vóór het werkprogramma van de commissie de standpunten van de Europese sociale partners over de beleidsprioriteiten van de EU te verzamelen en een aanspreekpunt bij alle 'directoraten-generaal van de commissie in te stellen';¹²²
- Doeltreffender technische en financiële steun. Zo wil de commissie in samenwerking met de sociale partners een onderzoeksnetwerk opzetten voor het monitoren en bevorderen van de sociale dialoog in de EU.
- Desgevraagd administratieve ondersteuning en juridisch advies aan de Europese sociale partners over overeenkomsten tussen sociale partners waarvan de uitvoering door middel van EU-wetgeving wordt beoogd.¹²³

De commissie wil de sociale dialoog in de EU ook internationaal blijven bevorderen door regelmatige samenwerking met de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De commissie moedigt de lidstaten aan de IAO-verdragen te ratificeren en daadwerkelijk uit te voeren.

Het is belangrijk dat deze voorstellen ook door een volgende Europese Commissie worden overgenomen en verder worden uitgewerkt. Er moet wel meer duidelijkheid komen over hoe de Europese Commissie voortaan om wil gaan met overeenkomsten uit de EU sociale dialoog waarvan de uitvoering door middel van EU-wetgeving wordt beoogd.¹²⁴ Als vooraf niet duidelijk is of het resultaat van een overeenkomst tussen sociale partners zal worden gehonoreerd op Europees niveau, dan is het voor sociale partners minder aantrekkelijk om hier tijd en energie in te investeren.

3.3.3 Financiering

De groene en de digitale transitie vragen net als de vergroting van strategische autonomie van de EU om aanzienlijke private en publieke investeringen. Zo zijn er naar schatting tot 2030 jaarlijks tussen de 1 en 1,8 procent extra publieke investeringen nodig om de klimaatdoelstellingen te halen (in aanvulling op onder meer een adequate CO₂-beprijzing).¹²⁵ Voor de mobilisatie van private investeringen is de voltooiing van de kapitaalmarktunie essentieel (zie paragraaf 3.1.7), net als een duidelijk perspectief op overheidsbeleid over toekomstige markten. Voor de publieke investeringen is het van belang dat de staatssteunregels en de regels voor het stabiliteits- en groeipact hiervoor voldoende ruimte bieden. Wat betreft de staatssteunregels is dit deels al geregeld. Voor

¹²¹ Europese Commissie (2023) *Versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie: Het volledige potentieel van de sociale dialoog gebruiken om de transities in goede banen te leiden*, mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's.

¹²² Krachtens het EU-Verdrag (artikel 154 lid 2 VWEU) moeten de Europese sociale partners geconsulteerd worden over voornemens van EU sociaal beleid: voor beleid op andere terreinen geldt een dergelijke verplichting niet. Het is onduidelijk of en hoe de aanspreekpunten bij de 'directoraten-generaal (de standpunten van) sociale partners daarop zullen betrekken.

¹²³ De EU sociale partners zijn nu bezig met onderhandelingen over telethuiswerken en het 'recht op onbereikbaarheid'. Het is de intentie van partijen om de uiteindelijke overeenkomst voor te dragen aan de commissie zodat deze die om kan zetten in een EU-richtlijn.

¹²⁴ Het Hof van Justitie heeft in het EPSU-arrest duidelijk gemaakt dat de in artikel 155, lid 2, VWEU bedoelde mogelijkheid voor de commissie om de raad al dan niet voor te stellen een tussen de sociale partners gesloten overeenkomst ten uitvoer te leggen, een discretionaire handeling is. De Europese Commissie is meer dan een doorgeefluik en heeft een heel ruime wegingsbevoegdheid: de commissie moet de rechtmatigheid van de overeenkomst en de representativiteit van de sociale partners bij haar beoordeling betrekken, maar mag ook andere vraagstukken, zoals dat van de opportuniteit van de tenuitvoerlegging van deze overeenkomst, meewegen. Met name dit laatste vraagt om meer verduidelijking vooraf door de Europese Commissie.

¹²⁵ Zie: Delgado-Téllez, M., M. Ferdinandusse & C. Nerlich (2022) Fiscal policies to mitigate climate change in the euro area, *ECB Economic Bulletin* 6/2022.

het stabiliteits- en groeipact zijn de voorstellen van de EC relevant die meer ruimte bieden voor publieke investeringen (zie paragraaf 3.1.7).

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1.3, gaat de SER ervan uit dat een bedrijf dat publieke financiering krijgt om de benodigde transitie te kunnen maken, belangrijke sociale voorwaarden borgt.

Daarnaast is het van belang om de volgende EU-begroting verder aan te passen aan de zwaartepunten van de agenda, zoals het in goede banen leiden van de transitie op het terrein van klimaat, digitalisering en strategische autonomie. Dat heeft ook vanwege de transparantie en democratische controle van het EP in beginsel de voorkeur boven het instellen van (nog meer) nieuwe fondsen buiten de EU-begroting om.¹²⁶ Het streven naar opwaartse convergentie brengt met zich mee dat er herverdeling plaatsvindt van rijkere naar armere lidstaten.

Het coronaherstelfonds RRF is een tijdelijk fonds: de uitbetaling van middelen door de Europese Commissie stopt eind 2026. Dat geldt ook voor SURE. Dit heeft een discussie losgemaakt of de looptijd van deze fondsen moet worden verlengd of dat er een permanent leenfonds moet komen (bijvoorbeeld voor de financiering van klimaatuitgaven). Een permanent leenfonds voor structurele uitgaven vereist echter een wijziging van het EU-verdrag.

¹²⁶ Zie: Beggs, I. [et al.] (2022) *The Next Revision of the Financial Regulation and the EU Budget Galaxy: How to safeguard and strengthen budgetary principles and parliamentary oversight*, Studie voor het Europees Parlement.

4 Betere verbinding EU- en Nederlands beleid

In dit hoofdstuk bespreken we de noodzaak en de mogelijkheden om het Nederlandse en het Europese beleid beter met elkaar te verbinden. De EU is de vierde bestuurslaag van Nederland. Zoals eerder is aangegeven, is meer dan de helft van de wetten in Nederland het gevolg van Europees beleid. Dat betekent dat Europees beleid Nederlands beleid is, en dat het Nederlandse beleid goed moet zijn ingebed in het Europese beleid. De hechte bestuurlijke en politieke relaties tussen gemeentes, provincies en rijk die Nederland kent, moeten ook gelden tussen het nationaal en het Europese niveau, ambtelijk en politiek. Het gaat daarbij zowel om een proactievere inbreng van Nederland in de totstandkoming van het Europese beleid (paragraaf 4.1) als om een goede voorbereiding op en implementatie van het Europese beleid (paragraaf 4.2). Bij elke paragraaf geven we eerst kort aan waarom het beter moet; daarna bespreken we aanbevelingen hoe het beter kan.

4.1 Betere inbreng in EU-beleid

We gaan in op de vraag waarom de Nederlandse inbreng in het EU-beleid beter kan. Daarna doen we een aantal aanbevelingen voor een meer strategische en proactieve inbreng.

4.1.1 Waarom moet het beter?

De inbreng van Nederland in het EU-beleid moet beter en proactiever. Daar wijzen verschillende recente adviezen en rapporten op:

- De Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) pleit voor een meer strategische en selectieve gerichte inbreng in de EU-beleidsprocessen, zodat het Nederlandse en Europese innovatiebeleid beter op elkaar aansluiten en elkaar kunnen aanvullen of versterken.¹²⁷ De AWTI vindt dat er een goed afwegingskader en een duidelijke agenda moet komen wat Nederland via de EU wil bereiken. Er moet proactief geopereerd worden met oog voor het Brusselse speelveld.
- Ook volgens de Onderwijsraad is een actievere inbreng en opstelling van Nederland nodig.¹²⁸ De huidige afwachtende houding van Nederland doet volgens die raad geen recht aan de toenemende invloed vanuit Europa op het onderwijs.
- Volgens het rapport *Tactisch en praktisch* van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken uit 2021 ontbreekt het aan een uitgewerkte kabinetsstrategie die duidelijk maakt wat de Nederlandse belangen zijn in de EU, wat de Nederlandse inzet is op beleidsdossiers en hoe Nederland deze belangen in de Europese context wil verwezenlijken.¹²⁹

Ook de SER heeft er in het verleden al op gewezen dat de Nederlandse inbreng beter en proactiever moet zijn.¹³⁰ In het advies *Nederland en EU-milieurichtlijnen* staat hierover het volgende:

"Proactief en strategisch opereren vóór besluitvorming: de SER onderschrijft het belang en de urgentie van een 'beter omgaan met Europa', zoals de staatssecretaris van VROM in zijn Toekomstagenda Milieu tot uitdrukking brengt. De SER benadrukt daarbij dat 'Brussel' in 'Den Haag' begint. Nederland zal de

¹²⁷ AWTI (2023) *Strategisch samenspel: Bundel de kracht van Nederland en de EU voor meer impact van onderzoek en innovatie*.

¹²⁸ Onderwijsraad (2023) *Actief in Europa*.

¹²⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (2021) *Tactisch en praktisch: Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid*. Zie: www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2021/12/03/coordinatie-nederlands-eu-beleid.

¹³⁰ SER-verkenning (2006) *Nederland en EU-milieurichtlijnen*, p. 12.

Europese integratie veel meer proactief en strategisch moeten benaderen in plaats van reactief en defensief. Dat kan alleen als de nationale politiek over belangrijke voorstellen tijdig een heldere positie bepaalt, op basis van een brede afweging van de verschillende waarden en belangen.

Bovendien moet het proactief en strategisch opereren beginnen al voordat de Europese Commissie een (wetgevings)voorstel indient. De 'Haagse' EU-coördinatie moet zodanig op orde zijn dat tijd en energie niet opgaan aan het beslechten van interdepartementale meningsverschillen, maar kunnen worden omgezet in het creatief zoeken naar nieuwe kansen op het Europese speelveld."

4.1.2 Aanbevelingen voor een proactievare inzet

Bovenstaande rapporten doen ook een aantal aanbevelingen voor een meer strategische en proactieve inbreng van Nederland in de EU. De SER pleit ervoor dat deze aanbevelingen overgenomen worden. Het gaat om de volgende:

EU-check op voorgenomen Nederlands beleid

De AWTI beveelt aan het Nederlandse en Europese beleid op het terrein van onderzoek en innovatie als één geheel te beschouwen en te zorgen voor een samenhangende beleidsmix die die ambities dient. Bij het vormgeven van het Nederlandse beleid zou vooraf een 'EU-check' plaats moeten vinden, en vervolgens een weloverwogen keuze moeten worden gemaakt hoe en waar het Nederlandse beleid op het Europese beleid aan zal sluiten. Achteraf zou een evaluatie van de gehele beleidsmix van nationale en EU-regelingen moeten plaatsvinden.

Opstellen strategische agenda's

De Onderwijsraad beveelt de onderwijsministers aan om in samenspraak met het onderwijsveld te zorgen voor een strategische agenda, die duidelijkheid biedt over de Nederlandse ambities voor Europees onderwijsbeleid. Zo ontstaat er volgens deze raad focus en houvast voor het onderwijsveld en de overheid, kan Nederland beter inspelen op kansen en risico's van Europees onderwijsbeleid en er zelf aan bijdragen.

Meer investeren in strategie, selectiviteit en kundigheid

Het IOB-rapport pleit met het oog op een meer proactieve inbreng in de EU voor een meer toekomstbestendige coördinatie van het EU-beleid in Nederland door meer te investeren in strategie, selectiviteit en kundigheid.

Meer sturing op politiek-bestuurlijk niveau

Voor een effectievere en meer strategische inbreng in Europese besluitvorming is een betere samenwerking tussen departementen van belang. Dit vereist volgens het IOB-rapport ook sturing op politiek-bestuurlijk niveau. Dit is vooral van belang bij thema's als klimaat, opwaartse sociale convergentie, digitalisering en strategische autonomie waar integraal beleid essentieel is.

Betere betrokkenheid van de Tweede Kamer en vertaling van haar inbreng in raadsonderhandelingen en Trialogen

De Tweede Kamer heeft de mogelijkheid om de positie van Nederland in de raad ten aanzien van voorgenomen EU beleid mede te bepalen en te sturen. Van elk nieuw voorstel van de Europese Commissie wordt een zgn. BNC-fiche gemaakt, waarin kort het voorgenomen standpunt van Nederland in de raad wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer kan beter gebruik maken van de mogelijkheid om deze positie mede te bepalen en zo nodig bij te sturen. Omdat onderhandelingen tussen de lidstaten in de raad en tijdens de trialogen een dynamisch proces zijn, raadt de SER aan dat de Tweede Kamer tijdens die onderhandelingen op de hoogte wordt gehouden van de ontwikkelingen, gewijzigde standpunten en voorliggende compromissen.

De gemeenschappelijke strekking van deze rapporten is dat een hoogwaardige en proactieve inbreng van Nederland leidt tot beter Europees beleid en een betere behartiging van Nederlandse belangen daarbij.

4.2 Goede voorbereiding op en implementatie van EU-beleid

Bij een betere verbinding tussen het Nederlandse en het EU-beleid gaat het niet alleen om de inbreng van Nederland, maar ook om een goede voorbereiding en implementatie in Nederland van de Europese maatregelen, die op Europees niveau zijn besloten. Ook in deze paragraaf bespreken we eerst waarom dit beter moet; daarna volgen een aantal aanbevelingen hoe het beter kan.

4.2.1 Waarom moet het beter?

Nederland gaat in Europa verplichtingen aan. We zien momenteel op een aantal terreinen dat Nederland moeite heeft om aan die verplichtingen te voldoen, bijvoorbeeld:

- stikstofdepositie en artikel 6 van de Habitatrichtlijn;¹³¹
- het niet op koers liggen voor het behalen van de doelstellingen voor 2027 van de Europese *Kaderrichtlijn Water*;¹³²
- het niet meer verlengen van de derogatie van de nitraatrichtlijn op basis waarvan Nederlandse boeren meer mest mochten uitrijden dan de Europese norm.

Gemeenschappelijk hieraan is dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de consequenties van Europese afspraken voor nationaal beleid en er geen goede voorbereiding is geweest om tijdig te voldoen aan de Europese afspraken. Men heeft getracht de problematiek vooruit te schuiven door 'geitenpaadjes' of steeds te hopen op derogaties (nitraatrichtlijn, kaderrichtlijn water). Dit wordt bevestigd door het rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) *EU-recht in de praktijk*.¹³³ De AR laat zien dat het niet goed implementeren van de *Kaderrichtlijn Water* al sinds 2004 speelt toen de EC de eerste inbreukprocedure tegen Nederland startte op dit terrein en dat de EC Nederland al in 2012 waarschuwde dat het Programma Aanpak Stikstof te weinig zekerheid bood voor natuurherstel. Volgens de AR zoeken ministers soms de randen op van wat mogelijk is – of gaan daaroverheen. Hierover vindt geen rijksbrede inhoudelijke afstemming of coördinatie plaats, terwijl de uitkomsten van de inbreukprocedures vergaande maatschappelijke gevolgen kunnen hebben. Nederlandse kabinetten hameren met het oog op een gelijk speelveld terecht op een goede handhaving van Europese regels voor de interne markt of het SGP, maar lijken niet altijd even consequent hierin te zijn. Voor burgers ontstaat nu het gevoel dat 'het moet van Europa', wat het draagvlak voor de EU kan ondermijnen.

¹³¹ Artikel 6 van de Habitatrichtlijn uit 1992 (*Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna*) bevat verplichtingen voor lidstaten tot bescherming van Natura 2000-gebieden. Voor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden hanteerde de overheid sinds 2015 het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Dit bevatte een generieke drempel waaronder voor projecten geen passende beoordeling meer hoefde plaats te vinden. In november 2018 oordeelde het Europese Hof dat alleen onder strenge voorwaarden het PAS verenigbaar is met de Habitatrichtlijn, waarbij de nationale rechter een grondige toetsing van de wetenschappelijke kwaliteit van een beoordeling dient toe te passen. In de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op basis hiervan geoordeeld dat het PAS niet voldeed aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6 Habitatrichtlijn.

¹³² In een Kamerbrief van mei 2021 wees toenmalig demissionair minister van Infrastructuur en Waterstaat Van Nieuwenhuizen verschillende oorzaken aan dat nog niet overal in Nederland in 2027 alle doelen van de Kaderrichtlijn waterkwaliteit (*Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid*) behaald worden: te veel stikstof en fosfor in het water, waar de landbouw een grote rol speelt, de aanvoer van nutriënten zoals stikstof uit het buitenland en medicijnresten die in het water achterblijven. Zie verder: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023) *Goed water goed geregeld*.

¹³³ [Algemene Rekenkamer \(2023\) EU-recht in de praktijk](#).

Een ander voorbeeld uit het verleden betreft het vrij verkeer van werknemers. De laatste grote uitbreidingsronde in het eerste decennium van deze eeuw viel min of meer samen met de liberalisering van het uitzendwezen. Er was onvoldoende aandacht voor de uitbuiting van een groep kwetsbare arbeidsmigranten door malafide uitzendbureaus. Nederland was daarom niet goed voorbereid op de komst van arbeidsmigranten. Dat heeft veel problemen opgeleverd met handhaving van de regels, met misstanden, zoals oneerlijke concurrentie en uitbuiting van arbeidsmigranten als gevolg. Die misstanden zijn, zoals de commissie Roemer heeft laten zien, pijnlijk duidelijk geworden tijdens de Coronacrisis en nog steeds niet opgelost.

4.2.2 Aanbevelingen voor betere voorbereiding en implementatie

Doorwerking afspraken op alle relevante beleidsterreinen

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft een aantal aanbevelingen gedaan zodat Nederland de doelen van de *Kaderrichtlijn Water* (KRW) alsnog kan behalen en deze vervolgens kan bestendigen.¹³⁴ Dit betreft naast een aantal specifiek op de KRW gerichte aanbevelingen een aanbeveling die mogelijk ook van toepassing is op andere beleidsdossiers. Die aanbeveling pleit voor een betere doorwerking van de KRW op alle relevante beleidsterreinen en het treffen van verplichtende maatregelen hiervoor. De Rli wijst erop dat het bij de KRW niet gaat om de verantwoordelijkheid van één ministerie (in dit geval Infrastructuur en Waterstaat), maar van het kabinet als geheel. Daarom moet er worden gezorgd dat de gestelde doelen en bijbehorende normen expliciet en bindend doorwerken in wetgeving, regelgeving en besluitvorming op alle beleidsterreinen die mede bepalen of de gestelde doelen worden bereikt. Dat hangt natuurlijk nauw samen met de hierboven bepleite noodzaak van meer politiek-bestuurlijke sturing op belangrijke Europese dossiers. Het veronderstelt ook dat tijdig in kaart wordt gebracht wat de Europese afspraken betekenen voor de verschillende beleidsterreinen.

Opstellen uitvoeringsplan

De SER heeft eerder voorgesteld om parallel aan de totstandkoming van een richtlijn of verordening een uitvoeringsplan voor te bereiden.¹³⁵ Dat plan is nodig om een goede balans te vinden tussen rivaliserende doelstellingen en om (vroeg)tijdig mogelijke knelpunten op het spoor te komen. Het plan moet 'meebewegen' met de loop van de besluitvorming van de wetgeving in Brussel. Ook de uitvoerende instanties, zoals decentrale overheden en andere betrokken maatschappelijke organisaties, waaronder sociale partners, moeten bij de opstelling en uitwerking van het plan worden betrokken (informatievoorziening). Door tijdig verschillende scenario's uit te werken, is ook enige sturing aan het 'meebewegen' te geven.

Meer investeren in tijdige voorlichting consequenties Europees beleid

Het gaat bij een goede voorbereiding niet alleen om het aanpassen van Nederlands beleid, maar ook om alle partijen die geraakt worden door de beleidswijzigingen hierover tijdig voor te lichten. Er is in de huidige mandaatsperiode van de Europese Commissie en het EP veel wetgeving tot stand gekomen die tot nieuwe verplichtingen of additionele rapportageverplichtingen van bedrijven gaat leiden. Voorbeelden hiervan zijn de *Digital Services Act* en de *Corporate Sustainability Reporting Directive* en de verwachte *AI-Act* (zie ook paragraaf 3.1.5). De indruk is dat bedrijven, maar ook ministeries, daarop onvoldoende voorbereid zijn en niet weten wat er op hen afkomt. Het risico bestaat dat dit gaat leiden tot veel onvrede en ergernis over Europa. Dit

¹³⁴ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023) *Goed water goed geregeld*.

¹³⁵ SER-advies (2006) *Nederland en EU-milieu-richtlijnen*, p. 13.

onderstreept de noodzaak om tijdig en goed te investeren in voorlichting over de ratio en de implicaties van Europese wetgeving.

Betere coördinatie regionaal beleid

Binnen Nederland speelt er een coördinatieprobleem om alle Europese initiatieven in de regio te laten landen en de sociale partners hierbij te betrekken. Er is bijvoorbeeld een gebrek aan coördinatie bij de invulling van het Just Transition Fund in relatie tot het nationale beleid. Het advies *Elke Regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's* bepleit naast het richten van het rijksbeleid op brede welvaart in alle regio's en meer rijksinvesteringen in langjarige programma's voor regionale ontwikkeling in aanvulling op de Europese programma's ook voor een versterking van de relatie tussen de regio's en het Rijk.¹³⁶ De SER is van mening dat ook de betrokkenheid van sociale partners bij Europese initiatieven en projecten op regionaal niveau beter moet.

Casus ter illustratie: onvoldoende voorbereiding op uitbreiding

Zoals boven aangegeven, was Nederland niet goed voor bereid op de komst van arbeidsmigranten als gevolg van de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU. Er is toen met name onvoldoende nagedacht over de doorwerking van de gemaakte afspraken, en veelal ontbrak coördinatie op nationaal en regionaal niveau. Om Nederland meer migratie-bestendig te maken is ten eerste de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Roemer van belang gericht op een betere beheersing van de uitzendsector, meer en betere huisvesting van arbeidsmigranten, een beter zicht op arbeidsmigratie, maatregelen gericht op de gezondheid en het welzijn van arbeidsmigranten en een betere institutionele inbedding van arbeidsmigranten. Deze aanbevelingen moeten in 2025 volledig geïmplementeerd zijn. Een verdere analyse van immigratie is complex onder meer omdat het vele sociaal-economische aspecten raakt (zoals sociale omstandigheden migranten, verdienvermogen van Nederland, publieke voorzieningen, sociale cohesie, etc.), en valt, zoals aangegeven in paragraaf 3.1.2, buiten de scope van deze verkenning.

4.3 Tot slot

De SER hoopt met deze verkenning een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke debat over de middellangetermijnagenda van de EU in aanloop naar de komende nationale en Europese verkiezingen. Dat debat behoort geen zaak van experts te zijn, maar gaat ons allen aan: het Europese beleid is ook Nederlands beleid.

¹³⁶ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het openbaar bestuur en Raad Volksgezondheid en Samenleving (2023), *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*.

Bijlage 1 Samenstelling van de Commissie Europa**Leden****Plaatsvervangende leden****Onafhankelijke leden**

Prof. dr. R.J. (Romke) van der Veen (voorzitter)
 Prof. dr. mr. A (Anna) Gerbrandy
 Prof. dr. H.L.F. (Henri) de Groot

Ondernemersleden

Ir. M.P. (Thijs) Cuijpers MPA (LTO-Nederland)
 G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW – MKB Nederland)
 Mr. W.M.J.M. (Mario) van Mierlo (VNO NCW-MKB)
 Mr. W.L.E. (Winand) Quaadvlieg (VNO-NCW)

K.J. (Klaas Johan) Osinga

Werknemersleden

Mr. dr. M. (Marjolijn) Bulk (FNV)
 P.J.M. (Petra) Bolster (FNV)
 J.P. (Jan-Pieter) Daems (CNV)
 Mr. C.C.J. (Catelijne) Muller (VCP)

T. (Tjalling) Postma
 E.L. (Elmar) Smid
 L. (Lottie) van Kelle
 Drs. B.H. (Bob) van der Wal

Adviserende leden

Dr. G. (Gerdien) Meijerink (CPB)
 Prof. dr. J.L.M (Jacques) Pelkmans
 In behandeling (DNB)

Ministeriële vertegenwoordigers

M. (Margriet) Visser (SZW)
 J. (Judith) Jessurun Lobo (SZW)
 H. (Hans) Mojet (EZK)
 J. (Joël) Antonie (BuZa)

Secretaris

N. (Nora) Plaisier MSc
 Dr. B. (Bart) van Riel



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Omslagfoto: ANP/Rob Engelaar

© 2023, Sociaal-Economische Raad