



2. Economie, wetenschap en levenskwaliteit

2.1. De interne markt.....	4
2.1.1. De interne markt: algemene beginselen.....	5
2.1.2. Vrij verkeer van goederen.....	12
2.1.3. Vrij verkeer van kapitaal.....	18
2.1.4. Vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverrichting.....	22
2.1.5. Vrij verkeer van werknemers.....	27
2.1.6. Wederzijdse erkenning van diploma's.....	33
2.1.7. De alomtegenwoordige digitale eengemaakte markt.....	38
2.1.8. Betaalbare communicatie voor bedrijven en consumenten.....	44
2.1.9. Interne energiemarkt.....	49
2.1.10. Overheidsopdrachten.....	56
2.1.11. Vennootschapsrecht.....	62
2.1.12. Intellectuele, industriële en commerciële eigendom.....	71
2.1.13. Detachering van werknemers.....	80
2.2. Bescherming van de consument en volksgezondheid.....	85
2.2.1. Consumentenbeleid: beginselen en instrumenten.....	86
2.2.2. Maatregelen op het gebied van consumentenbescherming.....	91
2.2.3. Passagiersrechten.....	98
2.2.4. Volksgezondheid.....	105
2.2.5. Geneesmiddelen en medische hulpmiddelen.....	112



2.2.6. Voedselveiligheid.....	118
2.3. Sociaal en werkgelegenheidsbeleid.....	125
2.3.1. Sociaal en werkgelegenheidsbeleid: algemene beginselen.....	126
2.3.2. Europees Sociaal Fonds Plus.....	133
2.3.3. Werkgelegenheidsbeleid.....	139
2.3.4. Socialezekerheidsdekking in andere EU-lidstaten.....	145
2.3.5. Gezondheid en veiligheid op het werk.....	151
2.3.6. Recht op voorlichting, raadpleging en participatie van werknemers.....	157
2.3.7. Sociale dialoog.....	163
2.3.8. Gelijkheid van vrouwen en mannen.....	169
2.3.9. Bestrijding van armoede, sociale uitsluiting en discriminatie.....	179
2.4. Industrie-, energie- en onderzoeksbeleid.....	186
2.4.1. Algemene beginselen van het industriebeleid van de EU.....	187
2.4.2. Kleine en middelgrote ondernemingen.....	192
2.4.3. Digitale agenda voor Europa.....	198
2.4.4. Defensie-industrie.....	204
2.4.5. Beleid inzake onderzoek en technologische ontwikkeling.....	209
2.4.6. Innovatiebeleid.....	215
2.4.7. Energiebeleid: algemene beginselen.....	221
2.4.8. Energie-efficiëntie.....	227
2.4.9. Hernieuwbare energie.....	233
2.4.10. Kernenergie.....	238
2.5. Milieubeleid.....	243
2.5.1. Milieubeleid: algemene beginselen en basiskader.....	244
2.5.2. De bestrijding van de klimaatverandering.....	250
2.5.3. Biodiversiteit, landgebruik en bosbouw.....	258
2.5.4. Waterbescherming en -beheer.....	265
2.5.5. Luchtverontreiniging en geluidshinder.....	271
2.5.6. Efficiënt gebruik van hulpbronnen en de circulaire economie.....	277
2.5.7. Duurzame consumptie en productie.....	284
2.5.8. Chemische stoffen en pesticiden.....	290
2.6. Economische en Monetaire Unie, belastingen en mededingingsbeleid.....	297
2.6.1. Geschiedenis van de Economische en Monetaire Unie.....	298
2.6.2. De instellingen van de Economische en Monetaire Unie.....	304
2.6.3. Europees monetair beleid.....	310
2.6.4. Economische governance.....	316
2.6.5. Bankenunie.....	322
2.6.6. Het EU-kader voor het begrotingsbeleid.....	327
2.6.7. Macro-economisch toezicht.....	335
2.6.8. Financiële bijstand aan EU-lidstaten.....	339
2.6.9. Algemeen fiscaal beleid.....	343
2.6.10. Directe belastingen: personen- en vennootschapsbelasting.....	348
2.6.11. Indirecte belastingen.....	354
2.6.12. Mededingingsbeleid.....	360
2.6.13. Beleid inzake financiële diensten.....	365



2.6.14. Europees Systeem voor financieel toezicht (ESFS)..... 371



2.1. DE INTERNE MARKT



2.1.1. DE INTERNE MARKT: ALGEMENE BEGINSELEN

De interne markt is een ruimte van welvaart en vrijheid, die toegang geeft tot goederen, diensten, banen, zakelijke mogelijkheden en cultuur. Permanente inspanningen zorgen voor een verdere uitbreiding ervan, met voordelen voor consumenten en bedrijven in de EU. De digitale markt biedt mogelijkheden om de economie te stimuleren door middel van e-handel en beperkt de administratieve rompslomp door middel van e-governance. Er blijven echter nog uitdagingen bestaan, bijvoorbeeld door de manier waarop COVID-19 opnieuw belemmeringen heeft opgeworpen voor de vier vrijheden (vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen).

RECHTSGRONDSLAG

De artikelen 4, lid 2, onder a), en de artikelen 26, 27, 114 en 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Met de door het Verdrag van Rome in 1958 gestarte gemeenschappelijke markt werd beoogd de handelsbetrekkingen tussen de lidstaten te liberaliseren met het tweeledige doel de economische welvaart te doen toenemen en bij te dragen aan een “steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren”. Bij de Europese Akte van 1986 werd de interne markt als doelstelling in het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) opgenomen en gedefinieerd als “een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd”.

RESULTATEN

A. De gemeenschappelijke markt van 1958

De gemeenschappelijke markt, het voornaamste doel van het Verdrag van Rome, is tot stand gekomen door de in 1968 voltooide douane-unie, de opheffing van contingenten, het vrije verkeer van burgers en werknemers en een zekere mate van belastingharmonisatie door de algemene invoering van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) in 1970. De vrijheid van handel in goederen en diensten en de vrijheid van vestiging bleven echter beperkt ten gevolge van voortdurende concurrentieverstorende praktijken van de kant van overheden.

B. Start van de interne markt in de jaren tachtig en de Europese Akte

De aanvankelijke aanpak van gedetailleerde harmonisatie van de wetgeving en de vereiste van eenparigheid van stemmen in de Raad werden beschouwd als belemmeringen voor vooruitgang. Dit veranderde met de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaken Dassonville ([zaak 8/74](#)) en Cassis de Dijon ([zaak 120/78](#)) in de jaren 1970, waarin bepaalde invoerbepalingen onwettig werden geacht, waardoor wederzijdse erkenning werd ingevoerd. Deze uitspraken hebben het debat over de intracommunautaire handel nieuw leven ingeblazen en de EEG ertoe aangezet de interne markt tot stand te brengen.



Bij de [Europese Akte](#), die op 1 juli 1987 in werking trad, werd vastgesteld dat de interne markt uiterlijk op 31 december 1992 moest zijn voltooid. Tevens werd het besluitvormingsmechanisme voor de internemarktwetgeving versterkt door de introductie van stemming met gekwalificeerde meerderheid voor het gemeenschappelijk douanetarief, het vrij verrichten van diensten, het vrije verkeer van kapitaal en de onderlinge aanpassing van nationale wetgeving. Op de gestelde datum was meer dan 90 % van de in het Witboek van 1985 opgesomde wetgevingsprojecten aangenomen, grotendeels met toepassing van de meerderheidsregel.

C. Naar een gedeelde verantwoordelijkheid voor het voltooien van de interne markt 2003-2010

De interne markt heeft sterk bijgedragen aan de welvaart en integratie van de economie van de EU. De nieuwe internemarktstrategie voor de periode 2003 – 2010 was gericht op het bevorderen van het vrije verkeer van goederen, de integratie van de dienstenmarkten, het verminderen van het effect van fiscale belemmeringen en het vereenvoudigen van het regelgevingskader. Aanzienlijke vorderingen werden gemaakt met betrekking tot de openstelling van de sectoren transport, telecommunicatie, elektriciteit, gas en postdiensten.

D. De herstart van de interne markt in 2010

Om de Europese eengemaakte markt een nieuwe impuls te geven en burgers, consumenten en kleine en middelgrote bedrijven (kmo's) centraal te plaatsen in het internemarktbeleid publiceerde de Commissie in oktober 2010 een mededeling getiteld "Naar een Single Market Act" ([COM\(2010\)0608](#)). Een reeks maatregelen werd voorgesteld om de EU-economie te stimuleren en banen te scheppen, waarmee voor een ambitieuzer beleid voor de eengemaakte markt gekozen werd.

In oktober 2012 presenteerde de Commissie de Single Market Act II ([COM\(2012\)0573](#)) om de interne markt verder te ontwikkelen en het onbenutte potentieel ervan te benutten als motor voor groei. De Single Market Act II bevatte twaalf essentiële maatregelen voor vier belangrijke factoren die snel door de EU-instellingen moesten worden goedgekeurd. 1) geïntegreerde netwerken; 2) grensoverschrijdende mobiliteit van burgers en ondernemingen; 3) de digitale economie; en 4) acties ter versterking van de cohesie en de voordelen voor de consument.

In een mededeling getiteld "Betere governance van de interne markt" ([COM\(2012\)0259](#)) stelde de Commissie horizontale maatregelen voor, bijvoorbeeld een nadruk op duidelijke, gemakkelijk ten uitvoer te leggen nieuwe regelgeving, een beter gebruik van de bestaande IT-instrumenten om het voor de betrokkenen gemakkelijker te maken hun internemarktrechten uit te oefenen en de oprichting van nationale centra om de werking van de interne markt te controleren. Monitoring is een integrerend onderdeel van de jaarlijkse verslagen over de integratie van de interne markt in het kader van het proces van het Europees semester.

Op 28 oktober 2015 publiceerde de Commissie een mededeling getiteld "De eengemaakte markt verbeteren: meer mogelijkheden voor mensen en ondernemingen" ([COM\(2015\)0550](#)). Deze was gericht op het bieden van praktische voordelen voor mensen en het vergroten van de kansen voor consumenten en bedrijven. Dit ondersteunde de inspanningen van de Commissie om de investeringen te verhogen, het potentieel van de digitale eengemaakte markt te benutten en het concurrentievermogen te vergroten. De strategie was ook gericht op een goed



functionerende energiemarkt en op het bevorderen van arbeidsmobiliteit zonder misbruik van de regels. Daarnaast werd op 17 april 2019 [Richtlijn \(EU\) 2019/633](#) inzake oneerlijke handelspraktijken vastgesteld.

In mei 2015 heeft de Commissie een strategie voor een digitale eengemaakte markt ([COM\(2015\)0192](#)) goedgekeurd waarin een intensief wetgevingsprogramma vastgesteld is voor de opbouw van een Europese digitale economie, voortgezet in de Agenda voor Europa. In de [Agenda voor Europa](#) uit 2019 van Ursula von der Leyen stelde de Commissie in haar praktische richtsnoeren de versterking van de digitale eengemaakte markt centraal. Dit engagement werd hernieuwd in het strategisch document van de Commissie getiteld "[De digitale toekomst van Europa vormgeven](#)" van februari 2020, waarin wordt uiteengezet hoe de voltooiing van de digitale eengemaakte markt moet worden verwezenlijkt. Concreet moet dit gebeuren door een Europese interne markt voor gegevens tot stand te brengen en door een gelijk speelveld on- en offline te creëren door middel van consistente regelgeving.

Tijdens de COVID-19-pandemie wees de Commissie er in haar mededeling getiteld "[Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie](#)" op dat de digitalisering van de eengemaakte markt een cruciale rol zou spelen voor het uiteindelijke herstel van de Unie. Dit herstel is gebaseerd op vier elementen: 1) investeringen in betere connectiviteit; 2) een sterkere industriële en technologische aanwezigheid op strategische punten van de toeleveringsketen (bv. AI, cyberbeveiliging, cloudinfrastructuur, 5G); 3) een echte data-economie en gemeenschappelijke Europese gegevensruimten; en 4) een eerlijker en eenvoudiger ondernemingsklimaat.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

A. Algemeen

Het Parlement was de drijvende kracht achter het proces dat heeft geleid tot de invoering van de interne markt. Met name onderschreef het Parlement in zijn resolutie van 20 november 1997 het idee om de interne markt vóór 2002 om te vormen tot een volledig geïntegreerde eengemaakte markt. In verschillende in 2006 aangenomen resoluties (bijvoorbeeld van 12 februari, 14 februari, 16 mei en 6 juli) onderschreef het Europees Parlement het uitgangspunt dat de interne markt een gemeenschappelijk kader en referentiepunt moet zijn voor veel EU-beleid.

Het Europees Parlement heeft ook een actieve rol gespeeld bij de herstart van de interne markt. In zijn [resolutie van 20 mei 2010](#) over het verwezenlijken van een eengemaakte markt voor consumenten en burgers, benadrukte het Parlement dat maatregelen moeten worden genomen om consumenten en kmo's beter te informeren en hun positie te versterken, en het vertrouwen van de burgers te vergroten. Daarnaast heeft het Parlement op de Single Market Act gereageerd met drie op 6 april 2011 aangenomen resoluties: "[Governance en partnerschap op de interne markt](#)", "[Een interne markt voor Europeanen](#)" en "[Een interne markt voor ondernemingen en groei](#)".

Het Parlement is ook zo actief geweest op het gebied van de governance van de eengemaakte markt. Het Parlement nam [op 7 februari 2013 een resolutie](#) aan met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de governance van de interne markt, waarin wordt gevraagd om een governancecyclus van de interne markt als specifieke pijler in het kader van het Europees semester. Voorts heeft het Parlement [op 25 februari 2014 een resolutie](#) aangenomen over de governance van de interne markt



binnen het Europees semester 2014, gevolgd door zijn [resolutie van 27 februari 2014](#) inzake SOLVIT, de in heel Europa beschikbare dienst die voorziet in oplossingen voor problemen in verband met het recht van de Unie. Vervolgens nam het Parlement [op 12 april 2016 een resolutie](#) aan getiteld “Naar een verbeterde regelgeving inzake de interne markt”.

In onderzoek van de Commissie interne markt en consumentenbescherming uit 2016 wordt benadrukt dat de economie van de EU verschuift in de richting van [digitaal](#), [groen](#) en [sociaal](#) beleid^[1]. Op basis hiervan [drong het Parlement aan](#) op een meer innovatieve, diepere en eerlijkere eengemaakte markt. Ter verbetering van de online toegankelijkheid tot informatie en diensten voor burgers en bedrijven heeft het Parlement op 13 september 2018 zijn [standpunt in eerste lezing](#) vastgesteld over het [voorstel](#) voor een digitale toegangspoort. Bedrijven, vooral in andere EU-landen, vinden het vaak moeilijk om de toepasselijke regels te begrijpen. De digitale toegangspoort is bedoeld om te helpen. [Verordening \(EU\) 2018/1724](#) is vastgesteld op 2 oktober 2018, met verschillende toepassingsdata tot 12 december 2023.

Uit onderzoek in 2019 blijkt dat de beginselen van vrij verkeer van goederen en diensten en de wetgeving op dit gebied jaarlijks naar schatting 985 miljard EUR aan voordelen opleveren^[2]. In een [studie](#)^[3] van de beleidsondersteunende afdeling Economisch, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit van november 2020, getiteld “Legal barriers in Member States to Single Market rules”, werd evenwel vastgesteld dat de eengemaakte markt van de EU weliswaar een zeer geslaagd geval van marktintegratie was, maar dat er in de lidstaten nog steeds obstakels zijn die verhinderen dat het potentieel van de eengemaakte markt ten volle wordt benut. In de studie werd opgeroepen tot een meer lokale toetsing van voorgestelde nationale regels die mogelijk in strijd zijn met de regels en beginselen van de eengemaakte markt.

[1]Enkele studies: Godel, M. I. et al., “[Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market](#)”, publicatie voor de commissie IMCO, beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2016; Montalvo, C. et al., “[A Longer Lifetime for Products: Benefits for Consumers and Companies](#)”, publicatie voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming, beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2016; Liger, Q. et al., “[Social Economy](#)”, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2016. Recentere voorbeelden zijn: Ström, P., “[The European Services Sector and the Green Transition](#)”, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020; Núñez Ferrer, J., “[The EU’s Public Procurement Framework](#)”, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020; Keirsbilck, B. et al., “[Sustainable Consumption and Consumer Protection Legislation](#)”, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020; Marcus, J. S. et al., “[The impact of COVID-19 on the Internal Market](#)”, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.

[2]Relevant onderzoek (onder meer): Poutvaara, P. et al., “[Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#)”, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2019; Pelkmans, J. et al., “[Contribution to Growth: The Single Market for Services. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#)”, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.

[3]Dahlberg, E. et al., “Legal obstacles in Member States to Single Market rules”, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.



Een van die conflictgebieden is het vrije verkeer van diensten. Op 2 december 2020 heeft de Commissie IMCO het verslag met de titel “Het versterken van de eengemaakte markt: de toekomst van het vrij verkeer van diensten”, goedgekeurd. Het in de plenaire vergadering op 20 januari 2021 aangenomen [verslag](#) benadrukt dat de regels van de eengemaakte markt voor diensten moeten worden toegepast en dat de handhavingsmaatregelen van de Commissie moeten worden verbeterd.

Het Parlement heeft de voordelen erkend van een kader voor e-overheid, dat de administratieve processen stroomlijnt, de kwaliteit van de dienstverlening verbetert en de efficiëntie van de publieke sector bevordert. Digitale overheidsdiensten zijn bedoeld om de administratieve lasten te verlichten, de interactie met de overheid te versnellen en de kosten te verlagen, waardoor de economische en sociale voordelen van de eengemaakte markt worden gestimuleerd. Bijgevolg heeft de Commissie IMCO een [eindverslag](#) aangenomen met strategieën om de digitalisering van overheidsdiensten te versnellen, dat het Parlement vervolgens op 18 april 2023 heeft goedgekeurd.

B. De eengemaakte markt die COVID-19 te boven komt

De COVID-19-pandemie heeft grote gevolgen gehad voor het vrije verkeer van goederen op de interne markt. In deze context nam het Parlement op 17 april 2020 een [resolutie](#) aan waarin het erop wees dat de interne markt de bron is van onze collectieve welvaart en ons collectieve welzijn, en een wezenlijk element is van de onmiddellijke en aanhoudende respons op de COVID-19-uitbraak. In een [webinar](#)^[4], georganiseerd in november 2020 voor de Commissie IMCO, werd de impact van COVID-19 op de interne markt en consumentenbescherming geanalyseerd en werden suggesties gedaan wat kan worden ondernomen om een goed werkende interne markt nu en in toekomstige crises te waarborgen.

Op 22 februari 2021 werd in de Commissie IMCO een [studie](#)^[5] over hetzelfde onderwerp gepresenteerd. Uit het onderzoek is gebleken dat de initiële sluiting van de grenzen en andere maatregelen van de lidstaten niet alleen het vrije verkeer van goederen, maar ook dat van diensten en personen binnen de interne markt aanzienlijk hebben beperkt. In dezelfde maand heeft het Parlement samen met de Raad de [faciliteit voor herstel en veerkracht](#) ingesteld, die stelt dat het duurzame herstel van een goed functionerende interne markt moet worden verwezenlijkt met de betrokkenheid van robuuste kmo's. Het ontwerp van initiatiefverslag over het aanpakken van niet-tarifaire en niet-fiscale belemmeringen op de eengemaakte markt ([2021/2043 \(INI\)](#)) van juni 2021 is in dit verband zeer relevant, aangezien het niet alleen betrekking heeft op algemene en hardnekkige belemmeringen voor de vrijheid van goederen en diensten, maar ook specifiek ingaat op de vraag hoe COVID-19 en beleidsreacties op de pandemie een belemmering vormden voor de vier vrijheden.

C. De digitale eengemaakte markt ([2.1.7](#))

Net als de Commissie heeft het Parlement de afgelopen 10 jaar steeds meer aandacht besteed aan de uit de digitalisering voortvloeiende uitdagingen en kansen voor de eengemaakte markt. Op 11 december 2012 nam het Parlement twee niet-

[4]Milieu Consulting SRL, “The impact of COVID-19 on the Internal Market and consumer protection- IMCO WebinarProceedings”, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.

[5]Marcus, J. S. et al., “The impact of COVID-19 on the Internal Market”, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2021.



wetgevingsresoluties met betrekking tot de interne markt aan: een resolutie inzake het [voltooien van de digitale eengemaakte markt](#) en een andere over een [strategie voor digitale vrijheid in het buitenlandbeleid van de EU](#). In deze resoluties wordt gepleit voor digitale vrijheid in het buitenlands beleid van de EU en wordt de nadruk gelegd op netneutraliteit, om ervoor te zorgen dat aanbieders het internetgebruik niet op oneerlijke wijze beperken. De resoluties hadden tot doel het beleid inzake de digitale markt in de hele EU te harmoniseren. Dit initiatief heeft geleid tot wetgevingsmaatregelen voor een eengemaakte markt voor elektronische communicatie, met inbegrip van [netneutraliteit](#) en de afschaffing van [roamingtarieven](#).

Op 20 mei 2021 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over de digitale toekomst van Europa, waarin het de kritieke rol van de digitale ontwikkelingen op de eengemaakte markt onderkent en aangeeft dat de obstakels die de werking van de digitale eengemaakte markt bemoeilijken, moeten worden geëlimineerd. De digitale marktenverordening [Digital Markets Act](#) (DMA) en de digitaal dienstenverordening [Digital Services Act](#) (DSA) dragen bij tot een concurrerende, billijke, geharmoniseerde en veiliger digitale eengemaakte markt. In een [reeks studies](#) van beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit werd gekeken naar de kansen en uitdagingen voor de digitale eengemaakte markt in het licht van de DMA en de DSA.

In oktober 2022 organiseerde de commissie IMCO een [hoorzitting](#) ter gelegenheid van de 30e verjaardag van de interne markt van de EU en de realisaties hiervan. Gezien de huidige moeilijke situatie benadrukten de sprekers ook hoe belangrijk het is om verder groeipotentieel na te streven en de eengemaakte markt te consolideren, waarbij zij wezen op het wetgevingsvoorstel over het [noodinstrument voor de eengemaakte markt](#).

Op 23 november 2022 ondertekenden het Parlement en de Raad [Verordening \(EU\) 2022/2399](#) betreffende de éénloketomgeving van de EU voor de douane. De verordening beoogt de internationale handel te vergemakkelijken door middel van een reductie van de administratieve rompslomp en kosten, in concreto met behulp van digitale instrumenten. Ondernemingen en handelaren zullen één enkel loket in elke lidstaat kunnen gebruiken voor het indienen van de douane- en niet-douanegegevens die voor de inklaring van goederen nodig zijn, respectievelijk voor het afwickelen van formaliteiten.

In [juli 2023](#) hechte IMCO haar goedkeuring aan het noodinstrument voor de eengemaakte markt, waarbij zij voorstelde de titel ervan te veranderen in “Verordening tot vaststelling van maatregelen voor noodsituaties op en ter vergroting van de veerkracht van de interne markt”, om beter voorbereid te zijn op toekomstige crises. Deze wetgeving, die geïnspireerd is op de uitdagingen als gevolg van de pandemie, is bedoeld om het vrije verkeer binnen de EU te beschermen en stelt verschillende alarmniveaus vast om dreigende crises proactief te beheren. De Commissie zou op basis hiervan toezicht houden op de crisismaatregelen van de lidstaten met het oog op het waarborgen van consistentie en wettigheid, en bij sluiting van de grenzen versnelde routes vaststellen voor kritieke werknemers en goederen. Daarnaast zou zij de bevoegdheid krijgen om prioritaire bestellingen voor essentiële goederen uit te vaardigen, met het oog op het voorkomen van tekorten. Het Parlement heeft het verslag [goedgekeurd](#) op 13 september 2023 en de interinstitutionele onderhandelingen zijn reeds aan de gang.



In oktober 2023 werd een [studie](#) over markttoezicht in de EU gepubliceerd; waarin werd benadrukt dat markttoezichtautoriteiten een cruciale rol spelen bij de bescherming van consumenten door ervoor te zorgen dat producten voldoen aan de gezondheids-, veiligheids- en milieunormen. Er worden lacunes in het markttoezicht in vastgesteld die nog worden verergerd door de groei van de elektronische handel en door de pandemie, bijvoorbeeld wat de traceerbaarheid van producten en de uitdaging om onlineverkoop te monitoren betreft. Belangrijke aanbevelingen zijn onder meer het uitbreiden van de testvoorzieningen in de EU, het versterken van de digitale infrastructuur, het vergroten van de verantwoordingsplicht voor onlinemarktplaatsen en het verbeteren van de grensoverschrijdende samenwerking en informatie-uitwisseling tussen markttoezichtautoriteiten en douaneautoriteiten. Deze maatregelen zijn erop gericht de praktijken op het gebied van markttoezicht te harmoniseren, het toezicht op online verkochte producten te verbeteren door onlinemarktplaatsen te verplichten maatregelen uit te voeren om de naleving van de EU-regelgeving te waarborgen en een consistente consumentenbescherming in de hele EU te waarborgen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie interne markt en consumentenbescherming](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.1.2. VRIJ VERKEER VAN GOEDEREN

Het vrij verkeer van goederen kreeg een impuls door de afschaffing van douanerechten en andere niet-tarifaire belemmeringen. Beginselen als wederzijdse erkenning en normalisatie hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van de interne markt. Dankzij het nieuwe wetgevingskader van 2008 kwam meer vrij verkeer van goederen tot stand, alsmede EU-markttoezicht en de CE-markering (Europese conformiteitsmarkering). Er bestaan echter nog steeds uitdagingen in verband met harmonisatie van de interne markt, aangezien de COVID-19-pandemie en andere factoren het volledig vrije verkeer van goederen nog steeds kunnen belemmeren.

RECHTSGRONDSLAG

Artikel 26 en de artikelen 28 tot en met 37 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Het recht op vrij verkeer van goederen die van oorsprong zijn uit de lidstaten alsook van goederen uit derde landen die zich in de lidstaten in het vrije verkeer bevinden, is een van de fundamentele beginselen van het Verdrag (artikel 28 VWEU). Oorspronkelijk werd het vrije verkeer van goederen beschouwd als onderdeel van een douane-unie tussen de lidstaten, waarbij douanerechten, kwantitatieve handelsbeperkingen en maatregelen van gelijke werking werden afgeschaft en een gemeenschappelijk buitentarief voor de Unie werd ingevoerd. Later werd de nadruk gelegd op de verwijdering van alle resterende belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen met het doel een interne markt tot stand te brengen.

RESULTATEN

De afschaffing van de douanerechten en de kwantitatieve beperkingen (contingenten) tussen de lidstaten was al op 1 juli 1968 een feit. De aanvullende doelstellingen, zoals het verbod op maatregelen van gelijke werking en de harmonisatie van de desbetreffende nationale wetten, werden niet binnen deze termijn gerealiseerd. Die doelstellingen kwamen centraal te staan bij de voortdurende inspanningen om een vrij verkeer van goederen te verwezenlijken.

A. Verbod op heffingen met een gelijke werking als douanerechten: artikel 28, lid 1, en artikel 30 VWEU

Dit verbod moest nader worden omschreven in de jurisprudentie, aangezien er in het Verdrag geen definitie van wordt gegeven. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) heeft bepaald dat iedere heffing die “wordt geheven op een bepaald, uit een andere lidstaat ingevoerd product met uitsluiting van het gelijksoortige nationale product, met als gevolg dat het, daar de prijs erdoor veranderd wordt, op het vrije goederenverkeer dezelfde uitwerking heeft als een douanerecht”, kan worden beschouwd als een heffing van gelijke werking, ongeacht de aard of vorm ervan (arrest in gevoegde [zaken 2/62 en 3/62](#) en arrest in [zaak 232/78](#)).



B. Verbod op maatregelen met gelijke werking als kwantitatieve beperkingen: artikel 34 en artikel 35 VWEU

Het Hof van Justitie oordeelde in het *Dassonville* arrest dat iedere handelsregeling van de lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen moet worden beschouwd (zie de arresten van 11 juli 1974 in [zaak 8/74](#) en van 15 november 2005 in [zaak C320/03](#), punten 63 t/m 67). In zijn arrest in de [zaak Cassis de Dijon](#) formuleerde het Hof vervolgens het beginsel dat ieder product dat in een lidstaat wettig en overeenkomstig eerlijke en traditionele voorschriften en productieprocessen van dat land wordt vervaardigd en in de handel wordt gebracht, moet worden toegelaten op de markt van iedere andere lidstaat. Deze redenering van het Hof vormde de inspiratie voor een debat over de definitie van het beginsel van wederzijdse erkenning bij gebrek aan harmonisatie. Op grond van dit beginsel moeten de lidstaten daarom ook bij het ontbreken van EU-harmonisatiemaatregelen (secundaire EU-wetgeving) goederen die in andere lidstaten rechtmatig vervaardigd en in de handel gebracht zijn, op hun markt toelaten.

Het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU is beperkt door het *Keck*-arrest, waarin is bepaald dat bepaalde verkoopmodaliteiten buiten de werkingssfeer van dit artikel vallen op voorwaarde dat zij niet-discriminatoir zijn (dat wil zeggen dat zij van toepassing zijn op alle relevante marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooiën en zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten en op die van producten uit andere lidstaten).

C. Afwijkingen van het verbod op maatregelen met gelijke werking als kwantitatieve beperkingen

Op grond van artikel 36 VWEU kunnen de lidstaten om niet-economische redenen, zoals openbare zedelijkheid, orde of veiligheid, beperkingen opleggen die gelijkwaardig zijn aan kwantitatieve beperkingen. Deze uitzonderingen moeten strikt worden uitgelegd en mogen niet leiden tot willekeurige discriminatie of verborgen handelsbelemmeringen tussen de lidstaten. Zij moeten rechtstreeks het algemeen belang dienen en in verhouding staan tot het beoogde beschermingsniveau.

Het Hof van Justitie heeft in de zaak *Cassis de Dijon* erkend dat de lidstaten bepaalde nationale maatregelen kunnen vrijstellen van EU-handelsbeperkingen indien zij voldoen aan dwingende vereisten, zoals doeltreffende fiscale controles, bescherming van de volksgezondheid, eerlijke handelspraktijken en consumentenbescherming. De lidstaten zijn verplicht de Commissie van deze vrijstellingen in kennis te stellen. Met het oog op het houden van toezicht op deze maatregelen zijn er procedures voor de uitwisseling van informatie en een controlemechanisme in het leven geroepen (zie artikel 114 en artikel 117 VWEU en [Verordening \(EG\) nr. 2679/98 van de Raad](#). Deze procedures zijn geactualiseerd en geformaliseerd in [Verordening \(EU\) 2019/515](#) inzake wederzijdse erkenning, die in 2019 werd aangenomen en de vorige verordening vervangt.

D. Harmonisatie van nationale wetgeving

De goedkeuring van harmonisatiewetgeving maakte het mogelijk om belemmeringen weg te werken (onder meer door nationale bepalingen buiten toepassing te verklaren) en gemeenschappelijke regels vast te stellen, met het doel het vrije verkeer van goederen en producten én de naleving van andere doelstellingen van het EU-



Verdrag, zoals de bescherming van het milieu, de consument en de mededinging, te waarborgen.

Het harmonisatieproces in de EU is gestroomlijnd door over te gaan tot stemming met gekwalificeerde meerderheid voor richtlijnen die verband houden met de interne markt, zoals uiteengezet in artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Maastricht. In het [Witboek van de Commissie van 1985](#) werd een “nieuwe aanpak” ingevoerd ter vermindering van gedetailleerde harmonisatie, waarbij de nadruk lag op de wederzijdse erkenning van nationale regelgeving. Deze aanpak, die in [resoluties](#) en [besluiten](#) van de Raad wordt bevestigd, beperkt harmonisatie tot essentiële eisen, waarbij harmonisatie plaatsvindt wanneer nationale voorschriften niet gelijkwaardig zijn en de handel belemmeren. Deze methode heeft tot doel het vrij verkeer van goederen te waarborgen door volledige sectoren technisch te harmoniseren en een hoog niveau van bescherming van het algemeen belang te handhaven, hetgeen van invloed is op gebieden als speelgoed, bouwmaterialen, machines, gastoestellen en telecommunicatieapparatuur.

E. De voltooiing van de interne markt

Voor de totstandbrenging van de interne markt moesten alle nog bestaande belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen worden opgeheven. In [het witboek van de Commissie van 1985](#) wordt een opsomming gegeven van de materiële en technische belemmeringen en wordt aangegeven welke maatregelen de Gemeenschap moet nemen om ze uit de weg te ruimen. De meeste van deze maatregelen zijn inmiddels doorgevoerd. Toch zijn er nog aanzienlijke hervormingen van de interne markt nodig om de uitdagingen van de technologische vooruitgang het hoofd te bieden, en sommige non-tarifaire belemmeringen zijn nog altijd aanwezig.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft sterk gepleit voor voltooiing van de interne markt en heeft daarbij vooral de nadruk gelegd op de “nieuwe aanpak” om het vrij verkeer van goederen te vergemakkelijken. Het heeft een belangrijke rol gespeeld bij het vormgeven van de harmonisatierichtlijnen en was nauw betrokken bij het nieuwe wetgevingskader dat in 2008 werd aangenomen. Het Parlement gaf er voorrang aan te waarborgen dat alle marktdeelnemers verantwoordelijk zijn voor de conformiteit en veiligheid van producten en de zichtbaarheid en het begrip van de CE-markering bij consumenten te vergroten. Het blijft zich hier actief voor inzetten en werkt aan het aanpassingspakket, dat negen richtlijnen omvat die verscheidene producten reguleren, zoals liften, pyrotechnische artikelen en explosieven.

In zijn [resolutie van 8 maart 2011](#) drong het Parlement aan op invoering van een uniform systeem voor markttoezicht op alle producten, hetgeen heeft geleid tot het “[pakket productveiligheid en markttoezicht](#)” van 2013. In april 2019 heeft het Parlement [Verordening \(EU\) 2019/1020](#) vastgesteld met het oog op verbetering van het markttoezicht en waarborging van de productconformiteit. In 2021 heeft de Commissie een nieuwe verordening [voorgesteld](#) om de veiligheid van non-foodproducten voor consumenten verder te waarborgen. De geactualiseerde regels voor productveiligheid, die tot doel hebben hoge veiligheidsnormen te waarborgen voor alle producten die in de EU worden verkocht, zowel online als offline, werden in maart 2023 formeel goedgekeurd door het Parlement, wat leidde tot de publicatie van de [verordening inzake algemene productveiligheid](#) op 10 mei 2023.



Normalisatie speelt een centrale rol bij de goede werking van de interne markt. Geharmoniseerde EU-normen helpen het vrije verkeer van goederen binnen de interne markt te waarborgen, stellen ondernemingen in de EU in staat hun concurrentievermogen te vergroten, en dragen ertoe bij de gezondheid en veiligheid van de consumenten en het milieu te beschermen. Om de normalisatiehervorming inhoudelijk te verbeteren, heeft het Parlement op 21 oktober 2010 een [resolutie](#) aangenomen.

Op 2 februari 2022 heeft de Commissie een [normalisatiestrategie](#) ingevoerd om een veerkrachtige, groene en digitale eengemaakte markt te bevorderen, met voorstellen tot wijziging van de normalisatieverordening van 2012. Vervolgens werd op 14 december 2022 [Verordening \(EU\) 2022/2480](#) aangenomen, waarbij het rechtskader van de EU voor de vaststelling van normen werd geactualiseerd. De Commissie interne markt en consumentenbescherming (IMCO) heeft op 23 januari 2023 een [hoorzitting](#) gehouden om de historische en toekomstige richting van het normalisatiebeleid te bespreken, waaraan de Commissie en diverse belanghebbenden hebben bijgedragen.

Voortbouwend op de nieuwe normalisatiestrategie publiceerde de Commissie op 30 maart 2022 een [voorstel](#) voor de harmonisatie van het in de handel brengen van bouwproducten, waarin zij zich specifiek richtte op de normalisatie van de groene interne markt. De IMCO-commissie heeft samen met de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI) een openbare hoorzitting gehouden en vervolgens op 23 mei 2023 haar verslag over de herziening van de verordening bouwproducten aangenomen. Dit verslag bevatte bijna 300 amendementen. Op 13 december 2023 zal de [derde](#) ronde van interinstitutionele onderhandelingen over deze verordening plaatsvinden.

Tijdens de achtste zittingsperiode zijn de inspanningen geconcentreerd op de regelgeving voor kabelbaaninstallaties, gasverbrandingstoestellen, medische hulpmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen, alsook op de [eCall-verordening](#) inzake typegoedkeuringseisen voor de uitrol van het eCall-boordsysteem op basis van het alarmnummer 112. Als onderdeel van het pakket circulaire economie heeft het Europees Parlement wetgeving aangenomen inzake het op de interne markt aanbieden van bemestingsproducten met CEmarkering ([Verordening \(EU\) 2019/1009](#)).

Naar schatting van een [onderzoek](#) uit 2019 leveren het beginsel van vrij verkeer van goederen en de daaraan gerelateerde wetgeving tot 386 miljard EUR per jaar op^[1]. Er blijven echter belemmeringen bestaan voor de verwezenlijking van de volledige vrijheid van goederenverkeer. Het bestaan van deze belemmeringen blijkt uit een [studie](#)^[2] die in november 2020 werd gepubliceerd en waarin nationale regels werden geëvalueerd die het vrije verkeer van goederen en diensten en het recht op vestiging in de hele interne markt van de EU beperken. Een van de conclusies luidde dat de interne markt van de EU nog niet vrij is van onevenredige belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, al is hij dan het grootste en meest succesvolle voorbeeld van economische integratie ter wereld.

[1]Poutvaara, P., Contribution to Growth: Free Movement of Goods – Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2019.

[2]Dahlberg, E. et al., Legal obstacles in Member States to Single Market rules, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.



Tijdens de COVID-19-pandemie heeft het Parlement in zijn [resolutie van 17 april 2020](#) benadrukt dat het van cruciaal belang is de binnengrenzen van de EU open te houden voor goederen, en onderstreept het de rol van de eengemaakte markt in de collectieve welvaart van de EU en als cruciale respons op de crisis. In haar [mededeling](#) van 15 mei 2020 heeft de Commissie een gecoördineerde strategie voorgesteld voor herstel van het vrije verkeer en opheffing van de binnengrenscontroles. Deze op samenwerking gebaseerde aanpak was van cruciaal belang om essentiële goederen, waaronder medische benodigdheden en hulpmiddelen, door de EU te laten circuleren en zo de gevolgen van door de staat opgelegde grensbeperingen af te zwakken.

In zijn [resolutie van 19 juni 2020](#) heeft het Parlement erop gewezen dat het Schengengebied een van de belangrijkste verworvenheden is die centraal staat in het EU-project. Ook heeft het Parlement de lidstaten verzocht de beperkingen van de vrijheid van verkeer te verminderen en zich nog meer in te spannen om de integratie van alle lidstaten van de EU in het Schengengebied te verwezenlijken.

In een in november 2020 voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming georganiseerd [webinar](#)^[3] van de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit werd de impact van de pandemie op het vrije verkeer van goederen, diensten en personen in de EU onderzocht. De uitdagingen voor de gezondheidszorggerelateerde goederenstroom, zoals persoonlijke beschermingsmiddelen, waren onderwerp van discussie en er werd benadrukt dat betere EU-coördinatie bij overheidsopdrachten en het verkeer van goederen in toekomstige crises noodzakelijk is. In een in februari 2021 gepresenteerde [vervolgstudie](#)^[4] werd het effect van de pandemie op de interne markt en de consumentenbescherming verder onderzocht en werden aanvullende maatregelen voorgesteld om de interne markt van de EU beter bestand te maken tegen toekomstige crises.

Het Parlement heeft een belangrijke rol gespeeld bij de harmonisatie van de douane, wat heeft geleid tot oprichting van de éénloketomgeving van de Europese Unie voor de douane bij [Verordening \(EU\) nr. 2022/2399](#). Met deze verordening, die de komende tien jaar verbindend zal zijn, wordt het douane-éénloketsysteem van de Europese Unie voor de uitwisseling van certificaten (EU-CSW-CERTEX) ingevoerd, dat sinds 2017 in de proeffase is. De eerste fase tot 2025 is gericht op bevordering van de intergouvernementele uitwisselingen aan de EU-grenzen, met name voor niet-douanegerelateerde procedures. In een volgende fase, die in 2031 van start gaat, zal een “business-to-government” -systeem worden ingevoerd om het inklaringsproces voor bedrijven die betrokken zijn bij de invoer of uitvoer van goederen te stroomlijnen, met als doel de huidige handelsbelemmeringen aanzienlijk te verminderen.

Met betrekking tot [interoperabiliteitsoplossingen](#) voor overheidsdiensten, bedrijven en consumenten in de EU met het oog op probleemloze grensoverschrijdende dienstverlening [wordt onderhandeld](#) over een nieuwere verordening Interoperabel

[3]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and Consumer Protection – IMCO Webinar Proceedings, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.

[4]Marcus, J. S. e.a., The impact of COVID-19 on the Internal Market, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2021.



Europa, waarbij de Raad en het Parlement momenteel debatteren over de laatste technische aspecten van de verordening.

In een door de IMCO-commissie in opdracht gegeven [studie](#)^[5] van de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit is op 9 december 2022 een analyse gepubliceerd van de uiteenlopende douanevergunningsprocedures van de lidstaten voor producten die de EU binnenkomen. Aangezien deze uiteenlopende procedures leiden tot handelsbelemmeringen en verstoringen op de interne markt, was een van de voorgestelde oplossingen de oprichting van een Europees douaneagentschap.

Naar aanleiding hiervan heeft de Commissie op 17 mei 2023 een voorstel ingediend ([COM\(2023\)0257](#)), dat een omvattende poging vormt om het douanekader van de EU te moderniseren. Een belangrijk kenmerk van het voorstel is de oprichting van een EU-douanedatahub, die wordt beheerd door een nieuw opgerichte EU-douaneautoriteit. Deze hub zal dienen als een groot gegevensregister waarmee fraude en niet-naleving kunnen worden opgespoord, en zal gegevensuitwisseling tussen de EU en derde landen mogelijk maken, alsmede de samenwerking tussen de douaneautoriteiten van de EU-lidstaten bevorderen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie interne markt en consumentenbescherming](#).

[Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello](#)
11/2023

[5]Hausemer, P. et al., A Comparative Analysis of Member States' Customs Authorisation Procedures for the Entry of Products into the European Union, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2022.



2.1.3. VRIJ VERKEER VAN KAPITAAL

Het vrij verkeer van kapitaal is een van de vier fundamentele vrijheden van de interne markt van de EU. Het is niet alleen de meest recent ingevoerde vrijheid, maar ook de meest uitgebreide vanwege de unieke dimensie met derde landen. De liberalisering van kapitaalstromen is geleidelijk gevorderd. De beperkingen op het kapitaal- en betalingsverkeer, zowel tussen de lidstaten als met derde landen, zijn sinds het begin van 2004 verboden als gevolg van het Verdrag van Maastricht, hoewel er uitzonderingen kunnen bestaan.

RECHTSGRONDSLAG

Artikelen 63 tot en met 66 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Alle beperkingen op het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling of tussen lidstaten en derde landen moeten worden weggenomen, met uitzonderingen in bepaalde omstandigheden. Het vrije verkeer van kapitaal vormt de basis voor de interne markt en vult de andere drie vrijheden aan. Het draagt ook bij aan economische groei, doordat kapitaal doelmatig geïnvesteerd kan worden, en doordat de euro als internationale munteenheid wordt bevorderd. Op die manier wordt bijgedragen aan de rol van de EU als belangrijke speler in de wereldeconomie. De liberalisering was ook onontbeerlijk voor de ontwikkeling van de economische en monetaire unie en de invoering van de euro.

RESULTATEN

A. Eerste liberaliseringsmaatregelen (vóór de interne markt)

De eerste maatregelen van de Gemeenschap hadden een beperkte reikwijdte. In het Verdrag van Rome (1957) werd bepaald dat de beperkingen alleen moesten worden weggenomen voor zover dit nodig was voor de werking van de gemeenschappelijke markt. De [eerste kapitaalrichtlijn](#) van 1960, gewijzigd in 1962, maakte een einde aan beperkingen op bepaalde soorten zakelijk en particulier kapitaalverkeer, zoals de aankoop van onroerend goed, handelskredieten op korte en middellange termijn en de aankoop van effecten die op de beurs worden verhandeld. Sommige lidstaten gingen verder door unilaterale nationale maatregelen in te voeren, waarmee zij vrijwel alle beperkingen op het kapitaalverkeer afschaften (bijv. Duitsland en de Benelux-landen). In 1972 volgde een andere [richtlijn](#) over internationale kapitaalbewegingen.

B. Verdere stappen en algemene liberalisering met het oog op de interne markt

Amendementen op de eerste kapitaalrichtlijn in 1985 en 1986 leidden tot verdere liberalisering voor onder andere handelskredieten op lange termijn en de aankoop van effecten die niet op de beurs worden verhandeld. Het kapitaalverkeer werd in 1988 volledig geliberaliseerd via een [richtlijn van de Raad](#) waarmee alle resterende beperkingen op het kapitaalverkeer tussen inwoners van de lidstaten per 1 juli 1990



werden afgeschaft. Die richtlijn was daarnaast gericht op de liberalisering van het kapitaalverkeer met derde landen.

C. Definitieve regeling

1. Beginsel

Het vrije verkeer van kapitaal werd met het Verdrag van Maastricht verankerd in het Verdrag. Artikel 63 VWEU verbiedt alle beperkingen op het kapitaal- en betalingsverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie is ermee belast de bepalingen met betrekking tot het vrije verkeer van kapitaal uit te leggen. Op dit gebied bestaat er uitgebreide jurisprudentie. Als lidstaten het vrije verkeer van kapitaal ten onrechte beperken, geldt de gebruikelijke inbreukprocedure zoals vermeld in de artikelen 258 tot en met 260 VWEU.

2. Uitzonderingen en gegronde beperkingen

Uitzonderingen zijn hoofdzakelijk beperkt tot het kapitaalverkeer met derde landen (artikel 64 VWEU). Naast de mogelijkheid die de lidstaten hebben om beperkingen ten aanzien van rechtstreekse investeringen en andere transacties die op een bepaalde datum golden te handhaven, kan de Raad ook, na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen maatregelen nemen die een stap terug betekenen voor de liberalisering van het kapitaalverkeer met derde landen. Bovendien kunnen de Raad en het Europees Parlement wetgevingsmaatregelen nemen in verband met rechtstreekse investeringen, vestiging, het verlenen van financiële diensten of de toelating van waardepapieren tot de kapitaalmarkten. Artikel 66 VWEU heeft betrekking op noodmaatregelen ten aanzien van derde landen, met een maximale duur van zes maanden.

De enige gegronde beperkingen op het kapitaalverkeer in het algemeen – ook binnen de EU – zijn vastgelegd in artikel 65 VWEU. Hieronder vallen: i) maatregelen om overtredingen van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan, met name op fiscaal gebied en met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen; ii) maatregelen om te voorzien in procedures voor de kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid of voor statistische doeleinden; en iii) maatregelen die gerechtvaardigd zijn op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid. De laatste maatregel werd ingeroepen tijdens de Europese staatsschuldencrisis, toen Cyprus (2013) en Griekenland (2015) werden gedwongen kapitaalcontroles in te voeren om een buitensporige kapitaaluitstroom te voorkomen. Cyprus heeft alle resterende beperkingen in 2015 opgeheven en Griekenland in 2019. De opkomst van digitale financiële middelen, met name op blockchain gebaseerde cryptovaluta, kan een uitdaging vormen voor de huidige concepten die zijn ontworpen om het vrije verkeer van kapitaal te waarborgen.

Artikel 144 VWEU staat in het kader van programma's voor de ondersteuning van de betalingsbalans maatregelen toe ter bescherming van de betalingsbalans, indien de werking van de interne markt door moeilijkheden of een plotselinge crisis wordt verstoord. Deze vrijwaringsclausule is alleen beschikbaar voor lidstaten die geen deel uitmaken van de eurozone.

Tot slot voorzien de artikelen 75 en 215 VWEU in de mogelijkheid om financiële sancties te treffen met het oog op de voorkoming en bestrijding van terrorisme of op basis van besluiten die binnen het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en



veiligheidsbeleid zijn genomen. Het vrije verkeer van kapitaal wordt beperkt in verband met de economische sancties die aan Rusland zijn opgelegd na de Russische invasie van Oekraïne.

3. Betalingen

In artikel 63, lid 2, VWEU wordt bepaald dat alle beperkingen van het betalingsverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden zijn.

In 2001 werd een [verordening](#) vastgesteld waarmee de kosten van binnenlandse en grensoverschrijdende betalingen binnen de eurozone werden geharmoniseerd. Deze verordening werd in 2009 [ingetrokken en vervangen](#), tot profijt van de burgers doordat de kosten voor grensoverschrijdende betalingen in euro praktisch tot nul waren teruggebracht. De verordening werd vervolgens in 2021 [ingetrokken en vervangen](#) teneinde de kosten voor grensoverschrijdende betalingen tussen de lidstaten van de eurozone en de lidstaten die niet tot de eurozone behoren, te verlagen.

De [richtlijn betalingsdiensten](#) bood de rechtsgrondslag voor de vaststelling van een verzameling regels voor alle betalingsdiensten in de EU, om grensoverschrijdende betalingen net zo eenvoudig, efficiënt en veilig te maken als binnenlandse betalingen, en om efficiëntie en lagere kosten te stimuleren door meer concurrentie, en wel door de betalingsmarkten voor nieuwe partijen open te stellen. De richtlijn betalingsdiensten bood het benodigde kader voor een initiatief van de Europese banken- en betaalsector, SEPA genaamd (Single Euro Payments Area, gemeenschappelijke eurobetalingsruimte). Eind 2010 waren de SEPA-instrumenten weliswaar beschikbaar, maar ze werden nog niet veel gebruikt. Bijgevolg werd er in 2012 een [verordening](#) vastgesteld om in de hele EU einddata vast te stellen voor de overgang van de oude nationale overmakingen en automatische afschrijvingen naar SEPA-instrumenten. In 2015 stelden de medewetgevers de herziene [richtlijn betalingsdiensten](#) (PSD 2) vast waarmee de bestaande richtlijn werd ingetrokken. Met deze richtlijn wordt er voor meer transparantie en een betere consumentenbescherming gezorgd en worden de regels aangepast ten behoeve van innovatieve betalingsdiensten, met inbegrip van mobiele en internetbetalingen. De richtlijn trad in werking op 12 januari 2016 en werd van kracht op 13 januari 2018.

D. Verdere ontwikkelingen

Ondanks de vooruitgang die geboekt werd met het liberaliseren van kapitaalstromen in de EU zijn de kapitaalmarkten nog steeds grotendeels versnipperd. Voortbouwend op het investeringsplan voor Europa lanceerde de Commissie in september 2015 haar vlaggenschipinitiatief: [de kapitaalmarktenunie](#) (KMU). Dit omvat een reeks maatregelen die gericht zijn op de totstandbrenging van een daadwerkelijk geïntegreerde interne markt voor kapitaal, uiterlijk in 2019. In juni 2017 werd een [tussentijdse evaluatie](#) van het KMU-actieplan gepubliceerd. Daarnaast zijn de Commissie en de lidstaten bezig de obstakels voor grensoverschrijdende investeringen die onder de nationale bevoegdheden vallen weg te nemen. Om zich over deze kwestie te buigen, werd er een deskundigengroep inzake belemmeringen voor het vrije verkeer van kapitaal opgericht. In maart 2017 publiceerde de Commissie als follow-up van de werkzaamheden van de deskundigengroep een [verslag](#) waarin de situatie in de lidstaten beschreven werd. In maart 2019 publiceerde de Commissie een [mededeling](#) onder de titel "Kapitaalmarktenunie: vooruitgang bij de opbouw van een eengemaakte markt voor kapitaal voor een sterke economische en monetaire



unie". Op die mededeling volgde in september 2020 een [tweede actieplan voor de kapitaalmarktunie](#) met zestien prioriteiten.

De Commissie is ook bezig een einde te maken aan de bestaande bilaterale investeringsverdragen (BIT's) binnen de EU, waarvan de meeste dateren van vóór de meest recente uitbreidingsronden van de EU. Deze overeenkomsten tussen lidstaten worden door de Commissie als een obstakel voor de interne markt gezien, aangezien ze zowel botsen als overlappen met het wetgevingskader van de EU. De arbitragemechanismen die in de BIT's zijn opgenomen, sluiten bijvoorbeeld zowel de nationale rechtbanken als het Hof van Justitie van de Europese Unie uit, waardoor het EU-recht niet kan worden toegepast. BIT's kunnen er ook toe leiden dat er een voorkeursbehandeling wordt gegeven aan investeerders uit bepaalde lidstaten die BIT's binnen de EU hebben gesloten. Op 24 oktober 2019 werd er een akkoord bereikt dat de weg effent voor de beëindiging van die voorkeursbehandelingen. Op 29 mei 2020 hebben 23 lidstaten een overeenkomst [ondertekend](#) voor de beëindiging van BIT's tussen de lidstaten van de EU. De Commissie publiceert ook jaarlijks [verslagen en onderzoeken](#) over het kapitaalverkeer binnen de EU en in de mondiale context. Tijdens de COVID-19-crisis nam geen enkele EU-lidstaat, ondanks de extreme druk op het financiële stelsel, zijn toevlucht tot kapitaalcontroles op financiële uitstromen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement is altijd een groot voorstander geweest van inspanningen om het kapitaalverkeer te liberaliseren. Het heeft er echter op gewezen dat deze liberalisering meer binnen de EU dan tussen de EU en de rest van de wereld moet gelden, zodat het spaargeld van de EU in de eerste plaats ten goede komt aan investeringen van de EU. Ook onderstreept het Parlement dat er gelijktijdig een volledige liberalisering van de financiële dienstverlening en een harmonisering van de fiscale wetgevingen moet plaatsvinden om een echte financiële ruimte in de EU tot stand te kunnen brengen. Dankzij politieke druk van het Parlement heeft de Commissie wetgeving kunnen initiëren voor de harmonisering van binnenlandse en grensoverschrijdende betalingen.

Het Parlement is voorstander van de invoering van de KMU. Het heeft een [resolutie](#) aangenomen waarin de noodzaak werd onderstreept van een gelijk speelveld tussen deelnemers om de toewijzing van kapitaal in de EU te verbeteren. In de resolutie werd gepleit voor het opheffen van bestaande belemmeringen voor grensoverschrijdende financiering, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen, en voor een grotere rol voor de Europese Autoriteit voor effecten en markten bij de verbetering van convergentie op het vlak van toezicht. In april 2019 heeft het Parlement overeenstemming bereikt over een reeks [wetgevingshandelingen](#) waarmee de elementen waaruit een KMU is opgebouwd, worden gereguleerd.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie economische en monetaire zaken](#).

Christian Scheinert
10/2023



2.1.4. VRIJHEID VAN VESTIGING EN VRIJHEID VAN DIENSTVERRICHTING

De vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting zijn van essentieel belang voor de mobiliteit van ondernemingen en werknemers in de EU. De volledige tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn is van cruciaal belang om de interne markt te verstevigen, maar er zijn nog steeds obstakels. De COVID-19-pandemie bracht bovendien nieuwe uitdagingen met zich mee. In reactie daarop heeft het Europees Parlement in februari 2022 een resolutie aangenomen. Daarin wordt uiteengezet hoe het economisch herstel na COVID-19 de negatieve gevolgen voor deze essentiële vrijheden het best kan verzachten.

RECHTSGRONDSLAG

De artikelen 26 (interne markt), 49 t/m 55 (vestiging) en 56 t/m 62 (diensten) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Zelfstandigen, beoefenaars van vrije beroepen en rechtspersonen in de zin van artikel 54 VWEU die rechtmatig werkzaam zijn in een lidstaat mogen: i) in een andere lidstaat op duurzame wijze economische activiteiten uitoefenen (vrijheid van vestiging: artikel 49 VWEU); of ii) op tijdelijke basis diensten aanbieden en verrichten in andere lidstaten terwijl zij in hun land van oorsprong blijven (vrijheid van dienstverrichting: artikel 56 VWEU). Dit veronderstelt niet alleen dat elke discriminatie op grond van nationaliteit wordt opgeheven, maar ook – met het oog op de daadwerkelijke gebruikmaking van deze vrijheid – dat maatregelen worden getroffen om de uitoefening ervan te vergemakkelijken, met inbegrip van de harmonisatie of wederzijdse erkenning van de nationale regels voor toegang tot deze beroepsactiviteiten ([2.1.6](#)).

RESULTATEN

- A. Liberalisering in het Verdrag
- 1. Fundamentele vrijheden

De vrijheid van vestiging omvat het recht op toegang tot en de uitoefening van activiteiten anders dan in loondienst, alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen ten behoeve van duurzame activiteiten, onder dezelfde wettelijke voorwaarden als die welke de lidstaat van vestiging aan zijn eigen onderdanen oplegt.

De vrijheid van dienstverrichting geldt voor alle diensten die gewoonlijk tegen een vergoeding worden verricht, voor zover de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen daarop niet van toepassing zijn. Degene die een “dienst” verricht, kan daartoe zijn werkzaamheden tijdelijk uitoefenen in de lidstaat waar die dienst wordt verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke de lidstaat aan zijn eigen onderdanen oplegt.



2. Uitzonderingen

In het kader van het VWEU zijn de activiteiten die tot de uitoefening van het openbaar gezag behoren, uitgesloten van de vrijheid van vestiging en dienstverrichting (artikel 51 VWEU). De uitsluiting van deze activiteiten wordt echter door een restrictieve interpretatie begrensd: er kunnen alleen specifieke activiteiten en functies worden uitgesloten die de uitoefening van gezag met zich meebrengen, en wil de uitsluiting voor een complete beroepssector gelden, dan moeten de betrokken activiteiten integraal verband houden met de uitoefening van het openbaar gezag, of moet het deel van de activiteiten dat betrekking heeft op de uitoefening van het openbaar gezag onlosmakelijk met de rest zijn verweven. Er zijn tevens uitzonderingen in het Verdrag opgenomen die de lidstaten de mogelijkheid geven de productie van en de handel in oorlogsmateriaal uit te sluiten (artikel 346, lid 1, punt b), VWEU), en om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid (artikel 52, lid 1) een eigen regeling voor vreemdelingen in stand te houden.

B. Dienstenrichtlijn – naar de voltooiing van de interne markt

De dienstenrichtlijn ([Richtlijn 2006/123/EG](#)) versterkt de vrijheid van dienstverlening binnen de EU. Deze dienstenrichtlijn is van cruciaal belang voor de voltooiing van de interne markt vanwege de enorme voordelen die zij de consumenten en kmo's kan bieden. Het doel is om binnen de EU een open interne dienstenmarkt tot stand te brengen en tegelijkertijd de kwaliteit van de dienstverlening aan de consumenten te waarborgen. Volgens de [mededeling van de Commissie getiteld "Europa 2020 – Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei"](#) zou door volledige toepassing van de dienstenrichtlijn de handel in commerciële diensten met 45 % kunnen groeien en zouden de buitenlandse directe investeringen met 25 % kunnen toenemen, waardoor het bbp tussen 0,5 % en 1,5 % zou stijgen. De richtlijn levert een bijdrage aan de administratieve vereenvoudiging en de vereenvoudiging en actualisering van de regelgeving. Dit wordt niet alleen bereikt door de bestaande wetgeving te toetsen en door relevante wetgeving aan te nemen en te wijzigen, maar ook via langetermijnprojecten (het opzetten van éénloketsystemen en de totstandbrenging van administratieve samenwerking).

De tenuitvoerlegging van deze richtlijn heeft aanzienlijke vertraging opgelopen. Hoewel de eerste hervormingen hebben geleid tot het wegnemen van talrijke belemmeringen op de interne markt voor diensten, is de dynamiek sinds 2012 afgenomen. De hervormingsinspanningen verlopen in een trager tempo, waarbij aanzienlijke vooruitgang vooral te zien is in lidstaten die financiële bijstand ontvangen of lidstaten met uitgebreide nationale hervormingsagenda's. Hoewel de richtlijn het bbp van de EU met 2,6 % had kunnen doen toenemen, is tot op heden slechts 0,9 % van dit groeipotentieel gerealiseerd, waardoor er een onbenutte marge van 1,7 % overblijft. De Commissie [erkent](#) deze vertragingen, maar acht het niet nodig de richtlijn te wijzigen. In plaats daarvan streeft zij ernaar ervoor te zorgen dat de richtlijn al haar vruchten afwerpt door middel van handhaving en de invoering van het "dienstenpakket", dat nieuwe wetgevingsvoorstellen omvat om de dienstensector te stimuleren en de resterende lacunes in de uitvoering aan te pakken.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft een belangrijke rol gespeeld bij de liberalisering van zelfstandige activiteiten, waarbij het ervoor gezorgd heeft dat bepaalde beperkte activiteiten worden



voorbehouden aan onderdanen. Het heeft ook de Raad voor het Hof van Justitie van de Europese Unie gedaagd wegens niet-optreden op het gebied van vervoersbeleid. In het arrest van 1985 ([zaak 13/83 van 22 mei 1985](#)) werd de Raad veroordeeld wegens verzuim de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het internationaal vervoer te verzekeren, wat in strijd is met het Verdrag van Rome. Bijgevolg moest de Raad desbetreffende wetten vaststellen. De rol van het Parlement is uitgebreid met de toepassing van de medebeslissingsprocedure en de gewone wetgevingsprocedure met betrekking tot de vrijheid van vestiging en dienstverrichting.

Het Parlement is ook van wezenlijk belang geweest voor de goedkeuring van en het toezicht op de dienstenrichtlijn. Zo heeft het de lidstaten opgeroepen de bepalingen ervan na te leven en naar behoren uit te voeren. Op 15 februari 2011 heeft het een [resolutie](#) over de uitvoering van de richtlijn aangenomen en op 25 oktober 2011 een [andere](#) over het in de dienstenrichtlijn vastgelegde proces van wederzijdse beoordeling. Na een mededeling van de Commissie in juni 2012 heeft de Commissie interne markt en consumentenbescherming van het Parlement een verslag opgesteld over de stand en de toekomst van de interne dienstenmarkt, dat de [plenaire vergadering](#) op 11 september 2013 heeft aangenomen.

Op 7 februari 2013 heeft het Parlement ook een [resolutie](#) aangenomen met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de governance van de interne markt. Daarin wordt de nadruk gelegd op het belang van de dienstensector als kerngebied voor groei, het fundamentele karakter van de vrijheid van dienstverrichting en de voordelen van een volledige tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn.

Het Parlement heeft voorrang gegeven aan voorstellen op het gebied van telecommunicatie, zoals verordeningen inzake elektronische identificatie ([Verordening \(EU\) nr. 910/2014](#)) en een “connectief continent”. In juli 2012 nam het Parlement een [resolutie](#) aan over financiële diensten, waaronder basisbetalingsdiensten en hypothecair krediet ([Richtlijn 2014/17/EU](#)). In maart 2014 kwamen ook pakketreizen aan bod in een [resolutie](#). De richtlijn hypothecair krediet beschermt de consument en zorgt voor goed geïnformeerde financiële draagkracht. De richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten ([Richtlijn 2014/65/EU](#)) bevordert de transparantie. In 2019 heeft het Parlement zich gebogen over toegankelijkheidsvoorschriften ([Richtlijn \(EU\) 2019/882](#)) om burgers met een handicap te ondersteunen. Om deze eisen te versterken werd in een [resolutie](#) van oktober 2022 een centrum “AccessibleEU” voorgesteld om deskundigen en professionals op het gebied van toegankelijkheid samen te brengen.

Uit een [studie](#)^[1] uit 2019 is gebleken dat EU-wetgeving inzake het vrije verkeer van diensten, onder meer op het gebied van beroepskwalificaties en detailhandel, aanzienlijke economische voordelen oplevert: 284 miljard EUR per jaar in het kader van de dienstenrichtlijn, 80 miljard EUR uit professionele diensten en 20 miljard EUR uit openbare aanbestedingen. Uit een andere [studie](#)^[2] blijkt ook dat de dienstensector van cruciaal belang is voor groei. Hij is immers goed voor 24 % van de handel binnen de EU (tegenover 20 % in het begin van de jaren 2000) en draagt 78 % bij aan

[1]Pelkmans, J., Contribution to growth: The Single Market for Services – Delivering economic benefits for citizens and businesses, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2019.

[2]Dahlberg, E. e.a., Legal obstacles in Member States to Single Market rules, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.



de bruto toegevoegde waarde van de EU. In de studie wordt echter ook gewezen op uiteenlopende regelgeving en informatieproblemen. Die jagen het bedrijfsleven op kosten en belemmeren het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging in de EU.

In zijn [resolutie](#) van 17 april 2020 erkende het Parlement de interne markt als zijnde cruciaal voor de welvaart in Europa en van essentieel belang voor de respons op COVID-19. Daarnaast benadrukte het Parlement in zijn [resolutie](#) van 19 juni 2020 het belang van het Schengengebied voor de EU. Het drong er bij de lidstaten op aan de verplaatsingsbeperkingen te versoepelen en toe te werken naar de integratie van alle lidstaten van de EU in het Schengengebied.

Op 25 november 2020 nam het Parlement een [resolutie](#) aan met als titel “Naar een duurzamer eengemaakte markt voor het bedrijfsleven en consumenten”. Daarin ligt de nadruk op verschillende beleidsterreinen, met name consumentenbescherming en deelname van het bedrijfsleven aan de groene transitie (die van essentieel belang is voor het versterken van de duurzaamheid van de eengemaakte markt). Op verzoek van de Commissie interne markt en consumentenbescherming heeft de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit van het directoraat-generaal Intern Beleid van het Parlement een nota gepubliceerd met als titel “De Europese dienstensector en de groene transitie”, die aan deze resolutie heeft bijgedragen.

Op 20 januari 2021 nam het Parlement een [resolutie](#) aan met als titel “Versterking van de eengemaakte markt: de toekomst van het vrij verkeer van diensten”. In de resolutie wordt onderstreept dat de internemarktregels voor diensten moeten worden toegepast en dat de handhavingsmaatregelen van de Commissie moeten worden verbeterd. Gewezen wordt op het belang om de mate van uitvoering van het EU-rechtskader voor diensten te evalueren en ondernemingen in een betere positie te brengen door hun betere toegang tot informatie te bieden.

Als gevolg van de COVID-19-pandemie moesten weer een aantal beperkingen worden ingevoerd, die hun weerslag hadden op het vrije verkeer op de interne markt van de EU, met inbegrip van de dienstensector. In een [webinar](#)^[3] dat op 9 november 2020 door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit werd gehouden, werd de impact van de pandemie onderzocht en werden aanzienlijke veranderingen in de vraag naar en het aanbod aan diensten voorspeld als gevolg van technologische vooruitgang en veranderde consumentengewoonten. In een [studie](#)^[4] die in februari 2021 aan de Commissie interne markt en consumentenbescherming werd gepresenteerd, werd benadrukt dat hoewel de initiële grenssluitingen de grensoverschrijdende professionele dienstverlening verstoorden, de invoering van digitale instrumenten een terugkeer naar een zekere normaliteit mogelijk maakte.

Op 17 februari 2022 nam het Parlement een [resolutie](#) aan over het aanpakken van niet-tarifaire en niet-fiscale belemmeringen op de eengemaakte markt. Daarin boog het zich over de algemeen hardnekkige belemmeringen voor de vrijheid van goederen

[3]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and consumer protection – IMCO Webinar Proceedings, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.

[4]Marcus, J. S. e.a., The impact of COVID-19 on the Internal Market, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2021.



en het vrij verrichten van diensten, en over de manier waarop COVID-19 schadelijk was voor de vier vrijheden (het vrije verkeer van goederen, het vrije verkeer van personen, de vrijheid van diensten en het vrije verkeer van kapitaal). Deze aantasting van de vier vrijheden blijft bestaan, ook al hebben digitale instrumenten een aantal van de economische problemen als gevolg van de COVID-19-beperkingen tot op zekere hoogte verholpen.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de website van de [Commissie interne markt en consumentenbescherming](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello

11/2023



2.1.5. VRIJ VERKEER VAN WERKNEMERS

Een van de vier vrijheden van EU-burgers is het vrije verkeer van werknemers. Daarbij gaat het onder meer om het reis- en verblijfsrecht van werknemers, het inreis- en verblijfsrecht van familieleden en het recht om in een andere EU-lidstaat te werken en op voet van gelijkheid met de onderdanen van die lidstaat te worden behandeld. Voor betrekkingen in overheidsdienst kunnen er beperkingen gelden. De Europese Arbeidsautoriteit is een speciaal agentschap dat zich bezighoudt met het vrije verkeer van werknemers, met inbegrip van gedetacheerde werknemers.

RECHTSGROND

Artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU); artikel 4, lid 2, punt a), en de artikelen 20, 26 en 45 tot en met 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Het vrije verkeer van werknemers is van meet af aan een van de grondbeginselen van de EU geweest. Dit beginsel is vastgelegd in artikel 45 VWEU en geldt als een fundamenteel recht van werknemers. Het vormt een aanvulling op het vrije verkeer van goederen, kapitaal en diensten binnen de Europese interne markt. Artikel 45 VWEU houdt in dat elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit, wat betreft werkgelegenheid, beloning en overige arbeidsvoorwaarden, wordt afgeschaft. Bovendien is in dit artikel bepaald dat een EU-werknemer het recht heeft om in te gaan op een aanbod tot dienstverband, zich vrij te verplaatsen op het grondgebied van de betreffende lidstaat, in een van de lidstaten te verblijven voor het uitoefenen van een beroep en nadien onder bepaalde voorwaarden op het grondgebied van die lidstaat verblijf te houden.

Onderdanen van EVA-landen (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland) hebben het recht om in de EU te werken, en genieten daarbij dezelfde rechten en plichten als EU-werknemers. De EU heeft ook speciale overeenkomsten met andere landen buiten de EU.

RESULTATEN

Volgens gegevens van Eurostat hield 3,9 % (10,2 miljoen) van de EU-burgers in de werkende leeftijd (20-64) in 2021 verblijf in een ander EU-land dan het land van hun staatsburgerschap, tegenover 2,4 % in 2009. Daarnaast werden er 1,7 miljoen grensarbeiders en 3,6 miljoen detacheringen geregistreerd.

A. Huidige algemene regeling van het vrije verkeer

Het fundamentele recht op vrij verkeer voor werknemers is sinds de jaren 1960 in verschillende verordeningen en richtlijnen vastgelegd. De oprichtingsverordening betreffende het vrije verkeer van werknemers (Verordening (EEG) nr. 1612/68) en de aanvullende richtlijn inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf (Richtlijn 68/360/EEG van de Raad) zijn beide verschillende keren gemoderniseerd. Momenteel staan de belangrijkste EU-bepalingen inzake het vrije



verkeer van werknemers in [Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf](#), [Verordening \(EU\) nr. 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers](#), [Verordening \(EU\) 2019/1149 tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit](#) en [Richtlijn 2014/54/EU betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken](#).

1. Reis- en verblijfsrecht van werknemers

Met Richtlijn 2004/38/EG werd het EU-burgerschap geïntroduceerd als basisstatus voor onderdanen van de lidstaten bij de uitoefening van hun recht op vrij verkeer en verblijf op EU-grondgebied. Gedurende de eerste drie maanden heeft iedere EU-burger het recht om op het grondgebied van een ander EU-land te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Voor langere perioden mag de ontvangende lidstaat van burgers eisen dat zij hun aanwezigheid in het land binnen een redelijke, niet-discriminerende termijn registreren.

Het recht van Unieburgers om langer dan drie maanden in een andere lidstaat te verblijven, blijft gebonden aan bepaalde voorwaarden: EU-burgers die geen werknemer of zelfstandige zijn, hebben alleen recht op verblijf indien zij over voldoende bestaansmiddelen beschikken, om te voorkomen dat zij ten laste komen van de bijstandsregeling van het EU-gastland, en indien zij een ziektekostenverzekering hebben. Studenten en personen die een beroepsopleiding volgen, hebben ook recht op verblijf, evenals (onvrijwillig) werklozen die zich hebben ingeschreven als werkloze.

Na een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar verwerft elke EU-burger een duurzaam verblijfsrecht in de ontvangende lidstaat.

Met Richtlijn 2004/38/EG zijn de bepalingen met betrekking tot **gezinshereniging** gemoderniseerd door de definitie van “familielid” (die voorheen alleen betrekking had op de echtgenoot, bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of ten laste komende kinderen, en ten laste komende bloedverwanten in opgaande lijn) uit te breiden tot geregistreerde partners, indien het geregistreerd partnerschap in de wetgeving van de ontvangende lidstaat gelijk wordt gesteld met het huwelijk. Deze familieleden hebben recht op verblijf in hetzelfde land als de werknemer, ongeacht hun nationaliteit.

2. Werk

Met Verordening (EU) nr. 492/2011 zijn regels inzake werk, gelijkheid van behandeling en de gezinsleden van werknemers vastgelegd. Alle onderdanen van de lidstaten hebben het recht om werk te zoeken in een andere lidstaat overeenkomstig de desbetreffende regelgeving zoals die van toepassing is op de nationale werknemers van die lidstaat. De lidstaten mogen onderdanen van andere lidstaten niet discrimineren, bijvoorbeeld door banen alleen open te stellen voor nationale werknemers of taalvereisten op te leggen die onredelijk en onnodig zijn voor de baan in kwestie. Verder komen mobiele werknemers in aanmerking voor dezelfde ondersteuning vanuit de nationale diensten voor de arbeidsvoorziening als onderdanen van de ontvangende lidstaat, en hebben zij ook het recht om lang genoeg in het gastland te verblijven om werk te zoeken, naar een baan te solliciteren en een aanstelling te krijgen. Dit recht is in gelijke mate van toepassing op alle werknemers



uit andere lidstaten, of zij nu in vaste dienst zijn, of als seizoenarbeider, grensarbeider of dienstverlener werken.

Deze regels zijn echter niet van toepassing op gedetacheerde werknemers, omdat gedetacheerde werknemers geen gebruik maken van hun recht op vrij verkeer. In dat geval zijn het juist de werkgevers die gebruikmaken van hun vrijheid van dienstverlening om werknemers tijdelijk naar het buitenland te sturen. Gedetacheerde werknemers genieten bescherming in het kader van de [detacheringsrichtlijn](#) (Richtlijn (EU) 2018/957 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG), waarin is vastgelegd dat zij recht hebben op dezelfde beloning als lokale werknemers in het ontvangende land, en waarin is bepaald na hoeveel tijd de arbeidswetgeving van de ontvangende lidstaat van toepassing is ([2.1.13](#)).

Voor de arbeidsvoorwaarden geldt dat werknemers die onderdaan zijn van een lidstaat en werkzaam zijn op het grondgebied van een andere lidstaat dezelfde sociale en fiscale voordelen en toegang tot huisvesting genieten als nationale werknemers. Bovendien hebben ze recht op gelijke behandeling ten aanzien van de uitoefening van vakbondsrechten.

Bepalingen om discriminatie tegen te gaan, hebben tevens betrekking op de kinderen van mobiele werknemers. De lidstaten moeten de schoolgang en opleiding van deze kinderen bevorderen, zodat ze beter kunnen integreren.

Ten slotte zijn de lidstaten overeenkomstig artikel 35 van Richtlijn 2004/38/EG uitdrukkelijk bevoegd de in het kader van de richtlijn toegekende rechten in te trekken in geval van misbruik of fraude.

3. Jurisprudentie inzake het vrije verkeer van werknemers

Sinds de invoering van het EU-burgerschap heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) in verschillende rechtszaken inzake het vrije verkeer van werknemers de interpretatie van Richtlijn 2004/38/EG verder verduidelijkt. Een speciaal daarvoor bedoelde [onlinegegevensbank](#) van de Commissie geeft een overzicht van de jurisprudentie op dit gebied.

B. Beperkingen op het vrije verkeer

Uit hoofde van het Verdrag mogen de lidstaten EU-onderdanen de toegang tot of het verblijf op hun grondgebied weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Dergelijke maatregelen moeten zijn gebaseerd op het persoonlijke gedrag van de betrokkene, dat een voldoende ernstige en werkelijke bedreiging voor de fundamentele belangen van de staat moet vormen. In dit opzicht wordt in Richtlijn 2004/38/EG voorzien in een reeks procedurele waarborgen.

Op grond van artikel 45, lid 4, VWEU is het vrije verkeer van werknemers niet van toepassing op banen in de publieke sector, hoewel deze afwijking door het HvJ-EU op zeer restrictieve wijze is uitgelegd.

Gedurende een bepaalde overgangsperiode na de toetreding van nieuwe lidstaten kunnen bepaalde voorwaarden van toepassing zijn die een beperking inhouden van het vrije verkeer van werknemers van, naar en tussen deze lidstaten. Er zijn momenteel geen overgangsperioden van kracht.

Door de Brexit is er op 31 december 2020 een einde gekomen aan het vrije verkeer van werknemers tussen het VK en de EU-27. De rechten van de burgers van de EU-27 die al in het VK woonden en werkten, en die van Britse burgers die al in de



EU-27 woonden en werkten, vallen onder het terugtrekkingsakkoord, waardoor hun recht om in het betreffende land te blijven of te werken behouden blijft, non-discriminatie wordt gewaarborgd en hun socialezekerheidsrechten worden beschermd. Alle nieuwe grensoverschrijdende situaties die op 1 januari 2021 en daarna zijn ingegaan, vallen onder de [handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK](#) met betrekking tot sociale zekerheid.

C. Maatregelen ter bevordering van het vrije verkeer

De EU heeft zich grote inspanningen getroost om een gunstig klimaat te scheppen voor de mobiliteit van werknemers. Hierbij gaat het onder meer om:

- een hervorming van het systeem voor de erkenning van beroepskwalificaties behaald in andere EU-lidstaten, om de procedure te harmoniseren en vlotter te laten verlopen. Hieronder valt de automatische erkenning van bepaalde beroepen in de gezondheidssector en van architecten ([Richtlijn 2013/55/EU](#) tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG [2.1.6](#));
- de uitgave in 2016 van een Europese beroepskaart voor bepaalde gereguleerde beroepen;
- de coördinatie van socialezekerheidsstelsels, waaronder het meenemen van sociale bescherming, dankzij [Verordening \(EG\) nr. 883/2004](#) en [Uitvoeringsverordening \(EG\) nr. 987/2009](#), die momenteel wordt herzien ([2.3.4](#));
- een Europese ziekteverzekeringskaart (2004) als verzekeringsbewijs overeenkomstig Verordening (EG) nr. 883/2004, en een richtlijn betreffende grensoverschrijdende gezondheidszorg ([Richtlijn 2011/24/EU](#));
- verbeteringen in de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten ([Richtlijn 2014/50/EU](#));
- de verplichting om rechtsmiddelen te waarborgen voor werknemers die te maken hebben met discriminatie, en instanties aan te wijzen die gelijke behandeling bevorderen en hierop toezicht houden ([Richtlijn 2014/54/EU](#)).

De Europese Arbeidsautoriteit (ELA), een initiatief in het kader van de Europese pijler van sociale rechten, is op 31 juli 2019 opgericht. De Autoriteit heeft als voornaamste doelstellingen: het waarborgen van een betere handhaving van de EU-regels inzake arbeidsmobiliteit en de coördinatie van sociale zekerheid, het verlenen van ondersteunende diensten aan mobiele werknemers en werkgevers, het ondersteunen van de coördinatie tussen de lidstaten bij grensoverschrijdende rechtshandhaving, met inbegrip van gezamenlijke inspecties en bemiddeling om grensoverschrijdende geschillen op te lossen, en het bevorderen van de samenwerking tussen de lidstaten bij de aanpak van zwartwerk.

De Autoriteit neemt verschillende eerdere Europese initiatieven voor haar rekening die van belang zijn voor arbeidsmobiliteit, waaronder met name het portaal voor beroepsmobiliteit, Eures (Europees netwerk van diensten voor de arbeidsvoorziening), en het Europees platform voor de aanpak van zwartwerk.

D. Gevolgen van de COVID-19-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne voor het vrije verkeer van werknemers

De COVID-19-pandemie, waardoor de EU begin 2020 werd getroffen, leidde tot ongekende beperkingen van het vrije verkeer van werknemers tussen de EU-lidstaten, met name als gevolg van de herinvoering van grenscontroles aan de



binnengrenzen. Dit leidde tot verminderde mobiliteit en meer werkloosheid onder grensarbeiders, seizoenarbeiders en gedetacheerde werknemers. In maart 2020 vaardigde de Europese Commissie richtsnoeren uit met betrekking tot de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers tijdens de uitbraak van COVID-19. Op 13 oktober 2020 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan een [aanbeveling betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie](#), die bepalingen bevat over het opschorten van quarantainevereisten voor mensen met een vitaal beroep. Deze aanbeveling is op 1 februari 2021 [vernieuwd](#).

Na de Russische invasie in Oekraïne zijn miljoenen mensen uit Oekraïne naar de Europese Unie gevlucht. Om doeltreffende bijstand te kunnen verlenen, kwam de Commissie onmiddellijk met een voorstel voor een [richtlijn tijdelijke bescherming](#). Op grond van die richtlijn krijgen mensen die Oekraïne ontvluchten een verblijfsvergunning en toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt. De Commissie heeft ook een [richtsnoer](#) opgesteld om mensen te helpen toegang te krijgen tot werk, opleiding en volwassenenonderwijs. Dit richtsnoer heeft tot doel de snelle en doeltreffende integratie van Oekraïense vluchtelingen op de Europese arbeidsmarkt te waarborgen en de erkenning van hun academische en beroepskwalificaties te vergemakkelijken. Uit cijfers van juli 2023 blijkt dat momenteel meer dan 4,1 miljoen mensen uit Oekraïne profiteren van het mechanisme voor tijdelijke bescherming.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft steeds benadrukt dat de EU en haar lidstaten hun inspanningen ter bevordering van het vrije verkeer van werknemers op elkaar moeten afstemmen.

In zijn [resolutie van 16 januari 2014 over de eerbiediging van het fundamentele recht van vrij verkeer in de Europese Unie](#) herinnert het Parlement eraan dat het recht op vrij verkeer voor werkdoeleinden niet in verband moet worden gebracht met misbruik van socialezekerheidsstelsels, en verzoekt het de lidstaten af te zien van handelingen die het recht van vrij verkeer zouden kunnen aantasten.

Het Parlement heeft in zijn [resolutie van 16 april 2019](#) zijn steun uitgesproken voor de oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit. Het heeft er tevens op aangedrongen een centraal portaal inzake het vrije verkeer op te richten en de Autoriteit de bevoegdheid te geven op eigen initiatief gezamenlijke inspecties voor te stellen. Bovendien heeft het Parlement samenwerking bij de aanpak van zwartwerk tot een van de kerntaken van de Autoriteit gemaakt, en ervoor gezorgd dat het Europees platform tegen zwartwerk (opgericht in 2016 met grote steun van het Parlement) zijn werkzaamheden kan voortzetten.

In zijn [resolutie van 17 april 2020 over gecoördineerde EU-maatregelen om de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan te bestrijden](#), heeft het Parlement ertoe opgeroepen om grensoverschrijdend verkeer voor grensoverschrijdende en seizoenarbeiders toe te staan, vooral in sectoren die van essentieel belang zijn. Op 19 juni 2020 heeft het Parlement een [resolutie over Europese bescherming van grensoverschrijdende en seizoenarbeiders in het kader van de COVID-19-crisis](#) aangenomen. Een jaar later, in een resolutie van 19 mei 2021 [over de gevolgen van de EU-regels voor het vrije verkeer van werknemers en diensten: arbeidsmobiliteit binnen de EU als instrument om de behoeften van en vaardigheden](#)



[voor de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen](#), wees het Parlement nogmaals op de bijzonder kwetsbare positie van grensarbeiders, gedetacheerde werknemers, seizoensarbeiders en grensoverschrijdende en andere mobiele werknemers tijdens de COVID-19-pandemie en pleitte het voor de aanpak van de structurele tekortkomingen in de Europese en nationale regelgevingskaders. Tevens pleitte het Parlement voor een betere tenuitvoerlegging, handhaving en monitoring van de herziene detacheringsrichtlijn en voor de opzetting van een éénloketsysteem waar werknemers en werkgevers toegang hebben tot digitale diensten voor arbeidsmobiliteit en de detachering van werknemers.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de [website](#) van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken.

Aoife Kennedy
10/2023



2.1.6. WEDERZIJDSE ERKENNING VAN DIPLOMA'S

De vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting vormen hoekstenen van de eengemaakte markt en waarborgen de mobiliteit van bedrijven en beroepsbeoefenaren in de hele EU. Om van deze vrijheden gebruik te kunnen maken, moeten nationaal uitgereikte diploma's en kwalificaties algemeen worden erkend. Er zijn al verschillende maatregelen genomen met het oog op harmonisatie en wederzijdse erkenning, en nadere wetgeving hierover is op komst.

RECHTSGROND

De artikelen 26 en 53 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere bewijzen van beroepskwalificaties die in de verschillende lidstaten worden afgegeven is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat zelfstandigen en beroepsbeoefenaren zich in een andere lidstaat kunnen vestigen of daar tijdelijk hun diensten kunnen aanbieden. Alle nationale bepalingen inzake de toegang tot diverse beroepen moeten worden gecoördineerd en geharmoniseerd.

RESULTATEN

In artikel 53, lid 1, VWEU is bepaald dat de onderlinge erkenning van diploma's en andere titels die in de verschillende lidstaten vereist zijn voor de toegang tot gereguleerde beroepen, gebruikt kan worden om de vrijheid van vestiging en dienstverrichting te bevorderen. Ook wordt in dit lid gewezen op de noodzaak om nationale bepalingen betreffende de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan te coördineren. Op grond van lid 2 van dit artikel is wederzijdse erkenning in gevallen waarin harmonisatie een moeizaam proces blijkt, afhankelijk van de coördinatie van de voorwaarden waaronder deze beroepen in de verschillende lidstaten worden uitgeoefend. Het harmonisatieproces heeft zich sinds halverwege de jaren 1970 ontwikkeld via een reeks richtlijnen. Op basis hiervan wordt de wetgeving inzake wederzijdse erkenning afgestemd op verschillende situaties. De volledigheid van de wetgeving hangt af van het beroep in kwestie en sinds kort wordt bij de vaststelling ervan een meer algemene benadering gevolgd.

A. Sectorspecifieke benadering (per beroep)

1. Wederzijdse erkenning na harmonisatie

In de gezondheidszorg verliep de harmonisatie sneller, om de eenvoudige reden dat de voorwaarden voor uitoefening van beroepen in deze sector, en met name de opleidingen, niet veel verschillen van het ene land ten opzichte van het andere (wat bij andere beroepen niet het geval is). Voor een aanzienlijk aantal beroepen (bijv. het beroep van arts, ziekenverpleger, dierenarts, verloskundige en zelfstandig handelsagent) bleek harmonisatie daarom niet moeilijk. De richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties ([Richtlijn 2005/36/EG](#)) heeft de bestaande



richtlijnen verduidelijkt, vereenvoudigd en gemoderniseerd en de gereguleerde beroepen van arts, tandarts, ziekenverpleger, dierenarts, verloskundige, apotheker en architect in één wetgevingstekst ondergebracht. Deze richtlijn specificeert hoe een “ontvangende lidstaat” beroepskwalificaties behoort te erkennen die in een andere lidstaat (“lidstaat van oorsprong”) zijn verworven. De erkenning van beroepsbeoefenaren omvat zowel een algemeen stelsel voor erkenning als een specifieke regeling voor elk van de genoemde beroepen. Daarbij ligt de nadruk onder meer op het niveau van de kwalificatie, opleiding en beroepservaring (zowel van algemene als van gespecialiseerde aard). De richtlijn is eveneens van toepassing op beroepskwalificaties in de vervoersector en op verzekeringstussenpersonen en accountants. Deze beroepen waren daarvoor in het kader van afzonderlijke richtlijnen gereguleerd. Op 22 juni 2011 stelde de Commissie een Groenboek over de modernisering van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties ([COM\(2011\)0367](#)) vast, waarin zij een hervorming voorstelde van de stelsels voor de erkenning van beroepskwalificaties, met als doel de mobiliteit van werknemers te bevorderen en opleidingseisen af te stemmen op de huidige behoeften van de arbeidsmarkt. Op 19 december 2011 publiceerde de Commissie een voorstel voor een herziening van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties ([COM\(2011\)0883](#)) op basis van de resultaten van de diverse raadplegingsrondes en als antwoord op de resolutie van het Parlement van 15 november 2011. De belangrijkste voorstellen waren: de invoering van de Europese beroepskaart; de harmonisatie van de minimumopleidingseisen; de automatische erkenning van zeven beroepen, te weten architecten, tandartsen, artsen, ziekenverplegers, verloskundigen, apothekers en dierenartsen; en de invoering van het Informatiesysteem interne markt om samenwerking op het gebied van de erkenning van diploma's te bevorderen. De herziening was voornamelijk bedoeld om de mobiliteit van beroepsbeoefenaren in de hele EU te ondersteunen en te bevorderen en om personeelstekorten in bepaalde lidstaten te helpen opvangen. De richtlijn die hieruit voortkwam ([Richtlijn 2013/55/EU](#)) werd op 20 november 2013 aangenomen.

Aan het begin van de COVID-19-pandemie heeft de Commissie in een mededeling richtsnoeren gegeven over de bevordering van de wederzijdse erkenning van de kwalificaties van gezondheidswerkers en heeft zij benadrukt dat het vrije verkeer van deze personen zoveel mogelijk moet worden bevorderd zonder de veiligheid van de patiënten in het gedrang te brengen ([C\(2020\)3072](#)).

2. Wederzijdse erkenning zonder harmonisatie

Voor andere beroepen was harmonisatie niet mogelijk wegens verschillen tussen de nationale voorschriften. Wederzijdse erkenning bleek in die gevallen een grotere uitdaging. De uiteenlopende nationale rechtsstelsels vormden een belemmering voor de volledige wederzijdse erkenning van diploma's en kwalificaties, die onmiddellijk zou hebben geleid tot een recht op vrijheid van vestiging op basis van een in het land van oorsprong behaald diploma. [Richtlijn 77/249/EEG](#) van de Raad van 22 maart 1977 verleende advocaten het recht om incidenteel hun diensten in een andere lidstaat te verlenen; voor vrije vestiging was niettemin een diploma van de ontvangende lidstaat vereist. [Richtlijn 98/5/EG](#) van 16 februari 1998 betekende een belangrijke stap voorwaarts. Advocaten met een diploma van gelijk welke lidstaat kunnen zich sindsdien in een andere lidstaat vestigen om aldaar hun beroep uit te oefenen, met dien verstande dat het ontvangende land kan eisen dat zij bij de vertegenwoordiging en verdediging van hun cliënten in de rechtszaal door een plaatselijke advocaat worden



bijgestaan. Na drie jaar zo te hebben gewerkt en te zijn geslaagd voor een door het ontvangende land afgenomen proeve van bekwaamheid, kunnen advocaten hun beroep volledig uitoefenen, zonder een bekwaamheidsexamen te hoeven afleggen. In andere richtlijnen is dit beginsel op andere beroepen toegepast, bijvoorbeeld op het beroep van ondernemer van goederenvervoer over de weg, verzekeringsagent en -makelaar, alsook kapper en architect.

B. Algemene benadering

De opstelling van wetgeving voor de wederzijdse erkenning van diploma's per sector, soms vergezeld van een sterkere harmonisatie van de nationale regels, bleek telkens een langdurig en lastig karwei. Daardoor werd duidelijk dat er behoefte was aan een algemeen stelsel voor de wederzijdse erkenning van diploma's dat voor alle gereguleerde beroepen zou gelden die niet onder specifieke EU-wetgeving vallen. Met deze nieuwe algemene benadering werd voor een andere invalshoek gekozen. Vóór deze aanpak was "erkenning" afhankelijk van het bestaan van EU-regels voor de "harmonisatie" van specifieke gereguleerde beroepen of werkzaamheden. Sinds de invoering van de algemene benadering vindt op grond van de vastgestelde regels vrijwel automatisch een "wederzijdse erkenning" plaats voor alle gereguleerde beroepen in kwestie, zonder dat daar sectorspecifieke secundaire wetgeving aan te pas komt. Sindsdien worden "harmonisatie" en "wederzijdse erkenning" naast elkaar voortgezet in een tweeledig stelsel, en in sommige gevallen worden beide toegepast in het kader van een aanvullend systeem in de vorm van een verordening of richtlijn (zie de [resoluties van de Raad van 3 december 1992](#) en [15 juli 1996](#) over de doorzichtigheid van kwalificaties en beroepsopleidingscertificaten). De ontvangende lidstaat mag de toegang tot het betreffende beroep niet weigeren indien de aanvrager de kwalificaties bezit die in de lidstaat van oorsprong vereist zijn. Als de gevolgde opleiding echter korter was dan in het ontvangende land, kan dit land beroepservaring van een bepaalde duur eisen, en indien de opleiding in aanzienlijke mate afwijkt, kan dit land een aanpassingsstage dan wel een proeve van bekwaamheid eisen, naar keuze van de aanvrager, behalve indien het beroep kennis van het nationale recht vereist.

Niettemin heeft de Commissie in mei 2018 een voorstel voor een aanbeveling van de Raad ([COM\(2018\)270](#)) gepubliceerd om aan te dringen op automatische wederzijdse erkenning van perioden van hoger onderwijs en hoger secundair onderwijs in het buitenland. Deze [aanbeveling](#) is op 26 november 2018 door de Raad goedgekeurd en vormt een belangrijke mijlpaal in de ambitie van de Commissie om tegen 2025 de Europese onderwijsruimte tot stand te brengen ([COM\(2020\)625](#)), die in de hele EU tot automatische wederzijdse erkenning zonder afzonderlijke erkenningsprocedures zou leiden.

Ondanks deze toezegging om tegen 2025 een Europese onderwijsruimte tot stand te brengen, hebben sommige lidstaten, in een poging om de automatische wederzijdse erkenning sneller te kunnen toepassen, interregionale oplossingen uitgewerkt buiten het EU-kader om. De Benelux-landen (België, Nederland en Luxemburg) en de Baltische landen (Estland, Letland en Litouwen) ondertekenden op 27 september 2021 een [overeenkomst](#) inzake de automatische erkenning van diploma's.

Naar aanleiding van de Russische oorlog tegen Oekraïne heeft de Commissie in april 2022 een [aanbeveling](#) gepubliceerd over de erkenning van kwalificaties van mensen die Oekraïne ontvlucht zijn.



ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Op 15 november 2011 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over de uitvoering van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, waarin wordt opgeroepen tot modernisering en verbetering ervan, en waarin het gebruik van de meest efficiënte en passende technologieën wordt aangemoedigd. Het Parlement stelde de invoering van een Europese beroepskaart voor, een officieel document dat door alle bevoegde instanties zou worden erkend, als een manier om het erkenningsproces te vereenvoudigen.

In antwoord op de resolutie van het Parlement kwam de Commissie op 19 december 2011 met een voorstel voor een herziening van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. Na succesvolle dialoogonderhandelingen heeft het Parlement zijn voorgestelde wijzigingen kunnen doordrukken, waaronder de invoering van een vrijwillige beroepskaart, de instelling van een waarschuwingsmechanisme, verduidelijking van de voorschriften voor een gedeeltelijke toegang tot een gereguleerd beroep, voorschriften met betrekking tot taalvaardigheden en de instelling van een mechanisme voor wederzijdse evaluatie van gereguleerde beroepen met het oog op meer transparantie. Vervolgens werd op 20 november 2013 [Richtlijn 2013/55/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties vastgesteld. Sinds oktober 2023 overlegt de Commissie interne markt en consumentenbescherming van het Parlement over maatregelen ter [rectificatie](#) van deze richtlijn, zodat de kwalificaties van Roemeense ziekenverplegers in de hele EU kunnen worden erkend zonder dat zij daarvoor beroepservaring hoeven aan te tonen.

Verder hebben het Europees Parlement en de Raad hun goedkeuring gehecht aan de richtlijn evenredigheidsbeoordeling ([Richtlijn \(EU\) 2018/958](#)), waarmee een geharmoniseerde evenredigheidsbeoordeling wordt ingevoerd die alle lidstaten moeten uitvoeren voordat zij nationale regels inzake beroepen vaststellen. Op 25 oktober 2018 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over het bevorderen van automatische wederzijdse erkenning van diploma's.

In november 2020 publiceerde de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit een [studie](#)^[1], in opdracht van de Commissie interne markt en consumentenbescherming met een analyse van de nationale belemmeringen voor het vrije verkeer in de eengemaakte markt, waaronder het vrije verkeer van diensten en de toegang tot gereguleerde beroepen. Uit de studie bleek dat verschillen in kwalificaties, zoals verschillen in het niveau of de duur van onderwijs, in de regels inzake de erkenning van beroepskwalificaties en in administratieve procedures met betrekking tot de toegang tot beroepsorganisaties, een belemmering vormen voor het vrije verkeer van professionele diensten in de eengemaakte markt.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie interne markt en consumentenbescherming](#).

[1]Dahlberg, E. et al., "Legal obstacles in Member States to Single Market rules", publicatie van de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit in opdracht van de Commissie interne markt en consumentenbescherming, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.





2.1.7. DE ALOMTEGENWOORDIGE DIGITALE EENGEMAAKTE MARKT

De digitale interne markt is goed voor de economie, vermindert de impact op het milieu en verbetert de levenskwaliteit door middel van elektronische handel en elektronische overheidsdiensten. Diensten schakelen over van vaste naar mobiele platforms, en deze verschuiving vraagt om een EU-kader voor cloudcomputing, grensoverschrijdende toegang tot inhoud en naadloze mobiele gegevens, waarbij privacy en cyberbeveiliging worden gewaarborgd. De Europese digitale eengemaakte markt was van vitaal belang tijdens de COVID-19-crisis. De digitaaldienstenverordening en de digitale marktenverordening zullen de markt de komende jaren ingrijpend veranderen.

RECHTSGROND

Artikel 4, lid 2, punt a), en de artikelen 26, 27, 114 en 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

DOELSTELLINGEN

De digitale eengemaakte markt heeft tot doel nationale belemmeringen voor onlinetransacties weg te nemen, voortbouwend op het concept van de gemeenschappelijke markt die bedoeld is om handelsbelemmeringen tussen de lidstaten weg te nemen. Dit heeft zich ontwikkeld tot de interne markt, waarmee het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal werd bevorderd. In de Europa 2020-strategie werd de nadruk gelegd op de Digitale Agenda voor Europa en werd gewezen op het belang van informatie- en communicatietechnologie (ICT) voor de doelstellingen van de EU voor 2020. De digitale eengemaakte markt wordt als prioriteit beschouwd, en staat centraal in de strategie van de Commissie voor de digitale eengemaakte markt ([COM\(2015\)0192](#)). Ook staat het onderwerp hoog op de agenda van de voorzitter van de Commissie voor de periode 2019-2024^[1].

De digitale eengemaakte markt kan leiden tot betere toegang tot informatie, lagere transactiekosten, een beperking van de milieueffecten en betere bedrijfsmodellen. De groei van de elektronische handel biedt consumenten [lastbare voordelen](#), zoals nieuwe producten, lagere prijzen, ruimere keuze en goederen van hogere kwaliteit, en stimuleert tegelijkertijd de grensoverschrijdende handel door het eenvoudiger te maken om prijzen te vergelijken. Daarnaast maakt de toename van overheidsdiensten het gemakkelijker voor burgers en bedrijven in de EU om zaken online te regelen en toegang te krijgen tot banen en ondernemingskansen.

RESULTATEN

Omdat het potentieel van de interne markt niet volledig wordt benut, hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie inspanningen geleverd om hieraan een nieuwe impuls te geven en om het publiek, consumenten en kmo's in het

[1]Zie "Een Unie die de lat hoger legt – Mijn agenda voor Europa: politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2019-2024".



internemarktbeleid centraal te stellen^[2]. De digitale eengemaakte markt speelt bij deze inspanningen een cruciale rol.

In haar mededeling met de titel “Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei” ([COM\(2010\)2020](#)) heeft de Commissie zeven vlaggenschipinitiatieven geïntroduceerd, - waaronder de Digitale Agenda - om “van de EU een slimme, duurzame en inclusieve economie te maken met een hoog niveau van werkgelegenheid, productiviteit en sociale cohesie”.

In de mededelingen van de Commissie en de [resolutie van het Parlement van 20 mei 2010](#) werd de weg geëffend voor de “Naar een Single Market Act” ([COM\(2010\)0608](#)), waarbij maatregelen werden ingevoerd om de economie en de werkgelegenheid in de EU te stimuleren. In oktober 2012 presenteerde de Commissie de Akte voor de interne markt II ([COM\(2012\)0573](#)), met daarin twaalf kernacties toegespitst op de vier belangrijke aanjagers van groei, werkgelegenheid en vertrouwen: geïntegreerde netwerken, grensoverschrijdende mobiliteit, de digitale economie en maatregelen ter bevordering van de cohesie en consumentenvoordelen.

Op 6 mei 2015 bracht de Commissie de strategie voor de digitale eengemaakte markt uit, die berust op drie pijlers: het verbeteren van de toegang tot digitale goederen/diensten in de hele EU; het bevorderen van de voorwaarden voor digitale netwerken en innovatieve diensten; en het optimaal benutten van het groeipotentieel van de digitale economie. Na de aankondiging van de strategie heeft de Commissie verschillende wetgevingsmaatregelen voorgesteld om een digitale eengemaakte markt tot stand te brengen. In deze wetgevingsvoorstellen worden onderwerpen aangepakt zoals ongerechtvaardigde geoblocking ([COM\(2016\)0289](#)), grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten ([COM\(2016\)0285](#)), grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten ([COM\(2015\)0627](#)), een herziening van de verordening betreffende samenwerking inzake consumentenbescherming ([COM\(2016\)0283](#)), audiovisuele mediadiensten ([COM\(2016\)0287](#)), overeenkomsten voor de onlineverkoop en andere verkoop op afstand van goederen ([COM\(2015\)0635](#)), en overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud ([COM\(2015\)0634](#)). De Commissie heeft ook mededelingen gepresenteerd waarin de toekomstige beleidsbenadering wordt uitgelegd, bv. ten aanzien van onlineplatforms ([COM\(2016\)0288](#)).

In 2018 presenteerde de Commissie haar strategie inzake kunstmatige intelligentie voor Europa ([COM\(2018\)0237](#)) en kwam ze met de lidstaten een gecoördineerd plan overeen^[3]. In april 2019 presenteerde de deskundigengroep op hoog niveau voor kunstmatige intelligentie haar “[Ethische richtsnoeren voor betrouwbare kunstmatige intelligentie](#)”, terwijl de Commissie in februari 2020 haar Witboek getiteld “Kunstmatige intelligentie - een Europese benadering op basis van excellentie en vertrouwen” ([COM\(2020\)0065](#)) presenteerde, evenals haar mededelingen “De digitale toekomst van Europa vormgeven” ([COM\(2020\)0067](#)) en “Een Europese datastrategie” ([COM\(2020\)0066](#)), en in maart 2021 haar mededeling “Digitaal kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium” ([COM\(2021\)0118](#)).

[2]In het verleden is al vaker getracht de werking van de interne markt te verbeteren en consumentenbescherming te waarborgen, onder meer door middel van de gegevensbeschermingsrichtlijn (95/46/EG), de richtlijn e-handel (2000/31/EG), het telecompakket inclusief de e-privacyrichtlijn (2002/58/EG), de richtlijn betalingsdiensten (2007/64/EG), de richtlijn consumentenrechten (2011/83/EU) en de roamingverordening ((EU) nr. 531/2012).

[3]Persbericht van de Europese Commissie van 7 december 2018 “[Samenwerking lidstaten en Commissie om kunstmatige intelligentie – made in Europe – te stimuleren](#)”.



Op 8 april 2020 publiceerde de Commissie een [aanbeveling](#) betreffende een gemeenschappelijke toolbox voor de EU voor het gebruik van technologie en gegevens om de COVID-19-crisis te bestrijden en te boven te komen.

In mei 2020 kondigde de Commissie in haar mededeling “Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie” ([COM\(2020\)0456](#)) aan dat de digitale eengemaakte markt een pijler zou zijn in het COVID-19-herstelplan van de EU. In deze mededeling staan de volgende punten centraal: 1) investeringen in betere connectiviteit, 2) een sterkere industriële en technologische aanwezigheid op strategische punten van de toeleveringsketen (bv. artificiële intelligentie, cyberbeveiliging, 5G, cloudinfrastructuur), 3) een echte data-economie en gemeenschappelijke Europese gegevensruimten, en 4) een eerlijker en eenvoudiger ondernemingsklimaat. Deze mededeling biedt richtsnoeren voor de manier waarop de middelen van NextGenerationEU door de lidstaten moeten worden toegewezen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft een leidende rol gespeeld bij de herstart van de interne markt en bij het bevorderen en het bepalen van de agenda voor de digitale eengemaakte markt.

In zijn [resolutie van 20 april 2012](#) benadrukte het Parlement dat er een samenhangend rechtskader nodig was voor de wederzijdse erkenning van elektronische authenticatie en handtekeningen om grensoverschrijdende diensten in de EU te vergemakkelijken. Op 11 december 2012 nam het resoluties aan over de voltooiing van de digitale eengemaakte markt en [digitale vrijheid in het buitenlands beleid van de EU](#). Daarnaast werd in zijn [resolutie van 4 juli 2013](#) gewezen op de mogelijkheid om het volledige potentieel van de digitale eengemaakte markt aan te boren, vaardigheidskloven te dichten, de veiligheid te vergroten, het (consumenten)vertrouwen te vergroten, legale digitale inhoud te bevorderen en mobiliteitsdiensten met een internationale dimensie op te zetten.

Naar aanleiding van de strategie voor de digitale eengemaakte markt nam het Parlement op [19 januari 2016 een resolutie](#) aan met de titel “Naar een akte voor een digitale interne markt”. Daarin drong het er bij de Commissie op aan een einde te maken aan ongerechtvaardigde geoblocking, de toegang van consumenten tot goederen/diensten te verbeteren en te zorgen voor een consistente consumentenbescherming voor alle digitale inhoud. In de resolutie werd benadrukt dat er behoefte was aan betere oplossingen voor grensoverschrijdende pakketbezorging en aan steun voor kmo's en start-ups, en dat er gebruik moest worden gemaakt van nieuwe ICT-technologieën zoals big data en 3D-printen. Ook werd erin gepleit voor innovatievriendelijk beleid voor onlineplatforms en voor een herziening van de e-privacyrichtlijn om deze af te stemmen op de nieuwe EU-normen voor gegevensbescherming.

Het Parlement heeft krachtige wetgevingsmaatregelen getroffen op het gebied van de digitale eengemaakte markt, waaronder: de invoering van waarborgen voor netneutraliteit; de afschaffing van roamingkosten op 15 juni 2017 ([Verordening \(EU\) 2015/2120](#)); de beëindiging van ongerechtvaardigde geoblocking ([Verordening \(EU\) 2018/302](#)); de invoering van één digitale toegangspoort ([Verordening \(EU\) 2018/1724](#)); maatregelen ter verlaging van de kosten van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid ([Richtlijn 2014/61/EU](#)); regelingen betreffende elektronische identificatie ([Verordening \(EU\) nr. 910/2014](#)); Europese cyberbeveiligingsregels ([Richtlijn \(EU\) 2016/1148](#)); overeenkomsten voor



digitale inhoud en diensten ([Richtlijn \(EU\) 2019/770](#)); en digitale auteursrechten ([Richtlijn \(EU\) 2019/790](#));

Het voorbereidende werk van de werkgroep inzake de [digitale eengemaakte markt](#) vormde de grondslag voor de verwezenlijkingen van het Parlement op digitaal vlak, die berusten op [onderzoek](#) en wetenschappelijk bewijs. Uit onderzoek dat voor het Parlement is verricht, blijkt het aanzienlijke potentieel van de [digitale eengemaakte markt](#), met name om de [kosten en belemmeringen te verminderen](#) voor consumenten en ondernemingen in de EU, en om de [EU-economie groener](#) en [socialer](#) te maken. In de EU kan een aanzienlijk deel van dit potentieel worden benut door de ontwikkeling van [elektronische overheidsdiensten en aanverwante diensten](#), zoals elektronische gezondheidszorg.

Het pakket gegevensbescherming, dat bestaat uit [Verordening \(EU\) 2016/679](#) en [Richtlijn \(EU\) 2016/680](#), zorgt voor een gemakkelijkere toegang tot persoonsgegevens, een verduidelijkt “recht om te worden vergeten”, gegevensoverdraagbaarheid en kennis op het gebied van datalekken. Het pakket is van kracht geworden op 25 mei 2018, waarbij de lidstaten de richtlijn uiterlijk op 6 mei 2018 hadden omgezet. Bovendien is op 20 juni 2019 [Verordening \(EU\) 2019/1150](#) over onlinetussenhandelsdiensten vastgesteld. Op 18 december 2019 nam het Parlement een [resolutie](#) aan over de digitale transformatie van gezondheid en zorg in de digitale eengemaakte markt.

De wetgevingswerkzaamheden van het Parlement met betrekking tot de digitale eengemaakte markt dragen jaarlijks ongeveer 177 miljard euro bij aan de economie van de EU. Volgens een in 2019 gepubliceerde [studie](#) gaat het daarbij vooral om winst op gebieden als elektronische communicatie en diensten (86,1 miljard EUR), datastromen en AI (51,6 miljard EUR), één digitale toegangspoort (20 miljard EUR) en de verordeningen over geoblocking en onlineplatforms (14 miljard EUR). In zijn [resolutie](#) van april 2020 benadrukte het Parlement dat het herstel na COVID-19 gericht zou zijn op digitale transformatie om de economie nieuw leven in te blazen.

In afwachting van het Commissievoorstel over AI, dat in april 2021 werd bekendgemaakt ([COM\(2021\)0206](#)), heeft het Parlement een Bijzondere Commissie artificiële intelligentie in het digitale tijdperk opgericht om de impact van artificiële intelligentie op de economie van de EU te analyseren. Op 20 oktober 2020 heeft de commissie drie resoluties aangenomen waarin wordt uiteengezet hoe de EU artificiële intelligentie het best kan reguleren met behoud van [intellectuele eigendom](#), [ethische normen](#) en [civielrechtelijke aansprakelijkheid](#), zoals blijkt uit diverse [onderzoeken](#).

Op 21 april 2022 hebben de Commissie interne markt en consumentenbescherming (IMCO) en de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Parlement een gezamenlijke [hoorzitting](#) gehouden over het voorstel voor een wet op de artificiële intelligentie, om de aanbevelingen van de Commissie te bespreken. De commissies hebben een [verslag](#) aangenomen waarin wijzigingen worden aanbevolen, zoals een verbod op voorspellend politiewerk en uitbreiding van de lijst van AI-systemen met een hoog risico. Er wordt ook een inclusievere rol voor het AI-bureau in voorgesteld, en nauwere afstemming op de algemene verordening gegevensbescherming. Tijdens de vierde dialoog op 24 oktober 2023 is vooruitgang geboekt, met name wat betreft het omstreden filtermechanisme voor AI-systemen met een hoog risico. De commissies werken eraan om de onderhandelingen tegen het



einde van het jaar af te ronden, en de volgende dialoog is gepland voor 6 december 2023.

Voor een efficiënte werking van de digitale eengemaakte markt is het van essentieel belang dat de wetten van de lidstaten worden begrepen. In november 2020 is uit een studie voor de commissie IMCO met de titel “Legal obstacles in Member States to Single Market rules” gebleken dat belemmeringen niet alleen digitaal zijn. Talrijke maatregelen in het kader van de strategie voor de digitale eengemaakte markt waren gericht op het aanpakken van kwesties met betrekking tot grensoverschrijdende onlineverkoop. Hoewel er nog sprake is van een gebrek aan betrouwbare informatie over de regelgeving van de lidstaten, zal de digitale toegangspoort ([Verordening \(EU\) 2018/1724](#)) dit uiterlijk eind 2023 verhelpen. In een andere [studie](#) voor IMCO uit 2020 werden de centrale contactpunten en aanverwante diensten beoordeeld, waarbij werd benadrukt dat het toezicht moet worden verbeterd door middel van de komende verordening inzake één digitale toegangspoort.

Om vooruitgang te boeken met de digitale eengemaakte markt heeft het Parlement op 20 oktober 2020 een resolutie over de digitaaldienstenverordening aangenomen. In deze resolutie werd ervoor gepleit dat het pakket zou bijdragen tot een versterking van de interne markt, consumentenbescherming, gelijkheid van offline- en onlineactiviteiten, instandhouding van de transparantie en de eerbiediging van rechten, en ook toepasselijk zou zij op niet-EU-entiteiten die gevolgen hebben voor EU-consumenten. De resolutie was gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, een [workshop](#) en een [aantal studies](#) in opdracht van de commissie IMCO.

Op 15 december 2020 heeft de Commissie haar [voorstel voor een wetgevingspakket inzake digitale diensten](#) in het kader van de medebeslissingsprocedure bij het Parlement en de Raad ingediend. Het pakket omvat twee wetgevingsinitiatieven: de [digitaaldienstenverordening](#) en de [digitaalemarktenverordening](#). De belangrijkste doelstellingen ervan zijn het creëren van een veiligere digitale ruimte waar de grondrechten van gebruikers van digitale diensten worden beschermd, en het creëren van een gelijk speelveld om innovatie, groei en concurrentievermogen op de Europese eengemaakte markt en wereldwijd te bevorderen. De digitaaldienstenverordening ([Verordening \(EU\) 2022/2065](#)) en de digitaalemarktenverordening ([Verordening \(EU\) 2022/1925](#)) zijn respectievelijk op 19 oktober 2022 en 14 september 2022 formeel door het Parlement en de Raad aangenomen en in mei 2023 in werking getreden.

In een voor de digitaaldienstenverordening en de digitaalemarktenverordening relevante [studie](#) werd specifiek onderzoek verricht naar de effecten van gerichte reclame op de consument en de markt. Inzichten werden ook verkregen uit een [workshop](#) waarin de implicaties van de digitaaldienstenverordening en de digitaalemarktenverordening werden besproken, en uit een [hoorzitting](#) met Facebook-klokkenluider Frances Haugen, waarin de wanpraktijken van grote technologiebedrijven werden belicht. Uit de aanpassing van de voorstellen voor de digitaaldienstenverordening en de digitaalemarktenverordening aan het [verslag](#) van IMCO van oktober 2020 blijkt dat het Parlement invloed kan uitoefenen op de wetgevingsagenda, zelfs zonder rechtstreeks initiatiefrecht.

In een in februari 2022 gepubliceerde [studie](#) werd gekeken naar de impact van “influencers” op reclame en consumentenbescherming op de interne markt, met name als gaat om het verspreiden van misleidende informatie en het promoten van



onveilige producten. De bevindingen van deze studie kunnen als leidraad dienen voor toekomstige wetgeving op dit gebied. Marketing door influencers, een fenomeen dat de afgelopen jaren enorm is toegenomen, gaat vaak gepaard met misleidende tactieken om kwetsbare consumenten te bereiken. De digitaal dienstenverordening en de digitale marktenverordening zijn gericht op het vergroten van de transparantie en het vaststellen van regels voor online-aanbieders van platformdiensten (poortwachters) – cruciale onderwerpen als het gaat om influencers.

In een door de commissie IMCO aangevraagde en in december 2022 gepubliceerde [studie](#) wordt de milieuvoetafdruk van de onlinehandel in de context van de circulaire economie geanalyseerd. Deze studie bevat ook informatie over de rol van de e-handel bij de uitvoering van de Europese Green Deal, evenals aanbevelingen voor toekomstige maatregelen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie interne markt en consumentenbescherming](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.1.8. BETAALBARE COMMUNICATIE VOOR BEDRIJVEN EN CONSUMENTEN

Informatie- en communicatietechnologieën (ICT) en datadiensten zijn inmiddels voor zowel consumenten als bedrijven belangrijker dan traditionele telefoondiensten. Met de sterke toename van groei van “on demand”-inhoud en de groei van 4G/5G heeft de EU een regelgevingskader voor telecommunicatie ingevoerd. Dit omvat alle soorten telecommunicatie, met inbegrip van omroep. Uit onderzoek blijkt dat deze diensten jaarlijks 86,1 miljard EUR bijdragen aan het bbp van de EU, en dat nieuwe maatregelen hier mogelijk nog eens 40 miljard EUR aan kunnen toevoegen.

RECHTSGRONDSLAG

Aangezien in de Verdragen geen directe bevoegdheden zijn toegekend op het gebied van netwerken en diensten voor elektronische communicatie, is de bevoegdheid op het gebied van elektronische communicatie ontleend aan diverse artikelen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Vanwege de complexe aard van mediagoederen en -diensten, die niet aangemerkt kunnen worden als puur culturele goederen, maar evenmin als puur economische goederen, is het gevoerde beleid gebaseerd op die bevoegdheid. De EU kan op dit gebied maatregelen treffen in het kader van sectoraal en horizontaal beleid, zoals: industriebeleid (artikel 173 VWEU), mededingingsbeleid (artikelen 101-109 VWEU), handelspolitiek (artikelen 206-207 VWEU), trans-Europese netwerken (TEN's) (artikelen 170-172 VWEU), onderzoek en technologische ontwikkeling en ruimtevaart (artikelen 179-190 VWEU), technologische harmonisering, of het gebruik van soortgelijke technologische standaarden bij, bijvoorbeeld, internetproducties (artikel 114 VWEU), het vrije verkeer van goederen (artikelen 28, 30 en 34-35 VWEU), het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal (artikelen 45-66 VWEU), onderwijs, beroepsopleiding, jeugd en sport, (artikelen 165-166 VWEU), en cultuur (artikel 167 VWEU).

DOELSTELLINGEN

In 2010 werd in aansluiting op de strategie van Lissabon de Digitale Agenda voor Europa voor de periode tot 2020 uitgebracht, waarin voor het eerst uiteengezet werd welke cruciale faciliterende rol ICT bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU speelt. In 2015 bouwde de Agenda voort op de vijfjarenstrategie voor de digitale eengemaakte markt om te zorgen voor een eerlijke, open en veilige digitale omgeving op basis van drie pijlers: het voorzien in betere toegang tot digitale goederen en diensten voor consumenten en bedrijven in heel Europa, het scheppen van de juiste voorwaarden voor de bloei van digitale netwerken en diensten, en maximalisering van het groeipotentieel van de digitale economie.

De tweede digitale vijfjarenstrategie “De digitale toekomst van Europa vormgeven” van 2020 richtte zich op drie hoofddoelstellingen: technologie die werkt voor de mensen, een eerlijke en concurrerende economie en een open, democratische en duurzame samenleving. In 2021 volgde het tien jaar geldende digitale kompas: “De Europese aanpak voor het digitale decennium”, waarin de digitale ambities van de EU voor 2030 werden geconcretiseerd.



RESULTATEN

A. Digitale eengemaakte markt

In 2015 publiceerde de Commissie de strategie voor de digitale eengemaakte markt ([COM\(2015\)0192](#)), die tot doel had virtuele grenzen te verwijderen, digitale connectiviteit te stimuleren en het voor consumenten gemakkelijker te maken om toegang te krijgen tot grensoverschrijdende online-inhoud. In januari 2016 nam het Parlement een resolutie aan met als titel “[Naar een akte voor een digitale eengemaakte markt](#)”.

Dit engagement van de EU om de digitale connectiviteit te stimuleren is hernieuwd in het “[Digitaal kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium](#)”, als een van de belangrijkste punten die gericht is op de uitbreiding van de infrastructuur. Volgens de mededeling moeten alle Europese huishoudens zijn aangesloten op een gigabitnetwerk, waarbij alle bevolkte gebieden door 5G worden gedekt. Voorts moet de productie van geavanceerde en duurzame halfgeleiders in Europa 20 % van de wereldwijde productie bedragen en moeten in de gehele EU 10 000 klimaatneutrale, zeer goed beveiligde “edge nodes” worden ingezet. Op 17 januari 2022 lanceerde de EU haar eerste kwantumcomputer, een zeer geavanceerd technologiesysteem dat deel uitmaakt van het Supercomputing-centrum Jülich in Duitsland.

B. Roamingverordening

Bij de roamingverordening is de “roaming tegen thuistarief”-regel vastgesteld, op grond waarvan de retailroamingtarieven met ingang van 15 juni 2017 in de EU moesten worden afgeschaft, terwijl tevens tariefplafonds voor wholesaletarieven waren vastgesteld die zowel kostendekking als duurzame “roaming tegen thuistarief” mogelijk maakten. De verordening maakt deel uit van de resultaten van de digitale eengemaakte markt van de EU en was van kracht tot 30 juni 2022. Het succes ervan, waaruit blijkt hoe EU-burgers profiteren van de digitale eengemaakte markt, heeft geleid tot een voorstel voor een nieuwe verordening die de geldigheidsduur van de huidige regels met nog eens 10 jaar zou verlengen ([COM\(2021\)0085](#)). De [nieuwe verordening](#) die in april 2022 is gepubliceerd, verlengt gratis roaming in de hele EU tot 2032. Bovendien verbiedt het akkoord dat consumenten die hun roaminglimiet hebben overschreden extra kosten in rekening worden gebracht die hoger zijn dan de maximale wholesaleroamingtarieven. De roamingregels van de EU zijn niet langer van toepassing op het Verenigd Koninkrijk dat de eengemaakte markt op 31 december 2020 heeft verlaten.

C. Europees wetboek voor elektronische communicatie

In 2015 en [2016](#) heeft de Commissie voorstellen ingediend om het EU-regelgevingskader voor telecommunicatie te hervormen, waaronder de Europese elektronische-communicatiecode (EECC) waarmee vier belangrijke richtlijnen werden vervangen. Met het EECC ([Richtlijn \(EU\) 2018/1972](#)), dat in december 2018 in werking is getreden, zijn de telecommunicatieregels van de EU gemoderniseerd. Voorts werden in december 2020 in het kader van [Gedelegeerde Verordening \(EU\) 2021/654](#) van de Commissie gespreksafgiftetarieven voor de hele EU vastgesteld, waarbij in 2022 een tarief van 0,07 eurocent per minuut voor vaste gesprekken werd ingevoerd en in 2024 een tarief van 0,2 eurocent per minuut voor mobiele gesprekken.



D. Regelgeving inzake privacy en veiligheid

Een betere bescherming van consumenten en bedrijven wordt gewaarborgd door de volgende maatregelen: vaststelling van wetgeving inzake privacybescherming ([Richtlijn 2009/136/EG](#)) en gegevensbescherming ([Verordening \(EU\) 2016/679](#) en [Richtlijn \(EU\) 2016/680](#)); de versterking van het mandaat van het Agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging^[1]; de vaststelling van [Richtlijn \(EU\) 2016/1148](#) houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de EU (de NIS-richtlijn); versterking van het recht om van vaste of mobiele telecomaandbieder te veranderen binnen één werkdag met behoud van het oorspronkelijke telefoonnummer, m.a.w. nummerportabiliteit ([Richtlijn 2009/136/EG](#)), en door vaststelling van het gemeenschappelijk Europees alarmnummer 112 ([Richtlijn 2009/136/EG](#)), het Europees telefoonnummer voor vermiste kinderen (116 000), hulplijn voor kinderen (116 111), de hulplijn voor mensen met emotionele problemen (116 123) en een [onlineplatform](#) voor geschillenbeslechting tussen consumenten en onlinehandelaren.

Op 16 december 2020 diende de Commissie een voorstel in voor een richtlijn betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie ([COM\(2020\)0823](#)) met als doel de NIS-richtlijn te vervangen en verder te ontwikkelen. [Richtlijn \(EU\) 2022/2555](#) (de NIS2-richtlijn) die in december 2022 is gepubliceerd, zal er daadwerkelijk voor zorgen dat het niveau van cyberbeveiliging in particuliere en publieke organisaties goed aansluit op de hedendaagse uitdagingen waarmee deze organisaties worden geconfronteerd.

E. Mededingings- en marktverordeningen

Betere toegang tot telecommunicatie is gewaarborgd door de invoering van wetgeving ter bevordering van de concurrentie met duidelijke en inclusieve regels, betere kwaliteit, lagere prijzen en meer diensten ([Europees wetboek voor elektronische communicatie](#)); door investeringen in breedbandnetwerken die snel internet ondersteunen; door ondersteuning van draadloze technologieën, zoals LTE en 5G, via het radiospectrumbeleidsprogramma; en [het geharmoniseerde gebruik van de 470-790 MHz-frequentieband in de Unie](#) om een gigabitconnectiviteit voor alle belangrijke sociaal-economische actoren tot stand te brengen.

Teneinde de consistentie van nationale regelgeving te verbeteren voorziet het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC) ([Verordening \(EU\) 2018/1971](#)) in samenwerking tussen nationale regelgevende instanties en de Commissie. Het orgaan bevordert optimale praktijken en gemeenschappelijke benaderingswijzen en voorkomt tegelijkertijd inconsistente regelgeving die de concurrentie in de digitale eengemaakte markt kan verstoren. Deze bijgewerkte wetgeving belast de nationale regelgevende instanties met de bevordering van de concurrentie bij de levering van elektronische-communicatienetwerken en -diensten, alsmede de uitwerking van de beginselen die ten grondslag liggen aan hun activiteiten: onafhankelijkheid, onpartijdigheid en transparantie, en het recht van beroep.

[1] [Verordening \(EU\) 2019/881](#) van 17 april 2019 (de cyberbeveiligingsverordening) voorziet in de intrekking van Verordening (EG) nr. 460/2004 en aanzienlijke actualisering van het mandaat en het toepassingsgebied van het agentschap. De verordening zorgt voor een uitbreiding van het takenpakket met een breder scala aan cyberbeveiligingsaspecten, zoals het opzetten van een kader voor een Europese cyberbeveiligingscertificering van ICT-producten, -diensten en -processen, en het vergroten van haar rol bij het ondersteunen van de lidstaten bij de aanpak van cyberdreigingen en -aanvallen.



Op 23 november 2022 hebben het Parlement en de Raad [Richtlijn \(EU\) 2022/2380](#) vastgesteld, waarbij met ingang van 2024 een “universele oplaadoplossing” wordt ingevoerd voor onder meer mobiele telefoons, tablets, koptelefoons en draagbare navigatiesystemen. Dezelfde harmonisatie zal geleidelijk en uiterlijk 2026 ook van toepassing worden op laptops. De richtlijn heeft tot doel technologische innovatie te bevorderen, marktversnippering tegen te gaan en de milieueffecten van de productie van opladers te verminderen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement maakt zich sterk voor een krachtig en geavanceerd ICT-beleid en is bijzonder actief bij het vaststellen van wetgevingshandelingen op dit gebied om de voordelen voor consumenten en bedrijven te vergroten.

Ook heeft het Parlement herinnerd aan de noodzaak om de frequentieband bestemd voor het “digitale dividend” in te zetten om alle EU-burgers te voorzien van breedband en heeft onderstreept dat verdere actie nodig is om universele en snelle toegang tot breedband te garanderen, evenals de [digitale geletterdheid en vaardigheden van alle burgers en consumenten](#). Het [benadrukt daarnaast het belang van een veilige cyberspace](#), met garantie voor een sterke bescherming van de privacy en algemene burgerlijke vrijheden voor burgers en bedrijven in een digitale omgeving. Tegelijkertijd dringt het Parlement sterk aan op technologische neutraliteit, “netneutraliteit” en “netvrijheden” voor burgers van de EU.

Het Parlement consolideert systematisch deze garanties via wetgeving. Het speelt een grote rol bij het wegnemen van belemmeringen binnen de digitale eengemaakte markt en bij de aanpassing van de telecommunicatiereggeving van de EU aan de hedendaagse digitale en datagestuurde producten en diensten, [teneinde de digitale voordelen voor consumenten en bedrijven te vergroten](#). Enkele voorbeelden zijn: [Richtlijn 2014/61/EU](#) inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid en [Verordening \(EU\) nr. 910/2014](#) betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt, teneinde elektronisch zakendoen te faciliteren. Het Parlement heeft de voorstellen van de Commissie met betrekking tot het moderniseren van [auteursrechtregels](#) en de herziening van de EU-regels inzake de [audiovisuele mediadiensten](#) ondersteund.

Voorts heeft het Parlement met succes de wetgevingswerkzaamheden met betrekking tot de hervorming van de gegevensbescherming afgerond met [Richtlijn \(EU\) 2016/680](#) en [Verordening \(EU\) 2016/679](#). Het Parlement heeft uitgebreide wetgevingswerkzaamheden verricht met betrekking tot voorstellen die worden gepresenteerd als follow-up van de strategie voor de digitale eengemaakte markt en zijn [resolutie getiteld “Naar een akte voor een digitale interne markt”](#). Het Parlement nam ook een resolutie aan [over internetconnectiviteit voor groei, concurrentievermogen en cohesie: Europese gigabitmaatschappij en 5 G](#), waarin het tijdschema wordt ondersteund voor de uitrol van 5 G met het oog op het faciliteren van de connectiviteit van consumenten en bedrijven.

Uit een [studie](#) uit 2019 bleek dat telecommunicatiediensten elk jaar 86,1 miljard EUR toevoegen aan het bbp van de EU, met het potentieel om nog eens 40 miljard EUR toe te voegen door nieuwe wetgeving. Voorts toonde een [onderzoek naar nieuwe](#)



[ontwikkelingen in digitale diensten](#) aan dat de ontwikkeling naar 6G van vitaal belang zal zijn voor bedrijven en consumenten in de EU.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de Commissie [interne markt en consumentenbescherming](#) en van de Commissie [industrie, onderzoek en energie](#).

Kristi Polluveer / Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
12/2023



2.1.9. INTERNE ENERGIEMARKT

Met het oog op de harmonisatie en liberalisering van de interne energiemarkt van de EU heeft de Europese Unie maatregelen genomen om een concurrerende, klantgerichte, flexibele en niet-discriminerende EU-markt met marktgebaseerde leveringsprijzen tot stand te brengen. Deze maatregelen hebben betrekking op kwesties als markttoegang, transparantie en regelgeving, consumentenbescherming, interconnecties en voorzieningszekerheid. Zij versterken de rechten van individuele afnemers, energiegemeenschappen en kwetsbare consumenten, verduidelijken de rol en verantwoordelijkheden van marktdeelnemers en regelgevers en bevorderen de ontwikkeling van trans-Europese energienetwerken. Sinds Rusland Oekraïne is binnengevallen en er als gevolg daarvan een energiecrisis ontstond, heeft de structuur van de energiemarkt van de EU ingrijpende structurele veranderingen ondergaan.

RECHTSGROND

De artikelen 114 en 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

DOELSTELLINGEN

Om de interne Europese markt in de energiesector te voltooien moeten talloze obstakels en handelsbarrières worden weggenomen, moeten belasting- en prijsbeleidsmaatregelen en maatregelen op het gebied van normen en standaarden beter op elkaar worden afgestemd, en moeten milieu- en veiligheidsregels worden vastgesteld. Uiteindelijk moet dit resulteren in een goed functionerende markt met eerlijke toegangscriteria en een hoge mate van consumentenbescherming en in voldoende mogelijkheden voor de interconnectie van netwerken en voldoende productiecapaciteit.

WAT IS ER BEREIKT?

A. Liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkt

In de jaren 1990 besloten de Europese Unie en de lidstaten hun nog monopolistische nationale elektriciteits- en gasmarkten geleidelijk open te stellen voor concurrentie.

Het eerste energiepakket, dat tussen 1996 en 1998 werd aangenomen, bestond uit twee richtlijnen en introduceerde een eerste liberalisering van de nationale elektriciteits- en gasmarkten. Dankzij het tweede energiepakket, dat in 2003 werd aangenomen, konden industriële verbruikers en huishoudelijke consumenten zelf een gas- en elektriciteitsleverancier kiezen uit een breder aanbod aan concurrenten.

Het derde energiepakket werd aangenomen in 2009 en zorgde voor een verdergaande liberalisering van de interne elektriciteits- en gasmarkt. Met dit pakket werden verschillende hervormingen doorgevoerd, zoals de scheiding van de energielevering en -productie van de transmissienetten (ontvlechting), nieuwe vereisten voor onafhankelijke regulators, een Europees agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER), Europese netwerken van transmissiesysteembeheerders



voor elektriciteit en gas (ENTSB-E en ENTSB-G) en verbeterde consumentenrechten op kleinhandelsmarkten. Het pakket is de hoeksteen van de interne energiemarkt.

Het vierde energiepakket, ook wel het pakket [Schone energie voor alle Europeanen](#) genoemd, werd aangenomen in 2019 en bestond uit een richtlijn ([Richtlijn \(EU\) 2019/944](#) over elektriciteit) en drie verordeningen ([Verordening \(EU\) 2019/943](#) over elektriciteit, [Verordening \(EU\) 2019/941](#) over risicoparaatheid en [Verordening \(EU\) 2019/942](#) over het EU-agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER)). Hiermee werden nieuwe regels voor de elektriciteitsmarkt ingevoerd op het gebied van hernieuwbare energie en investeringen, stimulansen voor consumenten en beperkingen voor subsidies aan elektriciteitscentrales, zoals capaciteitsmechanismen. In het kader van dit pakket werden ook noodplannen opgesteld en werden de bevoegdheden van ACER op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking uitgebreid.

Het vijfde energiepakket oftewel “[Fit For 55](#)” werd bekendgemaakt in 2021. Het doel van dit pakket was om de energiedoelstellingen van de EU af te stemmen op de nieuwe Europese klimaatambities voor 2030 en 2050. Nadat Rusland in februari 2022 Oekraïne binnenviel en de gaslevering aan Europa stopzette, nam de EU [REPowerEU](#) aan met het doel om de invoer van fossiele energie uit Rusland snel uit te faseren, energiebesparende maatregelen in te voeren, haar energie-invoer te diversifiëren, uitzonderlijke en structurele maatregelen vast te stellen met betrekking tot de markten voor elektriciteit en gas, en versneld over te stappen op hernieuwbare energie.

Momenteel is de energie-unie gebaseerd op de uitvoering van maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie, hernieuwbare energie, de opzet van de elektriciteitsmarkt, voorzieningszekerheid, de interne energiemarkt, interconnecties, risicoparaatheid en governance. De voornaamste wetten in het pakket zijn:

De verordening betreffende de interne markt voor elektriciteit ([Verordening \(EU\) 2019/943](#)), waarin de belangrijkste marktgebaseerde beginselen en regels voor de werking van elektriciteitsmarkten zijn vastgelegd. Deze verordening heeft betrekking op marktgebaseerde prijsvorming, afnemers als actieve marktdeelnemers, marktgebaseerde stimulansen voor koolstofvrije elektriciteitsopwekking, de geleidelijke opheffing van belemmeringen voor grensoverschrijdende elektriciteitsstromen, de directe of indirecte verantwoordelijkheid van elektriciteitsproducenten en de voorwaarden voor de totstandbrenging van capaciteitsmechanismen.

De richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit ([Richtlijn \(EU\) 2019/944](#)) omvat diverse bepalingen op het gebied van consumentenbescherming, bijvoorbeeld wat betreft het vrij bepalen van de prijzen voor de levering van elektriciteit, marktgebaseerde prijsconcurrentie tussen leveranciers, de bescherming van energiearme of kwetsbare huishoudelijke afnemers en het recht van eindafnemers op elektriciteit. Afnemers kunnen vragen om de installatie van een slimme elektriciteitsmeter zonder dat daar aanvullende kosten aan verbonden zijn; huishoudens en kleine ondernemers hebben gratis toegang tot ten minste één instrument waarmee zij het aanbod van de leveranciers, onder meer voor dynamischeprijscontracten, kunnen vergelijken; zij moeten binnen maximaal drie weken gratis kunnen overstappen naar een andere leverancier en kunnen deelnemen aan collectieve overstapregelingen. Eindafnemers met slimme meters kunnen een dynamischeprijscontract aanvragen met ten minste één grote leverancier; zij hebben het recht om als actieve afnemer op te treden zonder onevenredige of discriminerende



technische vereisten (d.w.z. zelfgeproduceerde elektriciteit verkopen) en om duidelijke, samengevatte contractuele voorwaarden te ontvangen.

Met de verordening betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector ([Verordening \(EU\) 2019/941](#)) worden gemeenschappelijke voorschriften voor de preventie van en voorbereiding op elektriciteitscrises ingevoerd om grensoverschrijdende samenwerking en crisisbeheersing te waarborgen. Deze verordening zorgt ook voor een gemeenschappelijk kader voor de beoordeling en monitoring van de voorzieningszekerheid van elektriciteit. In het kader van de verordening moet het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit (ENTSB-E) in samenwerking met ACER en de Coördinatiegroep voor elektriciteit een gemeenschappelijke methodologie ontwikkelen en voorstellen voor het identificeren van risico's, die goedgekeurd moet worden door ACER.

Met de richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas ([Richtlijn 2009/73/EG](#)) worden marktgebaseerde en niet-discriminerende regels ingevoerd voor de transmissie, distributie, levering en opslag van aardgas. De EU-landen worden verplicht transmissiesystemen en systeembeheerders te ontvlechten van verticaal geïntegreerde energiebedrijven. Dit betekent dat bedrijven die gas of elektriciteit produceren of leveren geen rechten kunnen uitoefenen op een transmissiesysteembeheerder, en omgekeerd. De EU-landen (of hun bevoegde regelgevende instanties) zijn verantwoordelijk voor het organiseren van niet-discriminerende toegang van derden tot transmissie- en distributiesystemen. Daartoe publiceren zij tarieven.

Met de verordening betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten ([Verordening \(EG\) 715/2009/EG](#)) worden regels vastgesteld voor de toegang tot aardgastransmissienetten, gasopslag en installaties voor vloeibaar aardgas (LNG-installaties). De verordening bepaalt hoe de tarieven voor toegang tot de netwerken worden vastgesteld; welke diensten moeten worden geboden; de toewijzing van capaciteit aan gastransmissiesysteembeheerders (TSB's); transparantievereisten en balanceringsregels; en tarieven voor onbalans op de markt. De EU-landen of de bevoegde regelgevende instanties zijn verantwoordelijk voor het organiseren van een systeem van niet-discriminerende toegang van derden tot transmissie- en distributiesystemen op basis van gepubliceerde tarieven.

B. Verdere stappen

Het debat over de energieaspecten van het vijfde energiepakket vond aanvankelijk plaats tegen de achtergrond van de hoge energieprijzen als gevolg van het herstel na de pandemie. In 2021 werd het pakket "[Fit For 55](#)" aangenomen. Daarnaast wordt met herzieningen van [Richtlijn 2009/73/EG](#) (de gasrichtlijn) en [Verordening \(EG\) nr. 715/2009](#) (de gasverordening) beoogd het nieuwe regelgevingskader voor concurrerende koolstofvrije gasmarkten tot stand te brengen, met inbegrip van de nieuwe waterstofmarkt van de EU en de verlaging van de methaanuitstoot.

Het debat over het vijfde energiepakket is na de Russische invasie van Oekraïne ingrijpend veranderd. De EU moest reageren op de escalerende mondiale energiecrisis, dus heeft de diverse voorstellen gedaan voor ingrijpende structurele veranderingen met betrekking tot haar energiemarkten. In maart 2022 kwam de Commissie met haar [mededeling REPowerEU](#), waarin uitdrukkelijk het voornemen werd geuit om de afhankelijkheid van de EU van Russische fossiele brandstoffen te verminderen. In mei 2022 werd met het [REPowerEU-plan](#) een stap in die richting



genomen door middel van maatregelen om energie te besparen, de energievoorziening te diversifiëren, de energiezekerheid te vergroten, fossiele brandstoffen te vervangen en de overstap op hernieuwbare energie te versnellen. Hierop volgden in juli 2022 nieuwe regels voor gecoördineerde vraagreductiemaatregelen voor gas – "[Gas besparen voor een veilige winter](#)".

Gezien de urgentie van de situatie kwam de Commissie met [Verordening \(EU\) 2022/1369](#) van de Raad inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag, die een vrijwillige (in noodgevallen verplichte) doelstelling van 15% omvat om het gasverbruik van de lidstaten tussen 1 augustus 2022 en 31 maart 2023 te verminderen; deze verordening is op 9 augustus 2022 in werking getreden. In september 2022 werd een nieuwe verordening van de Raad voorgesteld betreffende een [noodinterventie](#) om het hoofd te bieden aan de hoge energieprijzen en de energierekeningen voor Europese burgers en bedrijven te verlagen. Tussen september en december 2022 heeft de Raad drie uitzonderlijke tijdelijke marktmaatregelen aangenomen: een vrijwillig streefcijfer van 10% voor het verminderen van het totale bruto-elektriciteitsverbruik tussen 1 december 2022 en 31 maart 2023, en een bindend streefcijfer van 5% voor het verminderen van het elektriciteitsverbruik tijdens piekuren; een marktinkomstenplafond van 180 EUR/MWh voor elektriciteitsproducenten die hernieuwbare energiebronnen, kernenergie en bruinkool gebruiken; en een verplichte tijdelijke solidariteitsheffing voor de sector fossiele brandstoffen.

Op 14 maart 2023 heeft de Commissie een [hervorming van de opzet van de elektriciteitsmarkt](#) voorgesteld, en in het bijzonder van de elektriciteitsverordening, de elektriciteitsrichtlijn en de Remit-verordening (Verordening (EU) nr 1227/2011). Het voorstel bevat maatregelen voor het stimuleren van langetermijncontracten en regels voor de toegang tot hernieuwbare energie, het delen van hernieuwbare energie, langetermijncontracten voor consumenten, nieuwe steunregelingen voor vraagrespons en opslag, de bescherming van kwetsbare consumenten en de uitbreiding van gereguleerde detailhandelsprijzen tot huishoudens en kmo's in geval van crisis, en verplichtingen voor de lidstaten om leveranciers in laatste instantie aan te wijzen. In oktober 2023 hebben het Parlement en de Raad hun onderhandelingsstandpunten vastgesteld en de dialoog geopend voor de aanneming van deze wetgeving.

C. Regulering van de energiemarkt: het Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators

ACER is opgezet in 2009 en sinds maart 2011 operationeel. ACER is verantwoordelijk voor de bevordering van de samenwerking tussen nationale regulerende instanties op regionaal en Europees niveau en voor het toezicht op de ontwikkeling van het netwerk en de interne elektriciteits- en aardgasmarkten. Ook heeft het de bevoegdheid om marktmisbruik te onderzoeken en om samen met de lidstaten de toepassing van gepaste sancties te coördineren.

In juni 2019 is de rol van ACER bij de coördinatie van de maatregelen van nationale regelgevende instanties versterkt met [Verordening \(EU\) 2019/942](#) (de ACER-verordening), vooral wat betreft maatregelen voor grensoverschrijdende gebieden waar het risico bestaat op gefragmenteerde nationale of regionale besluitvorming. In het kader van de herschikking van de elektriciteitsverordening ([Verordening \(EU\) 2019/943](#)) heeft ACER nu meer verantwoordelijkheden gekregen voor het opstellen en indienen van het definitieve voorstel voor netcodes bij de Commissie en voor het beïnvloeden van het herzieningsproces voor de regionale elektriciteitsmarkt



(biedzoneconfiguraties). Bij de verordening werden daarom vergoedingen ingevoerd als aanvullende financieringsbron ter dekking van de kosten van Remit-gerelateerde activiteiten (“Remit-vergoedingen”).

De Europese Unie heeft bij [Verordening \(EU\) 2019/943](#) en [Verordening \(EG\) nr. 715/2009](#) ook samenwerkingsstructuren gecreëerd voor Europese netwerken van transmissiesysteembeheerders (ENTSBs) voor elektriciteit en gas. De ENTSB’s stellen samen met ACER gedetailleerde regels op voor nettoegang, ontwikkelen technische voorschriften en zorgen voor de coördinatie tussen netbeheerders door operationele gegevens uit te wisselen en gemeenschappelijke normen en procedures voor de veiligheid en noodsituaties op te stellen. De ENTSB’s moeten ook elke twee jaar een concept-tienjarenplan voor netwerkinvesteringen opstellen, dat vervolgens door ACER wordt herzien.

[Verordening \(EU\) 2016/1952](#) zorgt voor een verbetering van de transparantie van de gas- en elektriciteitsprijzen voor industriële eindverbruikers door de lidstaten te verplichten de prijzen en prijsstellingssystemen eenmaal of tweemaal per jaar aan Eurostat mee te delen. [Verordening \(EU\) nr. 1227/2011](#) betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie (Remit) garandeert eerlijke handelspraktijken op de energiemarkten van de EU.

D. Voorzieningszekerheid

[Verordening \(EU\) 2019/941](#) betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector voorziet in maatregelen om de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening en de goede werking van de interne markt voor elektriciteit te waarborgen en om te zorgen voor een passend niveau van interconnectie tussen de lidstaten, productiecapaciteit en een juist evenwicht tussen vraag en aanbod. In [Verordening \(EU\) 2018/1999](#) inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie is een streefcijfer voor elektriciteitsinterconnectie vastgesteld van ten minste 15 % tegen 2030. Met [Verordening \(EU\) 2017/1938](#) betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid wordt beoogd de gasleveringszekerheid veilig te stellen door in noodgevallen uitzonderlijke maatregelen toe te staan. Deze verordening werd in 2022 na de Russische invasie van Oekraïne herzien. De EU stelde verplichte doelstellingen vast voor het vullen van de gasopslag, waardoor de EU-landen verplicht werden hun gasopslaginstallaties uiterlijk 1 november 2022 tot 80% van hun capaciteit te vullen, en in de daaropvolgende jaren tot 90%.

[Verordening \(EU\) 2022/2576](#) bevordert energieselidariteit via een betere coördinatie van de aankoop van gas, de uitwisseling van gas over de grenzen heen en betrouwbare prijsbenchmarks. Zij biedt een rechtskader voor het [EU-energieplatform](#) ter ondersteuning van de EU-landen bij de voorbereiding op de winter van 2023/2024 en met name bij het vullen van hun gasopslaginstallaties. [Richtlijn 2009/119/EG](#) is gericht op een gegarandeerde aardolievoorziening, en omvat de verplichting voor de lidstaten om een minimumolievoorraad aan te houden die ten minste gelijk is aan de grootste van de twee volgende hoeveelheden: 90 maal het daggemiddelde van de netto-invoer of 61 maal het daggemiddelde van het binnenlands verbruik. Het toepassingsgebied van [Richtlijn 2009/73/EG](#) (de gasrichtlijn) strekt zich uit tot toekomstige gaspijpleidingen van en naar niet-EU-landen, met afwijkingen voor bestaande pijpleidingen. In het kader van [Richtlijn 2013/30/EU](#) gelden er bijzondere bepalingen voor de veiligheid van offshore olie- en -gasactiviteiten.



E. Trans-Europese energienetwerken (TEN-E)

TEN-E is een reeks beleidsmaatregelen die gericht is op de koppeling van de energie-infrastructuur van de lidstaten. In het kader van dit beleid zijn er elf prioritaire corridors geselecteerd: drie voor elektriciteit, vijf voor offshorenetwerken en drie voor waterstof. Er zijn ook drie prioritaire thematische gebieden: uitrol van slimme elektriciteitsnetwerken, slimme gasnetwerken en een grensoverschrijdend koolstofdioxidenetwerk.

[Verordening \(EU\) 2022/869](#) (de TEN-E-verordening) bevat richtsnoeren voor trans-Europese energienetwerken, en een inventarisatie van projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's) tussen EU-landen, projecten van wederzijds belang tussen de EU en niet-EU-landen en prioritaire projecten voor trans-Europese energienetwerken. Met deze verordening werd de steun voor nieuwe aardgas- en olieprojecten stopgezet en werden er verplichte duurzaamheidscriteria voor alle projecten ingevoerd. Nieuwe PGB's voor energie en grensoverschrijdende projecten voor hernieuwbare energie worden gefinancierd door de Connecting Europe Facility 2021-2027 voor energie (CEF-E), een financieringsinstrument met een zevenjarig budget van 5,84 miljard EUR dat wordt toegewezen in de vorm van subsidies die worden beheerd door het Uitvoerend Agentschap voor klimaat, infrastructuur en milieu. Door middel van een gedelegeerde handeling stelt de Commissie de lijst met projecten van gemeenschappelijk belang op. Deze gedelegeerde handeling treedt alleen in werking als noch het Parlement noch de Raad binnen twee maanden na de kennisgeving van die handeling bezwaar maakt.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Bij de behandeling van het wetgevingspakket voor de interne energiemarkt heeft het Parlement zich een krachtig voorstander getoond van ontvlechting van de eigendom bij de transmissie, omdat het van mening was dat dat het efficiëntste middel is om investeringen in infrastructuur op niet-discriminerende wijze te bevorderen en te zorgen voor eerlijke toegang tot het netwerk voor nieuwkomers en transparantie van de markt.

Het Parlement heeft ook het belang benadrukt van een gemeenschappelijke Europese visie op investeringen op de middellange termijn (indicatieve Europese tienjarenplannen voor interconnecties), meer samenwerking tussen regulerende instanties, lidstaten en transmissienetbeheerders, en verregaande harmonisatie van de voorwaarden voor toegang tot energienetten. In zijn onderhandelingen met de Raad heeft het Parlement bereikt dat speciaal belang werd gehecht aan consumentenrechten. In resoluties had het Parlement namelijk aangedrongen op versterking van de rechten van consumenten (vrije leverancierskeuze, directe informatie via slimme meters en goede klachtenafhandeling door een ombudsman voor energie).

Daarnaast heeft het Parlement bereikt dat het begrip “energiearmoede” wordt erkend. Het Parlement heeft de oprichting van ACER krachtig gesteund en daarbij benadrukt dat dit agentschap voldoende bevoegdheden moest krijgen om zaken aan te pakken die de integratie en goede werking van de interne markt belemmeren maar waarvoor nationale regelgevende instanties geen oplossing kunnen bieden. Sinds de Russische inval in Oekraïne heeft het Parlement een aantal resoluties aangenomen over de



geleidelijke afschaffing van Russische fossiele brandstoffen en over de volgende kernstandpunten:

- Op 14 september 2023 heeft het Parlement [bevestigd](#) dat de onderhandelingen over de elektriciteitsmarkt van start zijn gegaan. Het wil de consument beter beschermen tegen volatiele prijzen, het recht om te kiezen tussen overeenkomsten met vaste en dynamische prijzen waarborgen en eenzijdige wijzigingen in de contractvoorwaarden verbieden. Ook heeft het aangedrongen op een verbod voor leveranciers om de elektriciteitslevering af te sluiten, ook tijdens geschillen, en op het verbod om kwetsbare afnemers te verplichten gebruik te maken van vooruitbetalingssystemen.
- Op 5 oktober 2022 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over de stijgende energieprijzen, waarin het opnieuw oproept tot een onmiddellijk en volledig embargo op olie, steenkool, kernbrandstof en gas uit Rusland en nogmaals verklaart tegenstander te zijn van het afsluiten van kwetsbare consumenten. Het Parlement dringt in deze resolutie aan op een passend prijsplafond voor de invoer van gas via pijpleidingen, op nieuwe maatregelen om speculatie tegen te gaan en op een plafond voor de inkomsten van producenten van inframarginale elektriciteit ten gunste van consumenten en bedrijven. Daarnaast vraagt het Parlement de Commissie te onderzoeken of het mogelijk is de elektriciteitsprijzen los te koppelen van de prijs van gas. Tot slot betreurt het dat de Commissie verordeningen van de Raad heeft gekozen als wetgevingsinstrument om de energiecrisis aan te pakken.
- Op 19 mei 2022 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over de sociale en economische gevolgen voor de EU van de Russische oorlog in Oekraïne, waarin het de lidstaten verzoekt het zesde sanctiepakket met spoed aan te nemen. Ook herhaalt het hierin zijn oproep om per direct een volledig embargo op de Russische invoer van olie, kolen, kernbrandstof en gas in te stellen.
- Op 7 april 2022 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen waarin het aandringt op een onmiddellijk en volledig embargo op de invoer van olie, steenkool, kernbrandstof en gas uit Rusland en op volledige stopzetting van de projecten Nordstream 1 en 2, en waarin het pleit voor een plan om de continuïteit van de energievoorziening van de EU op de korte termijn te waarborgen.
- Op 1 maart 2022 heeft het Parlement de illegale, niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne, alsook de betrokkenheid van Belarus hierbij [veroordeeld](#). Het Parlement heeft aangedrongen op uitbreiding van het toepassingsgebied van de sancties en aangegeven van mening te zijn dat de sancties gericht moeten zijn op het strategisch verzwakken van de Russische economie en industriële basis, met name het militair-industrieel complex. Daarnaast heeft het Parlement ertoe opgeroepen de invoer van belangrijke Russische exportgoederen, waaronder olie en gas, te beperken.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de [website](#) van de Commissie industrie, onderzoek en energie (ITRE).

Matteo Ciucci
11/2023



2.1.10. OVERHEIDSOPDRACHTEN

Overheidsinstanties gaan contracten aan voor werken en diensten. Deze contracten vertegenwoordigen in de EU een handelsvolume van 2,448 miljard euro, waardoor overheidsopdrachten een belangrijke motor zijn voor economische groei, werkgelegenheid en innovatie. Het pakket inzake overheidsopdrachten, dat in 2014 werd vastgesteld, levert jaarlijks een bijdrage van 2,88 miljard euro aan het bbp van de EU. Voorts vormden de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten een stimulans voor de toename van de totale gunningswaarde, die is gestegen van minder dan 200 miljard euro in 2009 tot ongeveer 525 miljard euro in 2017.

RECHTSGROND

De artikelen 26, 34, 53, lid 1, 56, 57, 62 en 114 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Overheidsopdrachten zijn cruciaal voor de economieën van de lidstaten en dragen meer dan 16 % bij aan het bruto binnenlands product (bbp) van de EU. Voordat er op dit gebied Gemeenschapswetgeving gold, werd slechts 2 % van dergelijke contracten aan buitenlandse bedrijven gegund. Deze contracten zijn van essentieel belang in sectoren als de bouw, energie en telecommunicatie, waar van oudsher een voorkeur bestond voor nationale leveranciers. Deze voorkeur was een belemmering voor de eengemaakte markt, waardoor de kosten stegen en het concurrentievermogen in belangrijke sectoren werd beperkt.

Toepassing van de beginselen van de interne markt waarborgt dat economische middelen en overheidsmiddelen optimaal worden gebruikt, en maakt het mogelijk hoogwaardige producten en diensten tegen concurrerende prijzen in te kopen. De voorkeur geven aan de best presterende bedrijven in heel Europa bevordert het concurrentievermogen van Europese ondernemingen en handhaaft de beginselen van transparantie, gelijke behandeling en efficiëntie, waardoor de risico's op fraude en corruptie tot een minimum worden beperkt.

WAT IS ER BEREIKT?

De Europese Gemeenschap heeft wetgeving vastgesteld om de nationale aanbestedingsregels te coördineren. Volgens deze wetgeving moeten aanbestedende diensten bij de publicatie van hun uitnodigingen tot inschrijving bepaalde voorschriften volgen en moeten ze bij de beoordeling van offertes een aantal objectieve criteria hanteren. Nadat er vanaf de jaren 1960 verschillende normatieve handelingen met betrekking tot overheidsopdrachten waren vastgesteld, besloot de Gemeenschap om de wetgeving op dit gebied te vereenvoudigen en te coördineren. Daartoe stelde zij vier richtlijnen vast ([Richtlijnen 92/50](#), [93/36](#), [93/37](#) en [93/38](#)). Drie van deze richtlijnen werden samengevoegd in [Richtlijn 2004/18/EG](#) betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten; [Richtlijn 2004/17/EG](#) coördineerde de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten.



Enkele jaren later werd [Richtlijn 2009/81/EG](#) aangenomen, met daarin specifieke regels voor overheidsopdrachten op defensiegebied die ervoor moesten zorgen dat het makkelijker werd toegang te krijgen tot de defensiemarkt van andere lidstaten.

HERVORMINGEN

In 2014 stelden het Parlement en de Raad een nieuw pakket inzake overheidsopdrachten vast. Dit pakket omvatte [Richtlijn 2014/24/EU](#) betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG), en [Richtlijn 2014/25/EU](#) betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (tot intrekking van Richtlijn 2004/17/EG). Het pakket werd voltooid met een nieuwe richtlijn inzake concessies ([Richtlijn 2014/23/EU](#)) met daarin een rechtskader voor de gunning van concessieovereenkomsten^[1], bedoeld om ervoor te zorgen dat alle ondernemers in de EU daadwerkelijk en zonder discriminatie toegang hebben tot de EU-markt. Deze richtlijn biedt meer duidelijkheid over de toepasselijke wettelijke bepalingen.

In 2012 kwam de Commissie met een [voorstel voor een verordening](#) tot vaststelling van de regels inzake toegang van goederen en diensten uit derde landen tot de interne aanbestedingsmarkt van de Unie en procedures tot ondersteuning van onderhandelingen over toegang van goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedingsmarkten van derde landen. Daarin werd ook rekening gehouden met de externe dimensie van overheidsopdrachten. De onderhandelingen over dit [voorstel](#) liepen echter vast en daarom kwam de Commissie in 2016 met een gewijzigd voorstel. De formele goedkeuringsprocedure werd in juni 2022 door de medewetgevers afgerond en de [definitieve handeling](#) werd op 23 juni 2022 ondertekend.

In april 2012 keurde de Commissie een [strategie voor e-aanbesteding](#) goed met als doel om tegen medio 2016 volledig over te gaan op e-aanbesteding. Op 16 april 2014 stelden het Europees Parlement en de Raad [Richtlijn 2014/55/EU](#) inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten vast.

Op 3 oktober 2017 publiceerde de Commissie twee mededelingen: “Succesvolle overheidsopdrachten in en voor Europa” ([COM\(2017\)0572](#)) en “Investerings ondersteunen via een vrijwillige voorafgaande beoordeling van de aanbestedingsaspecten van grote infrastructuurprojecten” ([COM\(2017\)0573](#)). Om Europese overheidsopdrachten nog verder te verbeteren publiceerde de Commissie in het kader van dit strategisch pakket inzake overheidsopdrachten tevens een [aanbeveling](#), getiteld “Ontwikkeling van een architectuur voor de professionalisering van overheidsopdrachten”.

PROCEDURES VOOR OVERHEIDSOPDRACHTEN

De procedures moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van het EU-recht, waaronder het vrije verkeer van goederen, vrije vestiging en vrije dienstverlening. Beginselen als gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie zijn essentieel, en concurrentie, vertrouwelijkheid en efficiëntie moeten in acht worden genomen.

[1]“Concessies” zijn overeenkomsten onder bezwarende titel waarbij één of meer aanbestedende diensten of aanbestedende instanties werken laten uitvoeren, of diensten laten verrichten en beheren, door één of meer ondernemers. Ondernemers aan wie een concessie is gegund, verwerven het exclusieve recht om de werken of diensten die het voorwerp van de opdracht vormen te exploiteren, of zij verwerven dit recht in combinatie met een betaling.



A. Soorten procedures

Het uitschrijven van aanbestedingen is afgestemd op verschillende soorten procedures, op basis van een drempelsysteem. In de richtlijnen worden de methoden omschreven voor het berekenen van de geraamde waarde van elke overheidsopdracht^[2] en de bijbehorende procedures. Bij de “openbare procedure” kan elke belangstellende ondernemer een inschrijving doen. Bij de “niet-openbare procedure” kunnen alleen de uitgenodigde gegadigden een inschrijving doen. Bij de “mededingingsprocedure met onderhandeling” mogen alle ondernemers een verzoek tot deelname indienen, maar alleen gegadigden die na een beoordeling worden uitgenodigd, kunnen een inschrijving indienen. De “concurrentiegerichte dialoog” is bedoeld voor situaties waarin de aanbestedende diensten^[3] hun behoeften niet kunnen beschrijven. Uitsluitend uitgenodigde gegadigden nemen deel aan de dialoog. Opdrachten worden aan de inschrijving met de beste prijs-kwaliteitsverhouding gegund. De procedure van het “innovatiepartnerschap” is bedoeld voor innovatieve oplossingen die nog niet op de markt zijn. De aanbestedende dienst werkt samen met een of meer op het gebied van onderzoek en ontwikkeling werkzame entiteiten om tijdens de aanbesteding over een nieuwe oplossing te onderhandelen. In bijzondere gevallen kunnen opdrachten zonder voorafgaande bekendmaking worden gegund.

B. Gunningscriteria

Aanbestedende diensten zijn verplicht overheidsopdrachten te gunnen op basis van het criterium van de “economisch voordeligste inschrijving” (most economically advantageous tender – MEAT), dat is ingevoerd bij de hervorming van de regels inzake overheidsopdrachten. In plaats van op de laagste prijs legt MEAT de nadruk op de beste prijs-kwaliteitverhouding door rekening te houden met kwaliteits-, milieu- en sociale factoren, levenscycluskosten en innovatie.

C. Regels voor bekendmaking en transparantie

In alle stadia van aanbestedingsprocedures moet de nodige transparantie gewaarborgd worden. Hiervoor wordt met name gezorgd door de essentiële elementen van aanbestedingsprocedures te publiceren, door informatie over gegadigden en inschrijvers te publiceren en door voldoende documentatie te verstrekken over alle stappen van de procedure.

D. Rechtsmiddelen

De [rechtsmiddelenrichtlijn \(2007/66/EG\)](#) waarborgt doeltreffende beroepsprocedures wanneer sprake is van schending van de aanbestedingsregels. De richtlijn voert de “opschortende” termijn in, die inschrijvers na een besluit tot gunning van de opdracht ten minste 10 dagen de tijd geeft om het besluit te herzien voordat het contract door de aanbestedende diensten wordt ondertekend. Dit maakt het mogelijk het besluit aan te vechten.

E. Andere aspecten met betrekking tot overheidsopdrachten

In de nieuwe regels wordt de nadruk gelegd op groene overheidsopdrachten, waarbij rekening wordt gehouden met milieueffecten en verwijzingen naar milieulabels zijn

[2]“Overheidsopdrachten” zijn overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen één of meer ondernemers en één of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten.

[3]“Aanbestedende diensten” zijn de staats-, regionale en lokale overheidsinstanties, publiekrechtelijke instellingen of samenwerkingsverbanden bestaande uit een of meer van deze overheidsinstanties of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen.



toegestaan. Ook wordt de nadruk gelegd op sociale inclusie en vereenvoudiging van dienstverleningscontracten. De regels hebben tot doel de bureaucratie terug te dringen, kmo's te helpen met het "uniform Europees aanbestedingsdocument" en de verdeling van opdrachten in percelen aan te moedigen. Er wordt prioriteit gegeven aan e-aanbesteding, waarbij specifieke e-aanbestedingstechnieken worden beschreven. De richtlijnen erkennen de beslissingen van het Hof van Justitie van de EU over de gunning van interne contracten en versterken de regelgeving tegen belangenconflicten en corruptie.

Op 11 maart 2020 publiceerde de Commissie een [werkdocument](#) over EU-criteria voor groene overheidsopdrachten voor datacentra, serverruimten en clouddiensten, met als doel ervoor te zorgen dat de apparatuur en diensten van datacentra op milieuvriendelijke wijze worden aangekocht, in overeenstemming met de doelstellingen van de EU op het gebied van energie, klimaatverandering en hulpbronnefficiëntie.

In reactie op de COVID19-pandemie heeft de Europese Commissie het EU4Health-programma voorgesteld ([COM\(2020\)0405](#)), dat ertoe strekt het aantal aanbestedingsprocedures met betrekking tot onder meer geneesmiddelen, vaccins, nieuwe behandelingen en systemen voor gezondheidsgegevens te verhogen. Dit voorstel leidde tot de vaststelling van [Verordening \(EU\) 2021/522](#), die sinds 1 januari 2021 van kracht is en op 27 maart 2021 in werking trad, en die strekt tot vaststelling van het programma. De Commissie voorzag in [nieuwe richtsnoeren voor overheidsinkopers](#) voor de snelle aankoop van noodzakelijke apparatuur, lanceerde met de lidstaten [vijf gezamenlijke aanbestedingen](#) voor persoonlijke beschermingsmiddelen, en vestigde de aandacht op de digitalisering van overheidsopdrachten door middel van nationale e-aanbestedingsplatforms – dit in het kader van haar bredere herstelstrategie voor de periode na COVID-19 ([COM\(2020\)0456](#)).

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Voordat het Parlement op 15 januari 2014 het pakket inzake overheidsopdrachten aannam had het verscheidene resoluties aangenomen, waaronder de resolutie van 18 mei 2010 over "[nieuwe ontwikkelingen bij overheidsopdrachten](#)", de resolutie van 12 mei 2011 over "[toegang op gelijke voorwaarden tot de markten voor overheidsopdrachten in de EU en derde landen](#)" en de resolutie van 25 oktober 2011 over "[modernisering van het beleid inzake overheidsopdrachten](#)". In deze resoluties drong het Parlement aan op vereenvoudiging van de regels en op meer rechtszekerheid en pleitte het ervoor om bij gunning van opdrachten ook te kijken naar waarde en naar duurzaamheidsaspecten.

Om Europese overheidsopdrachten verder te verbeteren, nam het Europees Parlement op 4 oktober 2018 een [resolutie aan over het pakket strategie inzake overheidsopdrachten](#). Daarin riep het de lidstaten op om in het kader van overheidsopdrachten meer gebruik te maken van digitale technologieën, en maatregelen te nemen om de deelname van kmo's en ondernemingen van de sociale economie aan aanbestedingsprocedures te vergemakkelijken. Daarnaast pleitte het voor een betere toegang van EU-leveranciers tot de markten voor overheidsopdrachten van derde landen en voor het verbeteren van de professionaliteit bij afnemers^[4].

[4]Relevant onderzoek (onder meer): Bovis, C., [Contribution to Growth:European Public Procurement – Delivering improved rights for European citizens and businesses](#), publicatie opgesteld voor de Commissie



In november 2020 bleek uit een [studie](#)^[5] over juridische belemmeringen in de lidstaten met betrekking tot de regels van de interne markt dat er tussen de lidstaten verschillen zijn wat betreft het niveau van professionalisme met betrekking tot openbare aanbestedingen, en dat deze verschillen een belangrijke oorzaak zijn van ongelijke toegang tot overheidsopdrachten.

Uit onderzoek is gebleken dat de recente wetgevingsmaatregelen van het Europees Parlement tot 2,88 miljard euro per jaar zouden kunnen opleveren. Tegelijkertijd hebben de EU-richtlijnen op het gebied van overheidsopdrachten ertoe geleid dat de totale gunningswaarde van minder dan 200 miljard euro is gestegen tot ongeveer 525 miljard euro^[6].

In april 2020 werd een briefing gepubliceerd over het [EU-kader voor overheidsopdrachten](#)^[7]. Hierin wordt onderzocht hoe dit kader voor overheidsopdrachten bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen die zijn opgenomen in de Overeenkomst van Parijs en de strategie voor de circulaire economie. Dit onderzoeksdocument werd opgesteld op verzoek van de Commissie interne markt en consumentenbescherming (IMCO) met het oog op haar initiatiefverslag (INI-verslag) "[Een duurzamere interne markt voor ondernemingen en consumenten](#)", dat door het Europees Parlement op 25 november 2020 werd aangenomen.

Op 22 februari 2021 werd aan de commissie IMCO een [studie](#)^[8] gepresenteerd over de gevolgen van COVID-19 voor de interne markt. De studie stelt beleidsaanzetten voor toekomstige crises voor, met inbegrip van de gereserveerde middelen voor de ontwikkeling van vaccins en coördinatie van de regels op EU-niveau. In de studie werd benadrukt dat de lidstaten vanwege de intensiteit van de crisis snel het belang zagen van gecoördineerde inspanningen bij de aankoop van medische en persoonlijke beschermingsmiddelen.

Op 1 december 2021 heeft de commissie IMCO met de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI) een [openbare hoorzitting](#) gehouden over duurzame overheidsopdrachten. Het doel was na te gaan hoe overheidsaankopen de doelstellingen van de Europese Green Deal kunnen ondersteunen. Tijdens de hoorzitting bespraken deskundigen van Europese universiteiten, bedrijven, ministeries van de lidstaten en ngo's het optimaliseren van groene aanbestedingen, het bevorderen van het gebruik ervan door de betrokken partijen, het verbeteren van hun toegang en het verbeteren van de verspreiding van informatie over duurzame aanbestedingen.

Op 9 juni 2022 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over het [voorstel](#) van de Commissie betreffende het [instrument voor internationale overheidsopdrachten](#),

interne markt en consumentenbescherming, beleidsondersteunende afdeling Economisch Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2019.

[5]Dahlberg, E. e.a., "Legal obstacles in Member States to Single Market rules", publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.

[6]Relevant onderzoek (onder meer): Becker, J. e.a., [Contribution to Growth:European Public Procurement – Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#), publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2019.

[7]Núñez Ferrer, J., The EU's Public Procurement Framework, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.

[8]Marcus, J. S. e.a., The Impact of COVID-19 on the Internal Market, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2021.



waarbij de definitieve handeling op 23 juni 2022 werd ondertekend. Met het instrument voor internationale overheidsopdrachten wordt bevordering van de wereldwijde openstelling van de aanbestedingsmarkten beoogd. In mei 2022, werd een [studie](#)^[9] voor de commissie IMCO getiteld “The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector” gepubliceerd, waarin wordt verkend welke mogelijkheden een EU-GovTech-platform heeft voor de modernisering van de publieke sector.

Wat overheidsopdrachten op defensiegebied betreft, heeft het Parlement in september 2023 een tekst aangenomen over [COM\(2022\)0349](#), waarin werd besloten de defensie-uitgaven aanzienlijk te verhogen, gemeenschappelijke investeringen in gezamenlijke projecten te bevorderen, gezamenlijke aanbestedingen voor defensievermogens te verbeteren, te investeren in diverse missiecapaciteiten, synergieën te benutten, innovatie te stimuleren en de Europese defensie-industrie te versterken, met nadruk op de ondersteuning van kmo's.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie interne markt en consumentenbescherming](#).

[Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello](#)
11/2023

[9]Hoekstra, M. e.a., The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2022.



2.1.11. VENNOOTSCHAPSRECHT

Het Europees vennootschapsrecht is gedeeltelijk gecodificeerd in Richtlijn (EU) 2017/1132, en de lidstaten behouden hun eigen vennootschapswetten, die zij van tijd tot tijd herzien om aan de EU-richtlijnen en verordeningen te voldoen. Om het ondernemingsklimaat in de EU te verbeteren, worden voortdurend inspanningen geleverd om een modern en efficiënt rechtskader vast te stellen op het gebied van corporate governance en vennootschapsrecht voor Europese ondernemingen, beleggers en werknemers.

RECHTSGROND

Artikel 49, artikel 50, leden 1 en 2, punt g), en artikel 54, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Een doeltreffend rechtskader op het gebied van corporate governance zorgt ervoor dat een positief ondernemingsklimaat binnen de interne markt in de hele EU wordt gecreëerd. Doelstellingen van de harmonisatie van het vennootschapsrecht zijn de bevordering van de vrijheid van vestiging (titel IV, hoofdstuk 2, VWEU) en de verwezenlijking van het in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde fundamentele recht, te weten het recht op vrijheid van ondernemerschap, binnen de grenzen van het bepaalde in artikel 17 van het Handvest (recht op eigendom) (4.1.2).

Artikel 49, tweede alinea, VWEU waarborgt het recht op toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan, alsmede het recht om een onderneming op te richten en te beheren, meer bijzonder vennootschappen (2.1.4).

Met de EU-wetgeving op dit gebied wordt beoogd de oprichting van ondernemingen overall in de EU mogelijk te maken, gebruikmakend van het recht op vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal (2.1.3), aandeelhouders en andere partijen die een bijzonder belang hebben bij vennootschappen te beschermen, het concurrentievermogen van ondernemingen te verbeteren en grensoverschrijdende samenwerking tussen ondernemingen te stimuleren (2.1.5).

De interne markt impliceert de oprichting van pan-Europese ondernemingen. Er zijn momenteel zo'n 24 miljoen ondernemingen in de EU; ongeveer 80 % daarvan zijn kapitaalvennootschappen. Hoewel 98 tot 99 % van de kapitaalvennootschappen kleine en middelgrote ondernemingen zijn, moeten vennootschappen hun activiteiten in de hele EU volgens een uniform rechtskader kunnen ontplooiën.

WAT IS ER BEREIKT?

A. Een minimum aan gemeenschappelijke verplichtingen

Er bestaat weliswaar geen gecodificeerd Europees vennootschapsrecht als zodanig, maar de harmonisatie van de nationale regels inzake vennootschapsrecht heeft wel geleid tot een aantal minimumnormen. Zo is er bijvoorbeeld sprake van harmonisatie op het gebied van de bescherming van de belangen van



aandeelhouders en hun rechten, voorschriften voor overnamebiedingen met betrekking tot naamloze vennootschappen, openbaarmakingsvereisten, fusies en splitsingen, minimumvoorschriften voor eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, financiële verslaglegging en boekhouding, eenvoudiger en snellere toegang tot informatie over vennootschappen en bepaalde openbaarmakingsvereisten voor vennootschappen. Het vennootschapsrecht pakket uit 2019 heeft desalniettemin veel regels die voorheen van toepassing waren in enkele EU-instrumenten, bijeengebracht.

1. De oprichting van een onderneming, kapitaal- en openbaarmakingsvereisten

De eerste richtlijn van de Raad (68/151/EEG), die tot 1968 teruggaat, is vele malen gewijzigd en is uiteindelijk vervangen door [Richtlijn \(EU\) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht](#). De richtlijn beoogt ervoor te zorgen dat het publiek gemakkelijker en sneller toegang heeft tot informatie over vennootschappen en transacties, en ze heeft onder meer betrekking op de rechtsgeldigheid van de ten name van de vennootschap aangegane verbintenissen en de nietigheid van de vennootschap. De richtlijn is van toepassing op alle naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Een tweede richtlijn van de Raad (77/91/EEG van 1976), eveneens vervangen door [Richtlijn \(EU\) 2017/1132](#)^[1], heeft uitsluitend betrekking op naamloze vennootschappen; bij de oprichting van een dergelijke vennootschap is een minimumbedrag aan maatschappelijk kapitaal vereist (momenteel 25 000 EUR), dat een waarborg vormt voor de schuldeisers en een tegenwicht vormt voor de beperkte aansprakelijkheid van de vennoten. Voorts worden er vereisten gesteld met betrekking tot de instandhouding en wijziging van het kapitaal en worden er minimumvoorwaarden gesteld aan de inhoud van de statuten van een naamloze vennootschap. De [Twaalfde Richtlijn inzake het vennootschapsrecht \(2009/102/EG van 16 september 2009\)](#) biedt een kader voor eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, waarvoor geldt dat alle aandelen in het bezit zijn van één enkele venoot.

2. Bedrijfsactiviteiten in meer dan één land

Richtlijn (EU) 2017/1132 aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht introduceerde openbaarmakingsvereisten voor bijkantoren van vennootschappen. De richtlijn heeft betrekking op EU-vennootschappen die een bijkantoor oprichten in een andere lidstaat, en op vennootschappen uit derde landen die een bijkantoor oprichten in de EU. De Commissie heeft op 29 maart 2023 goedkeuring gehecht aan een [voorstel](#) voor een richtlijn voor het verder uitbreiden en opwaarderen van het gebruik van digitale instrumenten en processen in het vennootschapsrecht. Het voorstel beoogt de transparantie van en het vertrouwen in het ondernemingsklimaat in de interne markt te vergroten.

[Richtlijn 2014/86/EU](#) van de Raad van 8 juli 2014 betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten, voert belastingregels in die concurrentieneutraal zijn voor groepen van ondernemingen uit verschillende lidstaten. Er wordt geen dubbele belasting geheven op dividenden die door een dochteronderneming in één lidstaat

[1]Gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2019/1151 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 met betrekking tot het gebruik van digitale instrumenten en processen in het kader van het vennootschapsrecht (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 80).



worden uitgekeerd aan haar moedermaatschappij in een andere lidstaat (zie ook [Richtlijn 2008/7/EG van de Raad van 12 februari 2008](#) betreffende de indirecte belastingen op het bijeenbrengen van kapitaal).

[Richtlijn 2004/25/EG betreffende het openbaar overnamebod](#) heeft tot doel minimumrichtsnoeren vast te stellen voor de afwikkeling van openbare overnames van onder het recht van een lidstaat vallende vennootschappen. De richtlijn legt minimumnormen vast voor overnamebiedingen of zeggenschapswijzigingen en beoogt minderheidsaandeelhouders, werknemers en andere belanghebbende partijen te beschermen. Teneinde kapitaalvennootschappen in staat te stellen hun recht van vrijheid van vestiging uit te oefenen, heeft [Richtlijn \(EU\) 2017/1132](#) betrekking op de koppeling van centrale, handels- en vennootschapsregisters (ondernemingsregisters) en harmoniseert deze de vrijwaringsmaatregelen die in de EU vereist zijn voor de bescherming van de belangen van de aandeelhouders van vennootschappen en derde partijen in het geval van splitsingen of fusies binnen een land, alsook van grensoverschrijdende fusies van een kapitaalvennootschap en een naamloze vennootschap.

Daarnaast zijn bij [Uitvoeringsverordening \(EU\) 2021/1042 van de Commissie](#) technische specificaties en procedures vastgesteld voor het systeem van gekoppelde registers.

3. Herstructurering van vennootschappen (fusies en splitsingen, verplaatsing van de zetel)

De verplaatsing van de zetel van een vennootschap van een lidstaat naar een andere lidstaat en de fusie of splitsing van vennootschappen zijn inherente aspecten van de vrijheid van vestiging als vervat in de artikelen 49 en 54 VWEU (arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie^[2] (HvJ-EU) in de [zaak Cartesio](#)). Het beginsel van de vrijheid van vestiging waarborgt echter niet dat een onderneming die haar zetel van de lidstaat van vestiging naar een andere lidstaat verplaatst haar status als onderneming die onder het recht van de lidstaat van oprichting valt, kan behouden.

Aandeelhouders en derden genieten bij de herstructurering van een vennootschap (fusie en splitsing) dezelfde waarborgen. De regels inzake fusies van kapitaalvennootschappen en naamloze vennootschappen, en de splitsingen daarvan, zijn gewijzigd door Richtlijn (EU) 2017/1332, die ook de bescherming garandeert van aandeelhouders, schuldeisers en werknemers.

De mogelijkheid om grensoverschrijdend actief te zijn, is een belangrijk element van het bestaan van een vennootschap en kan grensoverschrijdende fusies, splitsingen en omzettingen omvatten, waarmee kansen worden gecreëerd om te overleven of te groeien door – bijvoorbeeld – nieuwe ondernemingsmogelijkheden aan te boren in een andere lidstaat of zich aan te passen aan veranderende marktomstandigheden. Het Parlement en de Raad hebben in november 2019 [Richtlijn \(EU\) 2019/2121](#) vastgesteld wat grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen betreft. De richtlijn is erop gericht ongerechtvaardigde obstakels voor de vrijheid van vestiging van EU-vennootschappen in de interne markt te elimineren door grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen te vereenvoudigen, en behelst de invoering van alomvattende procedures daarvoor en bijkomende regels voor grensoverschrijdende fusies van in EU-lidstaten gevestigde vennootschappen. Daarnaast voorziet de richtlijn

[2]Zaak C-210/06 EU:C:2008:723, punten 111-113.



in vergelijkbare regels voor werknemersparticipatierechten, en is het de bedoeling te waarborgen dat werknemers passend worden geïnformeerd en geraadpleegd over de verwachte impact ervan. Minderheidsaandeelhouders en aandeelhouders zonder stemrecht worden beter beschermd, en voor schuldeisers van de betrokken ondernemingen zijn ondubbelzinniger en betrouwbaarder beschermingsclausules ingebouwd.

Voor de kwestie van de grensoverschrijdende verplaatsing van de statutaire zetel is nog geen oplossing gevonden. In [zaak C-106/16 Polbud](#) geeft het Hof van Justitie, in antwoord op een prejudiciële vraag, een nadere omschrijving van de voorwaarden voor “vrijheid van vestiging” door te stellen dat deze vrijheid ook van toepassing is op de verplaatsing van de statutaire zetel van een naar het recht van een lidstaat opgerichte vennootschap naar het grondgebied van een andere lidstaat met het oog op de omzetting ervan.

4. Waarborgen voor de financiële situatie van vennootschappen

Om ervoor te zorgen dat de in de boekhoudkundige bescheiden verstrekte informatie in alle lidstaten gelijk is, bepalen de Richtlijnen [2006/43/EG](#) en [2013/34/EU](#) dat de rekeningen van ondernemingen (jaarrekeningen, geconsolideerde jaarrekeningen, toelating van voor de uitvoering van de wettelijke controle van jaarrekeningen verantwoordelijke personen) een getrouw beeld moeten geven van de activa en de passiva, de financiële positie en de winst of het verlies van de onderneming. Richtlijn 2006/43/EG heeft tot doel de betrouwbaarheid van de financiële overzichten van vennootschappen te vergroten door minimumeisen vast te stellen voor de wettelijke controle van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen. Richtlijn 2013/34/EU vereenvoudigt de vereisten inzake financiële verslaggeving voor micro-ondernemingen om hun concurrentievermogen te vergroten, en behelst de invoering van de verplichting voor beursgenoteerde bedrijven in de EU om in het jaarverslag een verklaring inzake corporate governance op te nemen. [Verordening \(EG\) nr. 1606/2002](#) betreffende de toepassing van internationale standaarden voor jaarrekeningen harmoniseert de financiële informatie die wordt gepresenteerd door beursgenoteerde vennootschappen om de bescherming voor investeerders te garanderen. [Verordening \(EU\) 2015/848 van 20 mei 2015 betreffende insolventieprocedures](#) (krachtens artikel 81 VWEU betreffende justitiële samenwerking in burgerlijke zaken) helpt jurisdictiegeschillen en wetsconflicten op te lossen en waarborgt de erkenning van beslissingen in heel de EU. De verordening behelst geen harmonisatie van het materieel insolventierecht van de lidstaten, maar stelt eenvoudigweg gemeenschappelijke regels op voor de voor het openen van een insolventieprocedure bevoegde rechter, het toepasselijke recht en de erkenning van beslissingen van de rechter. Het hoofddoel is te voorkomen dat goederen of geschillen van de ene lidstaat naar de andere worden overgebracht. [Richtlijn \(EU\) 2019/1023](#) beoogt ondernemers een tweede kans te bieden. Deze richtlijn speelt in op de zorgen van veel investeerders in verband met het risico van langdurige en/of ingewikkelde insolventieprocedures in het buitenland, hetgeen zij als voornaamste reden noemen om niet in andere landen te investeren.

5. De grensoverschrijdende uitoefening van rechten van aandeelhouders

[Richtlijn 2007/36/EG](#) (gewijzigd bij [Richtlijn 2014/59/EU](#) en [Richtlijn \(EU\) 2017/828](#)) betreffende de uitoefening van bepaalde rechten van aandeelhouders in beursgenoteerde vennootschappen heft de belangrijkste belemmeringen op voor



grensoverschrijdend stemmen in beursgenoteerde vennootschappen die hun statutaire zetel in een lidstaat hebben, door bijzondere vereisten in te voeren voor de uitoefening van bepaalde aandeelhoudersrechten in de algemene vergadering. De richtlijn stelt ook enkele rechten vast voor aandeelhouders van beursgenoteerde bedrijven, waaronder het recht op tijdige toegang tot relevante informatie over algemene vergaderingen en gemakkelijker stemmen bij volmacht. [Richtlijn \(EU\) 2017/828](#) moedigt de betrokkenheid van aandeelhouders aan en bevat voorschriften voor de identificatie van aandeelhouders, de doorgifte van informatie, het faciliteren van de uitoefening van aandeelhoudersrechten, transparantie voor institutionele beleggers, vermogensbeheerders en volmachtadviseurs, de bezoldiging van bestuurders en transacties met verbonden partijen.

6. Verslaglegging door vennootschappen

De EU kent regels betreffende de financiële informatie die vennootschappen openbaar moeten maken, alsook inzake controles ter verbetering van de integriteit van de financiële overzichten.

a. Financiële rapportage

Alle naamloze vennootschappen moeten financiële overzichten opstellen om de gezondheid van hun onderneming te monitoren en een getrouw beeld te geven van hun financiële positie. [Richtlijn 2013/34/EU](#) (de jaarrekeningrichtlijn) introduceert regels om te zorgen voor consistente en vergelijkbare financiële rapportage in de hele EU.

b. Duurzaamheidsrapportage door vennootschappen

EU-regels verplichten bepaalde ondernemingen ook jaarlijks verslag uit te brengen over de sociale en milieugevolgen en -risico's van hun activiteiten. Op basis hiervan kunnen investeerders, organisaties van het maatschappelijk middenveld, consumenten, beleidsmakers en andere belanghebbende partijen de niet-financiële prestaties van grote ondernemingen beoordelen, en worden ondernemingen ertoe aangespoord verantwoord te ondernemen.

[Richtlijn 2014/95/EU](#) (de richtlijn niet-financiële verslaglegging) bevat regels betreffende de openbaarmaking van niet-financiële en diversiteitsinformatie door bepaalde grote ondernemingen. Het betreft hier onder andere milieukwesties, sociale kwesties en de behandeling van werknemers, eerbiediging van de mensenrechten, bestrijding van corruptie en omkoping, en diversiteit in raden van bestuur (denk aan leeftijd, gender, opleidingsniveau en beroepservaring). De richtlijn is toepasselijk op grote ondernemingen van openbaar belang (meer dan 500 werknemers).

Op 5 januari 2023 is de richtlijn [duurzaamheidsrapportering door ondernemingen \(Richtlijn \(EU\) 2022/2464\)](#) in werking getreden. De richtlijn behelst modernisering van de regels voor de rapportering van sociale en milieu-informatie door ondernemingen. Een bredere groep grote ondernemingen, alsook beursgenoteerde kmo's, zullen moeten rapporteren over duurzaamheid.

De nieuwe regels waarborgen toegang tot de informatie die nodig is voor het beoordelen van investeringsrisico's in verband met klimaatverandering en andere duurzaamheidskwesties, en zorgen voor een cultuur van transparantie over de impact die ondernemingen hebben op mens en milieu. De rapporteringskosten voor ondernemingen zullen op de middellange tot lange termijn worden gereduceerd door middels van harmonisatie van de te verstrekken informatie.



B. EU-rechtspersonen

De regels inzake Europese rechtspersonen zijn in de hele EU van toepassing. Zij bestaan naast de nationale wetgeving.

1. De Europese vennootschap (SE)

Na een lange periode van impasse – met 30 jaar aan onderhandelingen – heeft de Raad de beide instrumenten aangenomen die vereist zijn voor de oprichting van de Europese vennootschap, te weten [Verordening \(EG\) nr. 2157/2001](#) betreffende het statuut van de Europese vennootschap en Richtlijn 2001/86/EG tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers. Krachtens deze verordening kunnen op het grondgebied van de Unie vennootschappen worden opgericht in de vorm van een naamloze vennootschap, aangeduid met de Latijnse benaming Societas Europaea (SE). Vennootschappen uit ten minste twee lidstaten die een SE wensen op te richten, beschikken over verschillende mogelijkheden: fusie, holding, oprichting van een dochtervennootschap of de omvorming tot een SE. De SE moet de rechtsvorm krijgen van een vennootschap met een in aandelen verdeeld kapitaal. Om te garanderen dat dergelijke vennootschappen een redelijke omvang hebben, dient het geplaatste kapitaal ten minste 120 000 EUR te bedragen.

Richtlijn 2001/86/EG beoogt ervoor te zorgen dat de oprichting van een SE niet gepaard gaat met intrekking of inperking van bestaande praktijken aangaande de rol van de werknemers in de vennootschappen die aan de oprichting van die SE deelnemen.

2. De Europese coöperatieve vennootschap (SCE)

Verordening (EG) nr. 1435/2003 betreffende het statuut voor een Europese Coöperatieve Vennootschap (SCE) voorziet in één enkel wettelijk statuut voor de SCE. Op grond van de verordening kan door personen die in verschillende lidstaten woonachtig zijn of door juridische lichamen die onder het recht van verschillende lidstaten ressorteren, een coöperatie worden opgericht. Met een minimumkapitaal van 30 000 EUR kunnen deze nieuwe SCE's in de hele interne markt met één rechtspersoonlijkheid, stelsel van regels en structuur opereren.

Richtlijn 2003/72/EG vult dit statuut aan met betrekking tot de rol van de werknemers in de SCE om ervoor te zorgen dat de oprichting van een SCE niet gepaard gaat met intrekking of inperking van bestaande praktijken aangaande de rol van de werknemers in de ondernemingen die aan de oprichting van de SCE deelnemen.

3. Het Europees economisch samenwerkingsverband (EESV)

Bij [Verordening \(EEG\) nr. 2137/85](#) van de Raad wordt het Europees economisch samenwerkingsverband (EESV) ingesteld. Het EESV, dat een eigen rechtsbevoegdheid heeft, biedt vennootschappen in één lidstaat de mogelijkheid met vennootschappen of natuurlijke personen uit andere lidstaten samen te werken met een bepaald doel voor ogen (bijvoorbeeld om de economische werkzaamheid van zijn leden te vergemakkelijken of te ontwikkelen, maar niet om zelf winst te maken), waarbij de winst onder de leden wordt verdeeld. Een EESV kan geen openbaar beroep doen op de kapitaalmarkt.

4. Europese besloten vennootschap (SPE)

Het voorstel van de Commissie van 2008 voor een statuut voor de Europese besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (Societas Privata Europaea) beoogde het voor kmo's eenvoudiger te maken actief te zijn op de interne markt,



hun marktprestatie te verbeteren en hun concurrentievermogen te vergroten door de oprichting en de werking ervan te vereenvoudigen. Het voorstel had geen betrekking op aangelegenheden op het gebied van arbeidsrecht, belastingrecht, verslaggeving of insolventie van de vennootschap. Desalniettemin moest het voorstel in 2014 worden ingetrokken in verband met zorgen van het Europees Parlement in verband met de bescherming van de medebeslissingsrechten van de werknemers.

5. De besloten eenpersoonsvennootschap met beperkte aansprakelijkheid (SUP)

Het voorstel van de Commissie van 2014 voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad voor een besloten eenpersoonsvennootschap met beperkte aansprakelijkheid (Societas Unius Personae) beoogde het eenvoudiger te maken grensoverschrijdend in de EU een dergelijke vennootschap met een aandeelhouder op te richten. Vanwege ernstige bezorgdheid in de commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken van het Parlement over de deelname van vakbonden aan het proces van uitwerking van het voorstel werd dit voorstel uiteindelijk in 2018 eveneens ingetrokken.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement is er altijd in geslaagd wetgeving te wijzigen, bijvoorbeeld door zich op te werpen als pleitbezorger voor de medezeggenschap van werknemers in ondernemingen, of door werk te maken van de uitwerking van verschillende vormen van Europese vennootschappen, om het grensoverschrijdend zakendoen te stimuleren. Het Parlement heeft de Commissie in februari 2007 gevraagd een voorstel voor te leggen betreffende de Europese besloten vennootschap om tegemoet te komen aan de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen en voorbereidingen te treffen voor een herziening van het statuut van de Europese vennootschap met het oog op een vereenvoudiging van de bepalingen betreffende de oprichting van dergelijke vennootschappen. Na de intrekking van twee verordeningvoorstellen inzake de Europese vereniging en onderlinge verzekeringsmaatschappij heeft het Parlement de Commissie verzocht deze voorstellen nieuw leven in te blazen. Tot slot heeft de Commissie op 5 september 2023 het [voorstel voor Europese grensoverschrijdende verenigingen](#) aangenomen. De ontwerprichtlijn zal de werking van de interne markt verbeteren door middel van het wegnemen van juridische en administratieve belemmeringen. Dit zal een gelijk speelveld tot stand brengen tussen verenigingen zonder winstoogmerk in de EU die in meer dan één lidstaat activiteiten willen ontplooiën. Voorts heeft het Parlement ertoe opgeroepen een passend wettelijk kader tot stand te brengen voor stichtingen. Op 8 februari 2012 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een verordening van de Raad betreffende het statuut van de Europese stichting, "Fundatio Europaea". Deze nieuwe rechtsvorm moet het voor organisaties gemakkelijker maken om zich in te zetten voor doelen van algemeen belang in de hele EU.

In zijn [resolutie van 14 juni 2012 over de toekomst van het Europees vennootschapsrecht](#) stelde het Parlement zich op het standpunt dat EU-vennootschapsvormen die de bestaande vennootschapsvormen uit hoofde van nationale regelgeving aanvullen, een aanzienlijk potentieel hebben en verder ontwikkeld en bevorderd moeten worden. Met het oog op de specifieke behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen drong het Parlement er bij de Commissie op aan om verdere inspanningen te leveren om het [statuut van de Europese besloten vennootschap \(EBV\)](#) goed te keuren. Naar aanleiding van de desbetreffende mededeling van de Commissie heeft het Parlement in februari 2013 een resolutie



over een vernieuwde EU-strategie ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen aangenomen. De resolutie van 14 maart 2013 van het Parlement over het Statuut van de Europese onderlinge maatschappij bevatte aanbevelingen aan de Commissie betreffende dit statuut. Tot slot heeft het Parlement diverse malen aangedrongen op een richtlijn inzake grensoverschrijdende zetelverplaatsing, in verschillende resoluties en mondelinge vragen waarin het Parlement het gebrek aan gemeenschappelijke regels betreurt, omdat daardoor de mobiliteit van vennootschappen en dus de vrijheid van vestiging worden ondermijnd^[3]. [Richtlijn \(EU\) 2019/2121 van 27 november 2019 houdende wijziging van Richtlijn \(EU\) 2017/1132 wat grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen betreft](#), is eind 2019 vastgesteld.

In [de resolutie van het Parlement van 13 juni 2017 over de tenuitvoerlegging van grensoverschrijdende fusies en splitsingen](#) werd de aandacht gevestigd op de rechten van minderheidsaandeelhouders en de regels inzake de bescherming van schuldeisers, alsook op de langdurige en complexe procedures die moeten worden doorlopen in het geval van grensoverschrijdende splitsingen. Het Parlement heeft ook diverse malen aangedrongen op een voorstel betreffende grensoverschrijdende zetelverplaatsing (Veertiende Richtlijn betreffende het vennootschapsrecht).

Het Parlement heeft ook een aantal verzoekschriften ontvangen over de digitalisering van het vennootschapsrecht van de EU en grensoverschrijdende transacties. Het Parlement heeft ook een aantal verzoekschriften ontvangen over de digitalisering van het vennootschapsrecht van de EU en grensoverschrijdende transacties. (4.1.5).

In zijn resolutie van mei 2017 over het [actieplan van de EU inzake e-overheid](#) heeft het Parlement de Commissie gevraagd om na te denken over nog andere manieren ter bevordering van digitale oplossingen voor formaliteiten gedurende de gehele levenscyclus van een bedrijf, en heeft het onderstreept hoe belangrijk de onderlinge koppeling van bedrijfsregisters is voor de interne markt. Het Parlement heeft een permanent orgaan voor onderzoek, dat op digitale facilitering op dit gebied aandringt^[4].

In april 2019 heeft het [Parlement substantiële wijzigingen aangenomen](#) aan het voorstel van de Commissie tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 wat betreft grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen, met aanvullende regels inzake grensoverschrijdende fusies van naamloze vennootschappen.

In juli 2019 heeft het Parlement goedkeuring gehecht aan [Richtlijn \(EU\) 2019/1151](#) houdende wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 voor wat betreft het gebruik van digitale instrumenten en processen in het ondernemingsrecht, hetgeen erop gericht is de oprichting van ondernemingen via elektronische middelen te vergemakkelijken en onlineverrichtingen gedurende de hele levenscyclus van ondernemingen te bevorderen. Nog niet alle lidstaten hebben voorzien in een volledig pakket onlineregistratieprocedures voor ondernemingen, hoewel registratie online in de regel twee keer zo snel is en tot drie keer zo goedkoop als de traditionele, papieren formats.

[3]Zie bijvoorbeeld de resolutie van het Parlement van [25 oktober 2007 over de Europese besloten vennootschap en de "Veertiende Richtlijn vennootschapsrecht" inzake verplaatsing van de maatschappelijke zetel](#), en [de resolutie van het Parlement van 13 juni 2017 over grensoverschrijdende fusies en splitsingen](#).

[4]Godel, M. I. et al., [Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market](#), directoraat-generaal Intern Beleid, beleidsondersteunende afdeling A – Economische Zaken en Wetenschappelijk Beleid, april 2016; van Veenstra, A. F. et al., [Ubiquitous Developments of the Digital Single Market](#), directoraat-generaal Intern Beleid, beleidsondersteunende afdeling A – Economische Zaken en Wetenschappelijk Beleid, oktober 2013.



Het Europees Parlement behandelt op dit moment het [voorstel](#) van de Commissie van 29 maart 2023 voor het verder uitbreiden en opwaarderen van het gebruik van digitale instrumenten en processen in het vennootschapsrecht en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132.

Op 1 juni 2023 heeft het Parlement zijn [standpunt](#) aangenomen over een [voorstel voor een richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid](#). Dit wetgevingsvoorstel zou ondernemingen verplichten om de negatieve effecten van hun activiteiten, inclusief die van hun zakenpartners, op de mensenrechten en het milieu in kaart te brengen en indien nodig te voorkomen, te beëindigen of te beperken. Dit heeft ook betrekking op kinderarbeid, slavernij, arbeidsuitbuiting, vervuiling, milieuaantasting en verlies van biodiversiteit.

Dit informatieblad is opgesteld door de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Europees Parlement.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
11/2023



2.1.12. INTELLECTUELE, INDUSTRIËLE EN COMMERCIËLE EIGENDOM

Intellectuele eigendom verwijst naar het geheel van exclusieve rechten op intellectuele scheppingen. Er kunnen twee categorieën worden onderscheiden: industriële eigendom, waaronder uitvindingen (octrooien), merken, tekeningen en modellen van nijverheid en geografische aanduidingen; en auteursrechten, waaronder artistieke en literaire eigendom. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in 2009 is de EU uitdrukkelijk bevoegd op het gebied van intellectuele eigendom (artikel 118 VWEU).

RECHTSGROND

De artikelen 114 en 118 VWEU.

DOELSTELLINGEN

Intellectuele-eigendomsrechten worden geregeld in het internationaal recht en in verschillende nationale wetten, maar vallen ook onder de EU-wetgeving. In artikel 118 VWEU wordt bepaald dat het Parlement en de Raad in het kader van de totstandbrenging en de werking van de interne markt volgens de gewone wetgevingsprocedure de maatregelen vaststellen voor de invoering van EU-recht inzake intellectuele eigendom (om zo een eenvormige bescherming van deze rechten in de hele Unie te bewerkstelligen) en voor de instelling van machtigings-, coördinatie- en controleregelingen die op het niveau van de Unie zijn gecentraliseerd. De EU-wetgeving heeft met name als doel om bepaalde specifieke aspecten van intellectuele-eigendomsrechten te harmoniseren door een eigen stelsel in te voeren. Ook voor EU-merken en -modellen bestaat een eigen stelsel, en voor octrooien wordt een stelsel ontwikkeld. Veel EU-instrumenten weerspiegelen de internationale verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van de Conventie van Bern, het Verdrag van Rome, de [Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom \(Trips-overeenkomst\)](#) van de [Wereldhandelsorganisatie en de internationale verdragen van de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom](#) (WIPO) van 1996.

RESULTATEN

- A. Harmonisatie van wetgeving
- 1. Merken, tekeningen en modellen

In de EU is het rechtskader voor handelsmerken gebaseerd op een systeem van vier niveaus voor merkregistratie, dat bestaat naast de nationale merkenstelsels die zijn geharmoniseerd via de merkenrechtlijn ([Richtlijn \(EU\) 2015/2436](#) van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2015 betreffende de aanpassing van het merkenrecht der lidstaten). Naast het nationale traject zijn de mogelijke trajecten voor merkbescherming in de EU het Benelux-traject, het in 1994 ingevoerde Uniemerk, en het internationale traject. [Verordening \(EU\) 2017/1001](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 inzake het Uniemerk codificeert en vervangt alle eerdere EG-verordeningen inzake het Uniemerk. De codificatie was bedoeld om



meer duidelijkheid te creëren, aangezien het Uniemerkenstelsel al meerdere malen ingrijpend was gewijzigd. Het Uniemerken heeft een unitair karakter en is in de hele Unie geldig. Het [Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie](#) (EUIPO) is verantwoordelijk voor het beheer van EU-merken en modellen. In de verordening inzake het Uniemerken worden ook de bedragen van de aan het EUIPO te betalen taksen vastgelegd. Deze bedragen zijn zodanig vastgesteld dat de daaruit voortvloeiende inkomsten de uitgaven van het EUIPO dekken en dat ze complementair zijn ten aanzien van de bestaande nationale merkenstelsels.

Met [Richtlijn 98/71/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 zijn de nationale bepalingen inzake de rechtsbescherming van tekeningen en modellen geharmoniseerd. Met [Verordening \(EG\) nr. 6/2002](#) van de Raad van 12 december 2001 betreffende Gemeenschapsmodellen (als gewijzigd) is een gemeenschapssysteem voor de bescherming van tekeningen en modellen ingevoerd. [Besluit 2006/954/EG van de Raad](#) en [Verordening \(EG\) nr. 1891/2006 van de Raad](#), beide van 18 december 2006, strekten ertoe het Uniestelsel voor de inschrijving van tekeningen en modellen te koppelen aan het stelsel voor de internationale inschrijving van tekeningen en modellen van nijverheid van de [WIPO](#).

2. Auteursrecht en naburige rechten

Met het auteursrecht wordt gewaarborgd dat auteurs, componisten, artiesten, filmmakers en anderen een vergoeding voor hun werk ontvangen en aanspraak op bescherming van hun werk kunnen maken. Digitale technologieën hebben de manier waarop creatieve inhoud wordt geproduceerd, verspreid en verkregen, drastisch gewijzigd. De EU-wetgeving inzake auteursrecht bestaat uit dertien richtlijnen en twee verordeningen die de essentiële rechten van auteurs, uitvoerend kunstenaars, producenten en omroeporganisaties harmoniseren. Door een aantal EU-normen vast te stellen, worden nationale discrepanties verkleind, wordt een beschermingsniveau gewaarborgd dat nodig is om creativiteit en investeringen in creativiteit te bevorderen, wordt culturele diversiteit bevorderd en wordt de toegang van consumenten en bedrijven tot digitale inhoud en diensten op de interne markt vergemakkelijkt.

a. Auteursrecht

Met [Richtlijn 2001/29/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij werd de wetgeving inzake auteursrecht en naburige rechten aangepast aan de technologische ontwikkelingen. Als gevolg van de buitengewoon snelle ontwikkelingen in de digitale wereld sluit de tekst echter niet meer aan op het huidige digitale landschap, bijvoorbeeld op de manier waarop televisie- en radioprogramma's tegenwoordig worden bekeken en beluisterd. Zo consumeert volgens schattingen van Eurostat 49 % van de internetgebruikers in de EU muziek, audiovisuele inhoud en games online. Daarom moet de auteursrechtenwetgeving in de EU worden geharmoniseerd ten behoeve van consumenten, makers en bedrijven.

Op grond van de auteursrechtenrichtlijn (Richtlijn [\(EU\) 2019/790](#)) van 17 april 2019 moeten rechten op perspublicaties worden beschermd en moet het gebruik van inhoud waar auteursrechten op rusten, billijk vergoed worden. Tot nu toe konden onlineplatforms niet verantwoordelijk worden gehouden voor het gebruiken en uploaden van auteursrechtelijk beschermde inhoud op hun sites. De nieuwe voorschriften gelden niet voor het niet voor commerciële doeleinden uploaden van auteursrechtelijk beschermde inhoud in online encyclopedieën zoals Wikipedia.



Richtlijn (EU) 2019/789 (de [CabSat-richtlijn](#)) werd op dezelfde dag aangenomen en heeft ten doel het aantal tv- en radioprogramma's dat voor Europese consumenten online beschikbaar is, te verhogen. Gebruikers verwachten steeds vaker dat ze altijd en overal toegang kunnen krijgen tot tv- en radioprogramma's, en omroeporganisaties bieden daarom naast hun gewone tv- en radio-uitzendingen steeds meer onlinediensten aan. In de richtlijn wordt het oorsprongslidbeginsel geïntroduceerd, dat bedoeld is ter bevordering van de licentieverlening voor bepaalde diensten (zoals simulcasting en catchupdiensten) die omroeporganisaties online kunnen aanbieden. Omroeporganisaties moeten auteursrechten in hun EU-lidstaat van vestiging (d.w.z. het land van oorsprong) vereffenen om radioprogramma's, nieuws- of actualiteitenprogramma's op televisie en volledig door henzelf gefinancierde eigen producties online beschikbaar te stellen in alle lidstaten van de EU. De lidstaten hadden tot 7 juni 2021 de tijd om passende wetgeving aan te nemen waarmee zij aan de eisen van de richtlijn voldoen.

[Richtlijn \(EU\) 2017/1564](#) van 13 september 2017 inzake bepaalde toegestane vormen van gebruik van bepaalde werken en ander materiaal die door het auteursrecht en naburige rechten beschermd zijn ten behoeve van personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, vergemakkelijkt de toegang tot boeken en ander gedrukt materiaal in geschikte vormen en het verkeer ervan op de interne markt.

[Verordening \(EU\) 2017/1128](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 betreffende grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten in de interne markt heeft tot doel te waarborgen dat films, sportuitzendingen, muziek, e-boeken en games voor consumenten die deze kopen of waarop zij zich abonneren, toegankelijk blijven wanneer ze naar andere EU-lidstaten reizen.

b. De beschermingstermijn van het auteursrecht en naburige rechten

Deze rechten gelden levenslang en tot 70 jaar na het overlijden van de auteur/maker. Met [Richtlijn 2011/77/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/116/EG betreffende de beschermingstermijn van het auteursrecht en van bepaalde naburige rechten werd de beschermingstermijn van de rechten van uitvoerende kunstenaars van geluidsopnamen verlengd van 50 tot 70 jaar na vastlegging van de geluidsopname, en voor auteurs van muziek, zoals componisten en tekstschrijvers, tot 70 jaar na hun overlijden. De termijn van 70 jaar is een internationale norm geworden voor de bescherming van geluidsopnamen. Momenteel hanteren wereldwijd 64 landen een termijn van 70 jaar of langer voor de bescherming van geluidsopnamen.

c. Computerprogramma's en databanken

Op grond van [Richtlijn 91/250/EEG](#) zijn de lidstaten verplicht computerprogramma's auteursrechtelijke bescherming te bieden als literaire werken in de zin van de Conventie van Bern. De richtlijn is gecodificeerd bij [Richtlijn 2009/24/EG](#). [Richtlijn 96/9/EG](#) (de databankrichtlijn) voorziet in de rechtsbescherming van databanken en definieert een databank als "een verzameling van werken, gegevens of andere zelfstandige elementen, systematisch of methodisch geordend, en afzonderlijk met elektronische middelen of anderszins toegankelijk". In deze richtlijn wordt bepaald dat databanken beschermd worden door zowel het auteursrecht, in geval van een intellectuele schepping, alsook door een recht *sui generis* dat de investering (van geld, mankracht, inspanningen of energie) in de verkrijging, de controle of de presentatie van inhoud



beschermt. Op 23 februari 2022 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een nieuwe verordening betreffende geharmoniseerde regels inzake eerlijke toegang tot en eerlijk gebruik van data (de [dataverordening](#)), om te zorgen voor een eerlijke waardeverdeling uit data aan actoren in de data-economie en om de toegang tot en het gebruik van data te bevorderen. Na intensieve wetgevingswerkzaamheden, ondersteund door [wetenschappelijk onderzoek](#)^[1], heeft de plenaire vergadering van het Parlement op 9 november 2023 in eerste lezing een [standpunt](#) over dit voorstel aangenomen. Op 30 mei 2022 hebben het Parlement en de Raad de [datagovernanceverordening](#) aangenomen, waarmee mechanismen worden ingevoerd om het hergebruik van bepaalde categorieën beschermde overheidsgegevens te vergemakkelijken, het vertrouwen in gegevensbemiddelingsdiensten te vergroten en data-altruïsme in de hele EU te bevorderen.

d. Collectieve rechtenbeheersorganisaties

Om materiaal te kunnen verspreiden dat door het auteursrecht en de naburige rechten wordt beschermd, moet men beschikken over een licentie van de verschillende houders van dergelijke rechten. Rechthebbenden kunnen hun rechten toevertrouwen aan een collectieve rechtenbeheersorganisatie, die deze rechten namens hen beheert. Een collectieve rechtenbeheersorganisatie is verplicht dergelijke rechten te beheren, tenzij zij gerechtvaardigde redenen heeft om het beheer te weigeren. In [Richtlijn 2014/26/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor het online gebruik ervan op de interne markt zijn voorschriften vastgelegd voor collectieve rechtenbeheersorganisaties om strenge normen inzake bestuur, financieel beheer, transparantie en verslaglegging te waarborgen. Het doel van de richtlijn is te waarborgen dat houders van auteursrechten inspraak hebben in het beheer van hun rechten en dat collectieve rechtenbeheersorganisaties door middel van EU-normen beter gaan functioneren. De lidstaten moeten erop toezien dat collectieve rechtenbeheersorganisaties handelen in het belang van de rechthebbenden wier rechten zij vertegenwoordigen.

3. Octrooien

Een octrooi is een juridische titel die kan worden verleend voor iedere uitvinding van technische aard, mits deze nieuw is, op uitvindingswerkzaamheid berust en industrieel kan worden toegepast. Met het octrooi krijgt de eigenaar het recht anderen te beletten een uitvinding te vervaardigen, gebruiken of verkopen zonder dat hij daarvoor toestemming heeft verleend. Octrooien moedigen bedrijven aan de noodzakelijke investeringen voor innovatie te doen en geven personen en bedrijven een impuls om middelen aan te wenden voor onderzoek en ontwikkeling. In Europa kunnen technische uitvindingen beschermd worden door nationale octrooien, verleend door de bevoegde nationale autoriteiten, of door een Europees octrooi dat centraal wordt verleend door het [Europees Octrooibureau](#). Dit is de uitvoerende tak van de Europese Octrooiorganisatie, die momenteel 39 verdragsluitende staten heeft. De EU is zelf geen lid van deze organisatie.

Na jarenlange gesprekken tussen de lidstaten hebben het Parlement en de Raad in 2012 de rechtsgrond vastgesteld voor een Europees octrooi met eenheidswerking

[1]Leistner M. en Antoine L., "IPR and the use of open data and data sharing initiatives by public and private actors", beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, Europees Parlement, mei 2022.



(eenheidsoctrooi). Middels een internationale overeenkomst is bijgevolg één gespecialiseerd stelsel voor octrooigeschillenbeslechting ingesteld.

Sinds de uitspraken van het Hof van Justitie (HvJ-EU) van 5 mei 2015 in de zaken C-146/13 en C-147/13, waarin het pakket “eenheidsoctrooi” werd bekrachtigd, is de weg vrij voor een [daadwerkelijk Europees octrooi](#). De vorige regeling bestaat naast het nieuwe systeem, en er gelden [overgangsmaatregelen](#).

Sinds de inwerkingtreding op 1 juni 2023 wordt met het eenheidsoctrooi van de EU, dat door het Europees Octrooibureau wordt verleend, uniforme bescherming met gelijke werking in alle deelnemende EU-landen geboden. Bedrijven zullen de mogelijkheid hebben om hun uitvindingen in alle EU-lidstaten met een echt EU-octrooi te beschermen. Ze zullen eenheidsoctrooiën ook in een enkele rechtszaak voor het speciaal hiertoe opgerichte [eengemaakt octrooigerecht \(UPC\)](#) kunnen betwisten of verdedigen. Dit moet tot een gestroomlijnd stelsel leiden en de vertaalkosten zo laag mogelijk houden. In de [Overeenkomst betreffende een eengemaakt octrooigerecht \(UPCA\)](#) is bepaald dat het UPC het primaat van het Unierecht moet eerbiedigen (artikel 20 UPCA) en dat de beslissingen van het HvJ-EU bindend zijn voor het UPC. Het UPC is een gemeenschappelijke rechtbank waar momenteel 17 EU-lidstaten bij zijn aangesloten. Het UPC bestaat uit een Gerecht van eerste aanleg, een Hof van beroep en een Griffie. Het Gerecht van eerste aanleg heeft een gedecentraliseerde structuur en bestaat uit een centrale afdeling in Parijs, een afdeling in München en verschillende regionale en lokale afdelingen in heel Europa. Het Hof van beroep is gevestigd in Luxemburg en beslist in beroepszaken tegen beslissingen van het Gerecht van eerste aanleg en over verzoeken om een nieuwe behandeling van definitieve beslissingen van het Hof.

4. Bedrijfsgeheimen

De praktijk van vertrouwelijke behandeling van bedrijfsinformatie (“knowhow”) bestaat al eeuwenlang. In veel landen bestaan rechtsinstrumenten om het bedrijfsgeheim te beschermen, al dan niet omschreven als onderdeel van de intellectuele-eigendomsrechten. Het beschermingsniveau van dergelijke vertrouwelijke informatie is in beginsel van onbeperkte duur, geldt dus niet slechts voor een bepaalde periode en kan zodoende niet vergeleken worden met het beschermingsniveau op andere gebieden van intellectuele-eigendomsrecht, zoals octrooi-, auteurs- of merkenrecht. De bescherming van bedrijfsgeheimen varieert meer van land tot land dan andere gebieden van wetgeving inzake intellectuele-eigendomsrechten, en het is vaak gunstiger en goedkoper om daar een beroep op te doen dan om formele octrooibeschermering aan te vragen. Sinds 2016 bestaat er een EU-regelgevingskader ter zake, namelijk [Richtlijn \(EU\) 2016/943](#) van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van niet-openbaar gemaakte knowhow en bedrijfsinformatie (bedrijfsgeheimen) tegen het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken daarvan.

5. Intellectuele-eigendomsrechten voor plantenrassen

Wettelijke bescherming van plantenrassen, ook wel “kwekersbescherming” of “kwekersrecht” genoemd, is een vorm van intellectuele-eigendomsrecht dat de rechten van kwekers van nieuwe plantenrassen beschermt. De EU-regeling voor de bescherming van plantenrassen, die gebaseerd is op de beginselen van het [Internationaal Verdrag tot bescherming van kweekproducten van 1991](#), draagt bij aan de ontwikkeling van de landbouw en tuinbouw. Een stelsel van regels voor de



rechtsbescherming van kweekproducten is neergelegd in EU-wetgeving. Op grond van deze regels kunnen op nieuwe plantenrassen intellectuele-eigendomsrechten worden gevestigd. Het Communautair Bureau voor plantenrassen legt deze wetgeving ten uitvoer.

6. Geografische aanduidingen

Op grond van het [stelsel van intellectuele-eigendomsrechten](#) van de EU kunnen benamingen van producten geregistreerd worden als geografische aanduiding. Die beschermt het product (in de EU en in landen buiten de EU waarmee een beschermingsovereenkomst is gesloten) tegen namaak en misbruik van de geregistreerde naam. De naam van een product kan als geografische aanduiding worden erkend als er een specifiek verband is met de plaats waar het product wordt gemaakt. Een geografische aanduiding zorgt ervoor dat de consument deze producten kan herkennen en op de kwaliteit ervan kan vertrouwen, en dat producenten hun product beter in de markt kunnen zetten. Geografische aanduidingen worden erkend als intellectueel eigendom en spelen een steeds belangrijkere rol bij [handelsbesprekingen tussen de EU en andere landen](#). Op 31 maart 2022 heeft de Commissie een [wetgevingsvoorstel ingediend inzake geografische aanduidingen van de EU voor wijn, gedistilleerde dranken en landbouwproducten, en kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten](#), en op 1 juni 2023 is door het Parlement over dit voorstel een [standpunt](#) aangenomen. Op 12 september 2023 nam het Parlement zijn [standpunt](#) aan over een [verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van geografische aanduidingen voor ambachtelijke en industriële producten](#) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2017/1001 en (EU) 2019/1753. Hiermee krijgen geografische aanduidingen voor industriële producten die in verband kunnen worden gebracht met het geografische gebied waar zij vervaardigd worden (zoals messen uit Albacete, glas uit de Bohemen en porselein uit Limoges) een soortgelijke bescherming als regionaal geproduceerde voedingsmiddelen of dranken.

Op internationaal niveau is het EUIPO bij [Besluit \(EU\) 2019/1754](#) van de Raad van 7 oktober 2019 inzake de toetreding van de Europese Unie tot de Akte van Genève bij de Overeenkomst van Lissabon betreffende oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen aangewezen als de bevoegde autoriteit met betrekking tot geografische aanduidingen.

7. Bestrijding van namaak

Naar schatting worden in de EU voor een bedrag van circa 85 miljard EUR namaakgoederen en door piraterij verkregen goederen ingevoerd, wat neerkomt op 5 % van de totale invoer. De handel in door piraterij verkregen goederen vormt 2,5 % van de handel wereldwijd, oftewel 338 miljard EUR, wat een aanzienlijke schadepost is voor rechthebbenden, regeringen en economieën.

Door verschillen tussen de lidstaten wat betreft de strafbaarstelling van namaak en piraterij kon dit fenomeen niet doeltreffend worden bestreden. Daarom is als eerste stap [Richtlijn 2004/48/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten vastgesteld. Deze richtlijn heeft tot doel de bestrijding van piraterij en namaak te intensiveren door middel van onderlinge aanpassing van nationale regelgeving, om zo een hoog, gelijkwaardig en homogeen beschermingsniveau van intellectueel eigendom in de interne markt te waarborgen, en in civiel- en bestuursrechtelijke maatregelen, procedures en rechtsmiddelen te voorzien. [Verordening \(EU\) nr. 608/2013](#) inzake de handhaving van intellectuele-



eigendomsrechten door de douane bevat procedurele regels voor douaneautoriteiten, gericht op de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten met betrekking tot goederen die onderworpen zijn aan douanetoezicht of douanecontrole.

B. Het begrip “uitputting” van rechten

1. Definitie

Dit rechtsbegrip (of deze doctrine) is van toepassing op alle gebieden van de industriële eigendom en houdt in dat het intellectuele-eigendomsrecht is uitgeput nadat een product dat onder een intellectuele-eigendomsrecht valt (bijvoorbeeld een octrooi), door de houder van het intellectuele-eigendomsrecht of door anderen met toestemming van de eigenaar is verkocht. In de EU heeft het HvJ-EU de EU-Verdragen altijd zo geïnterpreteerd dat de aan intellectueel-eigendomsrecht verbonden rechten binnen de interne markt worden uitgeput door de betrokken goederen in de handel te brengen (door de rechthebbende of met hun toestemming). De rechthebbende van industriële of intellectuele eigendom die krachtens het recht van een lidstaat wordt beschermd, kan geen beroep op dat recht doen om de invoer van producten te verhinderen die in een andere lidstaat in de handel zijn gebracht.

2. Beperkingen

“Uitputting” van EU-rechten is niet van toepassing bij het in de handel brengen van namaakproducten of het in de handel brengen van producten buiten de Europese Economische Ruimte (artikel 6 van de Trips-overeenkomst). In 1999 oordeelde het HvJ-EU in de zaak *Sebago Inc. en Ancienne Maison Dubois & Fils SA tegen G-B Unic SA* (C-173/98) dat het de lidstaten niet is toegestaan om in hun nationale recht de uitputting van de aan het merk verbonden rechten vast te stellen voor producten die in derde landen in de handel zijn gebracht.

3. Wetgeving op dit gebied

De EU-regels inzake uitputting vloeien grotendeels voort uit de jurisprudentie van het HvJ-EU over de interpretatie van artikel 34 VWEU inzake kwantitatieve beperkingen tussen de lidstaten en maatregelen van gelijke werking^[2]. Deze jurisprudentie komt tot uiting in elk van de relevante onderdelen van het EU-recht met betrekking tot intellectuele-eigendomsrechten.

C. Recente rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

In 2012 bekrachtigde het HvJ-EU in de zaak *SAS* ([C-406/10](#)) dat overeenkomstig Richtlijn 91/250/EEG alleen de uitdrukkingwijze van een computerprogramma door het auteursrecht wordt beschermd, en dat de ideeën en beginselen waaruit de logica, de algoritmen en de programmeertalen zijn opgebouwd, niet uit hoofde van deze richtlijn worden beschermd (punt 32 van het arrest). Het HvJ-EU benadrukte dat noch de functionaliteit van een computerprogramma noch de programmeertaal en de indeling van gegevensbestanden die in het kader van een computerprogramma worden gebruikt teneinde de functies daarvan te benutten, een uitdrukkingwijze van dit computerprogramma vormen in de zin van artikel 1, lid 2, van Richtlijn 91/250/EEG (punt 39).

In zijn arrest in [zaak C-160/15](#) (*GS Media BV tegen Sanoma Media Netherlands BV e.a.*) bepaalde het HvJ-EU dat het op een website plaatsen van een hyperlink

[2]Zie *Centrafarm en Adriaan de Peijper tegen Sterling Drug Inc* (zaak C-15/74) en *Merck & Co Inc. tegen Stephar BV en Petrus Stephanus Exler* (zaak C-187/80).



naar beschermde werken die zonder toestemming van de auteursrechthebbende vrij beschikbaar zijn op een andere website, geen “mededeling aan het publiek” vormt wanneer de persoon die die link plaatst geen winst oogmerk heeft en geen kennis heeft van het illegale karakter van de publicatie van deze werken.

In het arrest in zaak [C-484/14](#) van 15 september 2016 bepaalde het HvJ-EU dat het gratis ter beschikking van het publiek stellen van een wifinetwerk een “dienst van de informatiemaatschappij” vormt als bedoeld in Richtlijn 2000/31/EG wanneer het de bedoeling is hiermee de aandacht van potentiële klanten te trekken voor de goederen of diensten van een winkel, en bekrachtigde het HvJ-EU dat een dienstverlener die toegang verschaft tot een communicatienetwerk onder bepaalde voorwaarden niet aansprakelijk is. Als gevolg daarvan kunnen auteursrechthebbenden van die dienstverlener geen schadevergoeding vorderen op grond van het feit dat het netwerk door derden is gebruikt om inbreuk te maken op hun rechten. De beveiliging van het netwerk met een wachtwoord waarborgt een evenwicht tussen enerzijds de intellectuele-eigendomsrechten van de rechthebbenden en anderzijds de vrijheid van ondernemerschap van aanbieders van internettoegang en de vrijheid van informatie van de gebruikers van het netwerk.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Intellectuele eigendomsrechten leveren toegevoegde waarde op voor het bedrijfsleven en de economie van de EU. De uniforme bescherming en de handhaving ervan dragen bij aan de bevordering van innovatie en economische groei. Daarom streeft het Parlement naar harmonisatie van het recht inzake intellectueel eigendom door naast de nationale stelsels één Europees stelsel in te voeren, zoals ook het geval is bij het Uniemerk, het Uniemodel en het Europese eenheidsoctrooi.

Het Parlement heeft in verschillende resoluties over intellectuele eigendomsrechten, met name over rechtsbescherming van databanken, biotechnologische uitvindingen en auteursrechten, gepleit voor de geleidelijke harmonisatie van intellectuele-eigendomsrechten. Voorts heeft het Parlement zich uitgesproken tegen het octrooieren van delen van het menselijk lichaam. Op 27 februari 2014 heeft het Parlement een niet-wetgevingsresolutie over heffingen op kopiëren voor privégebruik aangenomen (het recht om kopieën voor privégebruik te maken van legaal verworven inhoud), aangezien digitaal kopiëren voor privégebruik door de technologische vooruitgang sterk aan economisch belang heeft gewonnen. Het Parlement speelde eveneens een zeer actieve rol bij het opstellen van het WIPO-verdrag [inzake uitzonderingen op het auteursrecht voor visueel gehandicapten](#) (het [Verdrag van Marrakesh](#)).

Ter voorbereiding op de herziening van de EU-regelgeving inzake auteursrecht (zie A.2.a), heeft het Parlement in september 2018 een verslag aangenomen met daarin een aantal belangrijke aanbevelingen over alle kwesties omtrent dit onderwerp. Tijdens de hele periode van behandeling van deze ontwerpwetgeving was er een verhit publiek debat gaande over de artikelen 11 en 13 van de ontwerprichtlijn inzake auteursrecht in de digitale eengemaakte markt. Dit debat bereikte een hoogtepunt toen het Parlement in een stemming de inspanningen steunde om een nieuw recht te creëren voor media-uitgevers om geld te verdienen aan inhoud op bepaalde grote nieuwsplatforms, en een nieuw recht om het opsporen van schendingen van auteursrechten op internet te vergemakkelijken. De creatieve sector juichte deze voorstellen toe, maar technologiebedrijven waren er fel op tegen. Uiteindelijk werd de



richtlijn inzake auteursrechten vastgesteld, waarbij het standpunt van het Parlement opnieuw toonaangevend was.

Uit [onderzoek](#) dat in opdracht van de Commissie juridische zaken van het Parlement is uitgevoerd door de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken blijkt dat artificiële intelligentie (AI) een uitdaging vormt voor auteursrechtelijke bescherming, met name in het geval van auteursrechtelijk beschermd materiaal of beschermde gegevens die worden gebruikt om AI te trainen (zonder dat dit bekend wordt gemaakt) en de inhoud die vervolgens door deze AI wordt gegenereerd^[3]. Daarnaast zijn er een aantal contractuele regelingen die het gemakkelijk maken om intellectuele-eigendomsrechten van gegevens af te halen of die het mogelijk maken intellectuele-eigendomsrechten over te nemen, op basis van het feit dat de publicatie op een bepaald platform plaatsvond of dat de creatie/uitvinding plaatsvond in het kader van een dienstencontract. Het betreft hier onder meer de volgende regelingen:

- wettelijke regelingen die intellectuele-eigendomsrechten van gebruikers afnemen of hen dwingen om onbetaalde licenties af te geven met betrekking tot inhoud die op diensten en servers van digitale platforms wordt geplaatst, en/of die dergelijke rechten aan de platforms overdragen;
- buy-outcontracten waarmee platforms de intellectuele-eigendomsrechten van makers overnemen;
- wettelijke regelingen die werknemers, uitvinders of makers hun intellectuele-eigendomsrechten ontzeggen met betrekking tot inhoud die in het kader van hun werk of dienstverlening tot stand is gebracht, en/of die deze rechten overdragen aan de werkgever (“work for hire”)^[4].

Deze infopagina is opgesteld door de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)
11/2023

[3]Maciejewski, M., “Metaverse”, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, Europees Parlement, juni 2023, blz. 57.

[4]Macrez, F. et al., “Buyout contracts imposed by platforms in the cultural and creative sector”, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, Europees Parlement, oktober 2023. Maciejewski, M., “Metaverse”, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, Europees Parlement, juni 2023.



2.1.13. DETACHERING VAN WERKNEMERS

Een “gedetacheerde werknemer” is een werknemer die door zijn of haar werkgever naar een andere lidstaat wordt uitgezonden om daar op tijdelijke basis een dienst te verrichten. De vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting behoren tot de fundamentele vrijheden die verankerd zijn in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Bepalend voor de status van gedetacheerde werknemers is het beginsel “gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats”.

RECHTSGROND

Artikel 54 en artikelen 56 tot en met 62 VWEU.

DOELSTELLINGEN

Een “gedetacheerde werknemer” is een werknemer die door zijn of haar werkgever naar een andere lidstaat wordt uitgezonden om daar op tijdelijke basis een dienst te verrichten. De EU-wetgeving inzake gedetacheerde werknemers wordt over het algemeen beschouwd als een doelgerichte inspanning om de volgende twee beginselen te reguleren en in evenwicht te houden:

- het creëren van een gelijk speelveld voor grensoverschrijdende dienstverlening met zo min mogelijk belemmeringen;
- het beschermen van de rechten van gedetacheerde werknemers door een gemeenschappelijk pakket aan sociale rechten te waarborgen om oneerlijke behandeling en laagbetaalde arbeid te voorkomen.

RESULTATEN

A. Geschiedenis van de detacheringsrichtlijn

De detacheringsrichtlijn vloeit voort uit het recht op het vrij verrichten van diensten (artikel 56 van het VWEU) en de doelstelling van de EU om belemmeringen voor het grensoverschrijdende verkeer van diensten binnen de interne markt weg te nemen. Met de uitbreiding van de Europese Unie in 1986 door de toetreding van Spanje en Portugal werd het grensoverschrijdend aanbieden van diensten een belangrijk thema binnen het debat over de interne markt. Na een decennium waarin er geen vooruitgang werd geboekt met betrekking tot wetgeving op dit gebied, leidden een uitspraak van het Europees Hof van Justitie (HvJ-EU) (C-113/89) en de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden er uiteindelijk toe dat er een richtlijn werd aangenomen om de omstandigheden van gedetacheerde werknemers te reguleren.

De eerste richtlijn werd aangenomen op 16 december 1996. In de richtlijn werd een “harde kern” van minimale arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden vastgelegd (zoals maximale werkduur, een jaarlijks minimumaantal betaalde vrije dagen, minimumlonen, gezondheid en veiligheid op het werk). Op alle andere aspecten van de dienstbetrekking bleef de arbeidswetgeving van het uitzendende land van toepassing. Wat betreft sociale zekerheid bleven gedetacheerde werknemers verzekerd binnen het socialezekerheidsstelsel van hun land van herkomst, op voorwaarde dat de detachering (in het algemeen) niet langer duurde dan twee jaar. Wat



betreft belastingen behield het uitzendende land het recht om gedurende 183 dagen inkomstenbelasting te heffen. Pas na het verstrijken van deze periode werd dit verlegd naar het ontvangende land.

Hierdoor konden de verschillen in loonkosten tussen lokale en gedetacheerde werknemers aanzienlijk zijn, afhankelijk van de hoogte van de lonen, socialezekerheidsbijdragen en inkomstenbelasting die moesten worden betaald.

In de jaren na de invoering van de eerste detachingsrichtlijn brachten de tenuitvoerlegging, de juridische interpretatie en de regulering van het bijzondere geval van gedetacheerde werknemers drie specifieke uitdagingen met zich mee:

- grotere loonverschillen en verschillen in arbeidskosten, waardoor het voor bedrijven aantrekkelijker werd gebruik te maken van gedetacheerde werknemers. Dit leidde ertoe dat het aantal detacheringen tussen 2010 en 2014 steeg met 44,4 %;
- een gunstig klimaat voor wanpraktijken, zoals detachering van werknemers per toerbeurt of het gebruik van brievenbusfirma's, waarmee misbruik werd gemaakt van mazen in de richtlijn om wetgeving op het gebied van arbeidsrecht en sociale zekerheid te omzeilen en activiteiten te ontplooiën in andere lidstaten; en
- een gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot de vastgestelde normen en zwakke plekken in de samenwerking tussen autoriteiten, zowel binnen lidstaten als grensoverschrijdend, hetgeen problemen veroorzaakte voor handhavinginstanties.

In het kader van de sociale beleidsmaatregelen die in de Europese Verdragen zijn opgenomen sinds de herziening van het Verdrag van Lissabon van 2007 was het nog maar de vraag of de detachingsrichtlijn uit 1996 een toereikend juridisch instrument was om een gelijk speelveld voor vrije grensoverschrijdende dienstverrichting te waarborgen en om tegelijkertijd te voorzien in een voldoende basis voor de sociale rechten van werknemers. In gevallen waarin de richtlijn de tenuitvoerlegging en handhaving van minimumnormen voor arbeid overliet aan de lidstaten, waren uitspraken van het HvJ-EU nodig om de terminologie in de richtlijn te interpreteren. De uitspraken van het HvJ-EU na de goedkeuring van de richtlijn hebben echter niet voor de nodige juridische duidelijkheid gezorgd. Zoals de Commissie terecht opmerkte, leidde het gebrek aan een duidelijke norm tot onduidelijkheid over regels en tot praktische problemen voor de instanties die verantwoordelijk waren voor de handhaving van de regels in de ontvangende lidstaat, voor de dienstverrichter bij het vaststellen van het aan een gedetacheerde werknemer verschuldigde loon, en voor de gedetacheerde werknemers zelf wat betreft hun kennis van hun rechten. Bovendien heeft het HvJ-EU, middels vier arresten in 2007 en 2008 in de zaken Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Rüffert (C-346/06) en Commissie/Luxemburg (C-319/06), de arbeidsnormen die in de detachingsrichtlijn bedoeld waren als minimumnormen geïnterpreteerd als een "maximumplafond" voor arbeidsvoorwaarden. Sindsdien heeft het HvJ-EU echter twee arresten uitgevaardigd waarmee gedetacheerde werknemers beter worden beschermd: in de zaak Sähköalojen ammattiliitto ry (C-396/13) oordeelde het Hof dat de indeling van werknemers in loongroepen zoals vastgesteld in een collectieve arbeidsovereenkomst volgens bindende en transparante regels ook moet worden toegepast op gedetacheerde werknemers. Meer recent bepaalde het Hof in de zaak RegioPost (C-115/14) dat lidstaten inschrijvers op openbare aanbestedingen



en hun onderaannemers kunnen verplichten hun werknemers een vastgesteld minimumloon te betalen.

B. Hervormingen om de prestaties te verbeteren

In het licht van deze tekortkomingen heeft de Commissie hervormingen voorgesteld met als doel de detachingsrichtlijn te actualiseren en de handhaving ervan te versterken. Bij deze hervormingen is rekening gehouden met wijzigingen in de Europese verdragen en de sterke opwaartse trend in het aantal detacheringen.

C. De twee belangrijkste wetsvoorstellen:

1. Handhavingsrichtlijn 2014/67/EU

De [Handhavingsrichtlijn 2014/67/EU](#) creëert een gemeenschappelijk rechtskader om te kunnen vaststellen of in een bepaalde situatie daadwerkelijk sprake is van detachering en heeft ten doel een meer uniforme uitvoering, toepassing en handhaving van de gemeenschappelijke normen van de richtlijn te waarborgen. In de richtlijn wordt duidelijker omschreven wat er onder detachering valt en wordt bepaald welke maatregelen de lidstaten dienen te nemen voor een doeltreffend toezicht op de naleving van de detachingsrichtlijn, met name in sectoren met een groter risico op wanpraktijken, zoals de bouw of het wegtransport. De richtlijn heeft ten doel de samenwerking tussen de nationale voor detachering bevoegde autoriteiten te verbeteren en voert daartoe de verplichting in om te reageren op verzoeken om bijstand en stelt termijnen vast waarbinnen op verzoeken op informatie moet worden gereageerd. Ten slotte kunnen administratieve sancties en boeten die in een lidstaat aan een dienstverrichter zijn opgelegd voortaan door een andere lidstaat worden gehandhaafd en geïnd.

2. Herziene richtlijn detachering van werknemers

In maart 2016 diende de Commissie een voorstel in tot wijziging van de detachingsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG), met als doel te waarborgen dat bij langere periodes van detachering het arbeidsrecht van de gastlidstaat wordt toegepast en om enkele andere onderwerpen te regelen, zoals gelijke beloning, de toepasselijkheid van collectieve overeenkomsten en de behandeling van uitzendkrachten.

In reactie op dit Commissievoorstel dienden de parlementen van elf lidstaten een gemotiveerd advies in, op grond waarvan de Commissie het voorstel in het licht van het subsidiariteitsbeginsel moest heroverwegen (de zogeheten gelekaartprocedure). De meeste lidstaten stelden in hun gemotiveerd advies dat het voorstel zou leiden tot een concurrentienadeel voor werknemers in de eigen lidstaat en dat de lidstaten het recht om te beslissen over de fundamentele arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van tijdelijk gedetacheerde uitzendkrachten, zoals vastgelegd in de richtlijn betreffende uitzendarbeid van 2008, zouden verliezen.

Na intensieve onderhandelingen tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement, stelde de Raad op 21 juni 2018 de herziene richtlijn vast. De herziene detachingsrichtlijn ([Richtlijn \(EU\) 2018/957](#)) is sinds 30 juli 2020 van kracht en heeft betrekking op het volgende:

- Detachering voor langere tijd: Een werknemer kan tot twaalf maanden worden gedetacheerd; deze periode kan met zes maanden worden verlengd (de Commissie had oorspronkelijk 24 maanden voorgesteld). Na deze periode zijn de bepalingen van het arbeidsrecht van de ontvangende lidstaat van toepassing;



- Beloning: Alle regels van de ontvangende lidstaat die gelden voor plaatselijke werknemers zijn vanaf de eerste dag ook van toepassing op alle gedetacheerde werknemers (het beginsel van “gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek”). Wat betreft andere beloningscomponenten biedt de herziene richtlijn duidelijker regels inzake toeslagen en wordt in de richtlijn bepaald dat reis-, maaltijd- en verblijfkosten niet worden beschouwd als deel van de beloning. Zoals bepaald in de handhavingsrichtlijn moeten de lidstaten op een officiële nationale website informatie verstrekken over de verplichte componenten van de beloning in die lidstaat;
- Arbeidsomstandigheden: De lidstaten kunnen toepassing geven aan omvattende, representatieve regionale of sectorale collectieve overeenkomsten. Voorheen gold dit uitsluitend voor algemeen bindende collectieve overeenkomsten in de bouwsector. Wat betreft woonomstandigheden in het ontvangende land, moeten bestaande nationale regels voor in het binnenland gedetacheerde lokale werknemers worden toegepast;
- Gedetacheerde uitzendkrachten: In de herziene detachingsrichtlijn wordt de gelijke behandeling van gedetacheerde uitzendkrachten gewaarborgd. De voorwaarden die van toepassing zijn op nationale uitzendbureaus zijn ook van toepassing op grensoverschrijdende bureaus die werknemers detacheren;
- Vervoer: [Richtlijn \(EU\) 2020/1057](#) bevat handhavingsvoorschriften en specifieke regels voor de terbeschikkingstelling van bestuurders in de sector wegvervoer. In het arrest Dobersberger (C-16/18) van 19 december 2019 heeft het HvJ-EU bepaald dat de detachingsrichtlijn niet van toepassing is op werknemers die diensten aan boord van internationale treinen verrichten.

Andere initiatieven

In 2019 richtte de Commissie de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) op, die tot taak heeft de correcte toepassing van de regels inzake arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid te waarborgen. In 2023 heeft de ELA samen met de Commissie het programma “Posting 360” gelanceerd, dat een kader biedt voor samenwerking tussen belanghebbenden op dit gebied, bedoeld om de uitwisseling van informatie en de administratieve samenwerking te verbeteren en de kennis over de EU- en nationale wetgeving inzake detachering van werknemers te vergroten.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement is een drijvende kracht geweest achter wetgeving over het vrije verkeer van personen en diensten.

Sinds 2014 heeft het Parlement in diverse resoluties gewezen op de noodzaak om de detachingsrichtlijn te verbeteren. Tijdens de onderhandelingen over de herziening van de detachingsrichtlijn heeft het Parlement specifiek aangedrongen op “gelijk loon voor gelijk werk” en op de mogelijkheid voor lidstaten om toepassing te geven aan regionale, sectorale of branche-overeenkomsten. Verder was het Parlement er voorstander van een bepaling op te nemen om de lidstaten in staat te stellen buitenlandse ondernemingen te onderwerpen aan dezelfde nationale verplichtingen bij onderaanneming.

In maart 2021 uitte het Parlement zijn bezorgdheid over de uiteenlopende interpretatie van de herziene detachingsrichtlijn en verzocht het de Commissie om de



lidstaten tijdens het volledige proces van omzetting rechtstreeks bij te staan, om een uniforme interpretatie van de Europese wetgeving te waarborgen. In de [resolutie van 20 mei 2021 over de gevolgen van de EU-regelgeving voor het vrije verkeer van werknemers en diensten: arbeidsmobiliteit binnen de EU als instrument om de behoeften van en vaardigheden voor de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen](#), wees het Parlement op de bijzonder kwetsbare situatie waarin mobiele werknemers, waaronder gedetacheerde werknemers, tijdens de COVID-19-pandemie verkeerden en pleitte het voor maatregelen om de structurele tekortkomingen in de Europese en nationale regelgevingskaders aan te pakken. In dit kader pleitte het Parlement voor een betere tenuitvoerlegging, handhaving en monitoring van de herziene detacheringsrichtlijn en voor de totstandbrenging van een éénloketsysteem waar werknemers en werkgevers toegang hebben tot digitale diensten inzake arbeidsmobiliteit en detachering van werknemers.

In 2016 kwam de Commissie met een voorstel voor een [verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening \(EG\) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en Verordening \(EG\) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening \(EG\) nr. 883/2004](#). Een van de doelstellingen van het voorstel was duidelijkheid te verschaffen over de collisioneregels voor de toepasselijke wetgeving en over de relatie tussen de EU-wetgeving op het gebied van de coördinatie van de sociale zekerheid en de detacheringsrichtlijn. In december 2021 bereikten de Raad en het Europees Parlement een voorlopig akkoord over dit dossier. Dit akkoord werd echter niet bevestigd en op dit moment ligt de procedure stil.

In [de resolutie van 25 november 2021](#) over de invoering van een Europese socialezekerheidspas voor het verbeteren van de digitale handhaving van socialezekerheidsrechten en billijke mobiliteit wees het Parlement op de noodzaak van een digitaal instrument voor de hele EU voor alle mobiele werknemers, waaronder gedetacheerde werknemers. Met een dergelijk instrument kan een doeltreffende identificatie, traceerbaarheid, samentelling en overdraagbaarheid van socialezekerheidsrechten worden gewaarborgd en kan de handhaving van de EU-regels inzake arbeidsmobiliteit en de coördinatie van de sociale zekerheid op de arbeidsmarkt op eerlijke en doeltreffende wijze worden verbeterd. Op 6 september 2023 presenteerde de Commissie een [mededeling over digitalisering bij de coördinatie van de sociale zekerheid](#). In deze mededeling gaat de Commissie in op diverse projecten op het gebied van digitalisering, waaronder het project “Europese socialezekerheidskaart” (ESSPASS). Het ESSPASS-project is erop gericht digitale oplossingen te vinden voor de aanvraag en afgifte van socialezekerheidsdocumenten, waarbij het voor socialezekerheidsinstellingen, arbeidsinspecties, zorgaanbieders en andere relevante entiteiten overal in Europa mogelijk moet worden om deze socialezekerheidsdocumenten in real time te controleren.

Meer informatie over dit onderwerp kunt u vinden op de [website](#) van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken.

Aoife Kennedy
10/2023



2.2. BESCHERMING VAN DE CONSUMENT EN VOLKSGEZONDHEID



2.2.1. CONSUMENTENBELEID: BEGINSELEN EN INSTRUMENTEN

Goed beleid inzake de bescherming van consumenten zorgt ervoor dat de interne markt naar behoren werkt. Het beschermt de rechten van consumenten ten aanzien van handelaren en biedt kwetsbare consumenten extra bescherming. Regels inzake de bescherming van consumenten kunnen de markt in het algemeen stimuleren. Zij bevorderen eerlijkere markten en leveren, dankzij betere consumenteninformatie, groenere en socialere resultaten op. De versterking van de positie van de consument en de bescherming van consumentenbelangen zijn belangrijke beleidsdoelstellingen van de EU.

RECHTSGRONDSLAG

Artikel 4, lid 2, punt f), en de artikelen 12, 114 en 169 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en artikel 38 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

DOELSTELLINGEN

Om de belangen van de consument te bevorderen en een hoog niveau van bescherming te waarborgen, moet de Unie de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consument beschermen. Voorts moet de Unie het recht van consumenten op informatie en onderwijs bevorderen, alsook hun recht om zich te organiseren, zodat zij hun belangen kunnen behartigen. Consumentenbescherming moet in alle relevante beleidsterreinen van de EU worden geïntegreerd.

MAATREGELEN

A. Algemeen

Het optreden van de EU op het gebied van consumentenbeleid stoelt op de [nieuwe consumentenagenda](#), die is goedgekeurd op 13 november 2020. Deze agenda bevat een geactualiseerde visie voor het EU-consumentenbeleid van 2020 tot en met 2025 en is er met name op gericht de weerbaarheid van de consument te versterken met het oog op duurzaam herstel. De agenda is ook bedoeld om tegemoet te komen aan de huidige ongerustheid van consumenten in verband met de COVID-19-pandemie.

De agenda bestrijkt vijf prioritaire gebieden:

- de groene transitie: aanpakken van de nieuwe uitdagingen op het gebied van consumentenrechten, grijpen van de door de groene transitie geboden kansen voor empowerment, en waarborgen van de toegankelijkheid van duurzame producten en levensstijlen voor iedereen, ongeacht woonplaats of inkomen;
- de digitale transformatie: creëren van een veiliger digitale ruimte voor consumenten, waar hun rechten worden beschermd, en waarborgen van een gelijk speelveld zodat alle Europeanen dankzij innovatie gebruik kunnen maken van nieuwere en betere diensten;



- doeltreffende handhaving en verhaalmogelijkheden: bestrijden van de gevolgen van COVID-19 voor de consumentenrechten en aanpakken van misleidende milieucclaims en oneerlijke handelspraktijken in verband met online beïnvloeding en personalisering. Hoewel de handhaving van de consumentenrechten in de eerste plaats de bevoegdheid van de nationale autoriteiten is, speelt de EU een belangrijke coördinerende en ondersteunende rol. De grondslag daarvoor is de verordening betreffende [samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming](#);
- inspelen op specifieke consumentenbehoeften: rekening houden met de behoeften van consumenten die in bepaalde situaties kwetsbaar zijn en extra garanties nodig hebben. Deze situaties kunnen voortvloeien uit sociale omstandigheden of uit bijzondere kenmerken van personen of groepen consumenten;
- consumentenbescherming in een mondiaal kader: waarborgen van de veiligheid van de invoer en beschermen van EU-consumenten tegen oneerlijke praktijken van marktdeelnemers uit derde landen door middel van markttoezicht en nauwere samenwerking met de relevante autoriteiten in de partnerlanden van de EU.

De EU-instellingen maken gebruik van het [scorebord voor de consumentenvoorwaarden](#) om het consumentenbeleid te volgen en de nationale consumentenvoorwaarden te beoordelen op gebieden als kennis, vertrouwen, naleving en handhaving. Het scorebord onderzoekt ook de integratie van de detailhandel in de EU via grensoverschrijdende transacties en de groei van de elektronische handel. Het voert enquêtes uit bij personen die recent een aankoop hebben gedaan om de prestaties van meer dan 40 markten te meten met betrekking tot indicatoren zoals vertrouwen, vergelijkbaarheid, keuze en consumententevredenheid.

Daarnaast is op 28 april 2021 het [programma voor de interne markt](#) van start gegaan, waarmee wordt beoogd de interne markt te stimuleren en het herstel van COVID-19 in Europa te ondersteunen. Met een budget van 4,2 miljard euro voor 2021-2027 biedt het een uitgebreid pakket om de governance van de interne markt te verbeteren, ook op het gebied van financiële diensten.

B. Sectorale maatregelen (2.2.2)

1. Consumentenorganisaties

De EU-instellingen geven prioriteit aan het betrekken van groepen die consumentenbelangen vertegenwoordigen. De Europese Consumentenadviesgroep is het belangrijkste forum van de Commissie voor overleg met nationale en Europese consumentenorganisaties. De Europese Consumentenadviesgroep is opgericht bij [Besluit 2009/705/EG](#) en kan de Commissie adviseren over alles wat consumentenbelangen op EU-niveau betreft. In 2017 heeft de Unie [Verordening \(EU\) 2017/826](#) vastgesteld om de betrokkenheid van consumenten bij de beleidsvorming van de Unie inzake financiële diensten voor de periode 2017-2020 te stimuleren.

2. Consumentenvorming

De EU heeft consumentenvorming opgenomen in haar syllabi voor basis- en middelbare scholen. In dat verband werd ook het “consumentenklaslokaal” ontwikkeld, een meertalige EU-wijde website voor leerkrachten. Het consumentenklaslokaal omvat een uitgebreide bibliotheek over consumentenvorming en instrumenten voor het delen



van lessen met leerlingen en collega's. Het online instrument "[Dolceta](#)" is bedoeld voor docenten, leerkrachten en consumenten, en behandelt consumentenrechten, productveiligheid en financiële geletterdheid.

3. Informatie voor de consument

Een betere kennis van consumentenrechten kan het vertrouwen vergroten. De EU heeft het netwerk van Europese consumentencentra (ECC-netwerk) opgezet om advies te verstrekken over grensoverschrijdend winkelen en klachten in dat verband. FIN NET behandelt klachten over grensoverschrijdende financiële diensten. De Commissie organiseert voorlichtingscampagnes voor consumenten en biedt praktische handleidingen aan. SOLVIT beslecht geschillen over inbreuken op het EU-recht.

In dit opzicht vervult de [portaalsite "Your Europe"](#) een belangrijke rol, aangezien de site toegang biedt tot betere informatie over consumentenbeleid en fungeert als referentiepunt met verschillende informatiebronnen. De toegang tot informatie is verbeterd dankzij de oprichting van één digitale toegangspoort ([Verordening \(EU\) 2018/1724](#)).

Op 30 maart 2022 publiceerde de Commissie als onderdeel van het pakket circulaire economie een [voorstel voor een richtlijn](#) over het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie door middel van betere informatie en bescherming tegen oneerlijke praktijken. De belangrijkste doelstelling van het voorstel is de consumenten aan te sporen milieubewuste keuzes te maken door hun de nodige informatie te verstrekken.

4. Handhaving van consumentenrechten

Consumentenrechten staan of vallen met de goede handhaving ervan. Voor die handhaving zijn voornamelijk nationale overheidsinstanties verantwoordelijk. [Verordening \(EU\) 2017/2394](#) brengt deze autoriteiten met elkaar in contact via een EU-netwerk, waardoor de uitwisseling van informatie en gezamenlijke acties tegen inbreuken op de wetgeving inzake consumentenbescherming worden vergemakkelijkt. Dit netwerk voert gecoördineerde onderzoeken uit, zoals internetsweeps, om de naleving door websites te waarborgen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement verfijnt de EU-regels inzake consumentenbescherming voortdurend. Het beleid inzake consumentenbescherming is geëvolueerd van het louter harmoniseren van technische normen tot het bevorderen van de totstandbrenging van een "Europa van de burger". Sinds 13 juni 2014 passen de lidstaten nationale wetten toe tot uitvoering van de [richtlijn consumentenrechten](#), die het Parlement met een overweldigende meerderheid heeft goedgekeurd.

Op 12 december 2017 heeft het Parlement [Verordening \(EU\) 2017/2394](#) goedgekeurd met het oog op een nauwere samenwerking tussen de nationale autoriteiten die de wetgeving inzake consumentenbescherming handhaven.

Naar aanleiding van de "[new deal](#)" voor consumenten van de Commissie, nam het Parlement op 27 november 2019 [Richtlijn \(EU\) 2019/2161](#) aan wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming. Op 25 november 2020 heeft het Parlement [Richtlijn \(EU\) 2020/1828](#) betreffende



representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten aangenomen.

Naast EU-wetgeving neemt het Parlement ook initiatiefverslagen aan om het beleid inzake consumentenbescherming aan te sturen. Het Parlement legt daarbij steeds de nadruk op meer budgettaire voorzieningen voor maatregelen ten behoeve van consumenten en voor de ontwikkeling van consumentenvertegenwoordiging, met name in de lidstaten die sinds 2004 zijn toegetreden. Op 13 september 2018 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen waarin de praktijk van tweevoudige kwaliteit van producten op de interne markt als discriminerend werd bestempeld.

Op 25 november 2020 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen getiteld “Naar een duurzamer eengemaakte markt (...)”, waarin het de nadruk legt op de duurzaamheid en repareerbaarheid van producten en het toerusten van consumenten met de nodige kennis om duurzame beslissingen te nemen. Op 28 maart 2023 heeft de Commissie interne markt en consumentenbescherming (IMCO) een [verslag](#) aangenomen over het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie door middel van betere informatie en bescherming tegen oneerlijke praktijken.

Tijdens de COVID-19-crisis is consumentenbescherming van essentieel belang geweest om de terugbetaling van diensten te waarborgen en de verspreiding van onjuiste informatie en de verkoop van gebrekkige medische apparatuur tegen te gaan. Op 23 maart 2020 heeft de commissie IMCO er schriftelijk bij EU-ambtenaren op aangedrongen actie te ondernemen inzake de COVID-19-crisis, waarbij zij de noodzaak van democratisch toezicht benadrukte. Op 9 november 2020 werd in een [webinar](#)^[1] voor de commissie IMCO besproken welke gevolgen COVID-19 had voor de interne markt, welke maatregelen reeds werden genomen en wat voor de toekomst werd voorbereid. Op 19 november stelde commissaris Didier Reynders de nieuwe [consumentenagenda](#) voor aan de commissie IMCO, waarbij de gevolgen van COVID-19 voor de consument werden beoordeeld en beleidsthema's voor de lange termijn werden besproken, zoals de groene en digitale transitie, de kwetsbaarheden van de consument, de handhaving van rechten en internationale samenwerking.

Op 22 februari 2021 werd aan de commissie IMCO een omvattende [studie](#)^[2] gepresenteerd over de gevolgen van de COVID-19-crisis voor de interne markt. De studie bevat een overzicht van de gevolgen van de beperkingen op het niveau van de lidstaten en de EU voor het vrije verkeer van goederen, diensten en personen. Zij omvat beleidsaanbevelingen voor de aanpak van toekomstige crises zonder het vrije verkeer in het gedrang te brengen, zoals het beschikbaar stellen van middelen voor de ontwikkeling en aanschaf van toekomstige vaccins en de verdere coördinatie van de regels ter zake op EU-niveau.

Het consumentenbeleid op het gebied van online- en digitale diensten kan op bijzondere aandacht rekenen van het Parlement en met name de commissie IMCO. In juni 2020 bleek uit een door deze commissie aangevraagde [studie](#)^[3] naar het

[1]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and consumer protection - IMCO Webinar Proceedings, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.

[2]Marcus, J. S. e.a., The impact of COVID19 on the Internal Market, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2021.

[3]De Streef, A. e.a., Online Platforms' Moderation of Illegal Content Online, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.



modereren door onlineplatforms van illegale inhoud dat het in aanvulling op de regels van onlineplatforms aangewezen is het rechtskader van de EU te versterken, met als doel de consument te beschermen tegen illegale of schadelijke online-inhoud. In een studie van juni 2021 werden de gevolgen van gerichte reclame voor de adverteerders, markttoegang en keuze van de consument onderzocht.

Op 20 oktober 2020 nam het Parlement hier drie resoluties over aan: "[wet inzake digitale diensten:de werking van de eengemaakte markt verbeteren](#)", "wet inzake digitale diensten: vragen over de grondrechten, en "wet inzake digitale diensten: de bepalingen van het handelsrecht en het burgerlijk recht aanpassen voor commerciële entiteiten die online actief zijn". Hierin zet het Parlement zijn visie uiteen over hoe de werking van de digitale eengemaakte markt in de toekomst moet worden gewaarborgd, met inbegrip van een betere onlineconsumentenbescherming. Een groot deel van de inhoud van de initiatiefverslagen van het Parlement werd overgenomen in de voorstellen van de Commissie, die de commissie IMCO in december 2021 heeft gewijzigd en goedgekeurd (2.1.7). De [wet inzake digitale markten](#) en de [wet inzake digitale diensten](#), die op 14 september en 19 oktober 2022 door de medewetgevers zijn aangenomen, zijn van vitaal belang voor de consumentenbescherming in de digitale omgeving.

Op 27 september 2021 hield de commissie IMCO een [hoorzitting](#) over consumentenbescherming en geautomatiseerde besluitvormingsinstrumenten. Daarbij werd dieper ingegaan op manieren om de consument beter te beschermen tegen de risico's van artificiële intelligentie en om kwaliteit van de aan consumenten verstrekte informatie te verbeteren. Vertegenwoordigers van consumentengroeperingen, bedrijven, de academische wereld en certificeringsorganen deelden inzichten over het huidige EU-kader, noodzakelijke veranderingen en uitdagingen op het gebied van handhaving. De IMCO-leden onderstreepten daarbij de betrouwbaarheid van het regelgevingskader. Daarnaast heeft de commissie in mei 2022 een [hoorzitting](#) georganiseerd over digitale productpaspoorten als een manier om de transparantie te vergroten en de consument in het digitale tijdperk beter te beschermen.

Op 7 april 2022 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over het recht van de consument op reparatie, die toegespitst was op duurzame en repareerbare producten. Op 8 december [ging de commissie IMCO dieper in](#) op het komende voorstel van de Commissie over dit recht en manieren waarop de consument meer waarborgen voor systematische en kosteneffectieve reparaties kan krijgen.

Op 20 april 2022 ging de commissie IMCO in [gesprek](#) over de rechten van de consument bij de aanschaf van producten buiten de EU, waarbij onder meer precontractuele informatie en de bescherming tegen oneerlijke praktijken en voorwaarden aan bod kwamen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie interne markt en consumentenbescherming](#).

[Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello](#)
11/2023



2.2.2. MAATREGELLEN OP HET GEBIED VAN CONSUMENTENBESCHERMING

De Europese maatregelen op het gebied van consumentenbescherming zijn gericht op het beschermen van de gezondheid, de veiligheid en de economische en juridische belangen van Europese consumenten, ongeacht waar in de Europese Unie zij wonen, reizen of aankopen doen. Er zijn zowel EU-voorschriften met betrekking tot fysieke transacties als met betrekking tot elektronische handel, en er zijn algemene voorschriften en specifieke voorschriften voor bepaalde producten zoals geneesmiddelen, genetisch gemodificeerde organismen, tabak, cosmetica, speelgoed en explosieven.

RECHTSGROND

Artikelen 114 en 169 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Ervoor zorgen dat alle consumenten in de Europese Unie - ongeacht waar in de Unie zij wonen, reizen of aankopen doen - een hoog gemeenschappelijk niveau van bescherming genieten tegen risico's en gevaren voor hun veiligheid en economische belangen, en de consumenten meer mogelijkheden bieden om voor hun eigen belangen op te komen.

WAT IS ER BEREIKT?

- A. Bescherming van de gezondheid en veiligheid van consumenten
 1. Maatregelen van de Unie op het gebied van de volksgezondheid en het tabaksgebruik ([2.2.4](#))
 2. Levensmiddelen ([2.2.6](#))
 3. Geneesmiddelen ([2.2.5](#))
 4. Stelsel voor algemene productveiligheid en markttoezicht

In [Richtlijn 2001/95/EG](#) zijn veiligheidsnormen voor consumentenproducten vastgesteld. Als een product een groot risico vormt, moet het worden gemeld via Rapex, een systeem voor snelle informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en de Commissie. Deze richtlijn zal op 13 december 2024 worden vervangen door een nieuwe [richtlijn inzake algemene productveiligheid](#), die gericht is op alomvattend risicobeheer, verbeterde traceerbaarheid, strenger toezicht, specifieke verantwoordelijkheden voor bedrijven en onlinemarktplaatsen, verplichte melding van ongevallen en gestructureerde terugroepprocedures met rechtsmiddelen voor consumenten.



5. Veiligheid van cosmetische producten, explosieven voor civiel gebruik en speelgoed

In [Verordening \(EG\) nr. 1223/2009](#), die sinds 11 juli 2013 van kracht is, wordt de veiligheid van cosmetische producten door middel van de juiste etikettering gewaarborgd. [Richtlijnen 2014/28/EU](#) en [2008/43/EG](#) en [Besluit 2004/388/EG](#) hebben betrekking op de veiligheid van civiele explosieven, bijgewerkt in de [Richtlijnen 2014/28/EU](#) en [2013/29/EU](#). [Richtlijn 2009/48/EG](#) gaat over de veiligheid van speelgoed, waarbij de relevante normen worden vastgesteld door het Europees Comité voor Normalisatie.

6. Betaalbare communicatie voor bedrijven en consumenten ([2.1.8](#))

B. Bescherming van de economische belangen van consumenten

1. Diensten van de informatiemaatschappij, elektronische verkoop, elektronische en grensoverschrijdende betalingen

Aanbieders van onlinediensten in de EU, met inbegrip van verschillende onlineactiviteiten worden geregeld in de richtlijn inzake elektronische handel ([2000/31/EG](#)). Deze richtlijn is bijgewerkt met de [digitaal dienstenverordening](#), die op 19 oktober 2022 werd aangenomen. Gelijke kosten voor grensoverschrijdende betalingen in euro tussen de lidstaten worden in andere handelingen gewaarborgd, zoals [Richtlijn \(EU\) 2015/2366](#) en [Verordening \(EU\) nr. 2021/1230](#).

2. Televisie zonder grenzen

In [Richtlijn 2010/13/EU](#) wordt voorzien in vrij verkeer met betrekking tot uitzendingen, de bescherming van openbare belangen zoals culturele diversiteit en de bescherming van minderjarigen. De richtlijn heeft betrekking op reclames voor alcohol, tabak en medicijnen, evenals telewinkelen en expliciete inhoud. Gebeurtenissen van groot maatschappelijk belang moeten gratis worden uitgezonden, ongeacht exclusieve rechten die zijn gekocht door op abonnementsbasis aangeboden tv-kanalen.

3. Op afstand gesloten overeenkomsten en buiten verkooppunten gesloten overeenkomsten, de verkoop van en de garanties voor goederen en oneerlijke bedingen in overeenkomsten

Sinds 13 juni 2014 worden oudere richtlijnen vervangen en gewijzigd door de [richtlijn consumentenrechten \(2011/83/EU\)](#). In deze richtlijn worden de consumentenrechten versterkt door regels vast te stellen inzake informatieverstrekking, herroepingsrechten en contractuele bepalingen. Op 11 mei 2022 werd er een [voorstel](#) ingediend om [Richtlijn 2002/65/EG](#) betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten bij te werken, waarover momenteel wordt onderhandeld door de EU-instellingen.

4. Oneerlijke handelspraktijken en vergelijkende en misleidende reclame

[Richtlijn 2005/29/EG](#) heeft betrekking op oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten, met inbegrip van misleidende activiteiten en dwang. Misleidende en vergelijkende reclame wordt geregeld door [Richtlijn 2006/114/EG](#). Er werden [herzieningen](#) voorgesteld om lacunes aan te pakken, hetgeen heeft geleid tot [Richtlijn \(EU\) 2019/2161](#), waarin de regels inzake consumentenbescherming werden gemoderniseerd en aangescherpt. Wat oneerlijke praktijken betreft, heeft de Commissie interne markt en consumentenbescherming (IMCO) in april 2022 een



openbare [hoorzitting](#) gehouden over de handhaving van consumentenrechten bij de aanschaf van producten van buiten de EU.

5. Aansprakelijkheid voor producten met gebreken en prijsaanduidingen

In [Richtlijn 1999/34/EG](#) worden producenten verantwoordelijk gesteld voor schade die veroorzaakt is door producten met gebreken, waarbij de consument binnen drie jaar moet bewijzen dat er sprake is van schade, gebreken en oorzakelijk verband. In [Richtlijn 98/6/EG](#) is het weergeven van verkoop- en eenheidsprijzen verplicht gesteld om productvergelijkingen te vergemakkelijken. In [Richtlijn 1999/44/EG](#) worden productgaranties gewaarborgd, waarbij handelaars gebreken die zich binnen twee jaar na levering voordoen, moeten aanpakken. Deze richtlijn werd in 2011 bijgewerkt en later vervangen door [Richtlijn \(EU\) 2019/771](#).

6. Consumentenkrediet en hypothecair krediet

In [Richtlijn 2008/48/EG](#) wordt de informatie over consumentenkrediet gestandaardiseerd en wordt consumenten een herroepingstermijn van 14 dagen geboden en de mogelijkheid om vervroegd af te lossen. In juni 2021 stelde de Commissie [updates](#) voor om het toepassingsgebied uit te breiden, de reclame-informatie te stroomlijnen, de precontractuele informatie te verfijnen, de regels voor kredietwaardigheidsbeoordeling te verbeteren en de toegankelijkheid van financiële voorlichting en schuldadvies in de lidstaten te bevorderen. [Richtlijn 2014/17/EU](#) bevat richtsnoeren voor consumentenkredietovereenkomsten die gekoppeld zijn aan niet-zakelijk onroerend goed. Doel is een eengemaakte hypotheekmarkt tot stand te brengen ten behoeve van consumenten waarmee hoge normen worden opgelegd aan kredietverstrekkers en kredietbemiddelaars^[1].

7. Pakketreizen, in deeltijd gebruikt vastgoed en diensten voor kortetermijnverhuur van accommodatie

Dankzij [Richtlijn \(EU\) 2015/2302](#) worden consumenten beschermd bij het boeken van pakketreizen of gecombineerde reizen. [Richtlijn 2008/122/EG](#) is gericht op gebruik van vastgoed in deeltijd en er wordt voorzien in duidelijke contractinformatie en een herroepingstermijn van 14 dagen. In november 2022 heeft de Commissie een [verordening voorgesteld](#) voor het verzamelen en delen van gegevens over kortetermijnverhuur van accommodatie om uitdagingen zoals betaalbare huisvesting aan te pakken en een doeltreffend lokaal beleid te waarborgen.

8. Luchtvervoer

[Verordening \(EG\) nr. 261/2004](#) en [Verordening \(EG\) nr. 2027/97](#) hebben betrekking op de schadevergoeding voor passagiers in verband met vluchten en de aansprakelijkheid van vervoerders na ongevallen. [Verordening \(EG\) nr. 80/2009](#) heeft betrekking op geautomatiseerde boekingsystemen voor het luchtvervoer, waarbij gelijke deelname en informatieverspreiding worden gewaarborgd. Er worden ook gemeenschappelijke criteria voor vlieg- en vrachttarieven vastgesteld. In [Verordening \(EG\) nr. 300/2008](#) zijn naar aanleiding van de terroristische aanslagen van 9/11 normen voor de beveiliging van de luchtvaart vastgesteld.

[1]Relevant onderzoek (onder meer): Wiewiórska, A. et al., [Contribution to Growth: Legal Aspects of Protecting European Consumers](#), publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2019.



9. Energiemarkten

Het derde energiepakket van de EU (aangenomen in 2009) had tot doel de interne energiemarkt te versterken en kwesties als de transparantie van de detailhandelsmarkt aan te pakken. Met [Richtlijn 2012/27/EU](#) wordt consumenten gemakkelijk toegang gegeven tot hun energieverbruiksgegevens. [Verordening \(EU\) 2017/1369](#) schrijft voor dat gegevens over het energieverbruik van huishoudelijke apparaten duidelijk worden aangegeven zodat mensen met kennis van zaken aankopen kunnen doen. EU-burgers kunnen hun woning aansluiten op energienetwerken en zijn vrij om elke energieleverancier in hun gebied kiezen.

10. Netwerk van Europese consumentencentra (ECC-net of “euroloketten”) en de portaalsite “Uw Europa”

Het ECC-net helpt consumenten bij grensoverschrijdende transacties en werkt samen met Europese netwerken zoals EBG-NET (financieel), Solvit (interne markt) en het Europees justitieel netwerk. De portaalsite [Uw Europa](#) biedt gedetailleerde consumenteninformatie over een breed scala aan onderwerpen. Met de verordening tot oprichting van één digitale toegangspoort ([Verordening \(EU\) 2018/1724](#)) werden verbeteringen doorgevoerd.

C. Bescherming van de juridische belangen van de consument

1. Alternatieve procedures voor geschillenbeslechting en onlinegeschillenbeslechting

Alternatieve geschillenbeslechting biedt consumenten en ondernemers buitengerechtelijke oplossingen om conflicten op te lossen via derden zoals bemiddelaars. In verschillende EU-[richtlijnen](#) en -[resoluties](#) worden beginselen voor alternatieve geschillenbeslechting vastgelegd, worden goedkopere en snellere rechtsmiddelen voor consumenten geboden, worden opties voor het verkrijgen van een (rechterlijk) bevel tegen grensoverschrijdende commerciële inbreuken geïntroduceerd en worden mogelijkheden geboden voor zowel online als offline geschillenbeslechting. Met [Verordening \(EU\) nr. 524/2013](#) is een EU-breed platform voor onlinebeslechting van consumentengeschillen opgericht, dat sinds februari 2016 toegankelijk is.

2. Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken en de verplichting tot samenwerking voor nationale autoriteiten

Bij [Besluit 2001/470/EG](#) is een Europees justitieel netwerk opgericht om burgers bij grensoverschrijdende geschillen bij te staan, de justitiële samenwerking te verbeteren en praktische informatie te verstrekken. In [Verordening \(EG\) 2006/2004](#) is een netwerk van nationale autoriteiten opgericht om de EU-wetgeving inzake consumentenbescherming te handhaven. Dit verplicht hen sinds 29 december 2005 om samen te werken bij het waarborgen van de naleving van het recht van de Unie en bij het aanpakken van inbreuken door middel van wettelijke maatregelen zoals het doen staken van inbreuken.

3. Representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten

In [Richtlijn 2009/22/EG](#) wordt het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen gestandaardiseerd. In [Richtlijn 2014/104/EU](#) wordt toegestaan dat degenen die schade hebben geleden door overtredingen van de mededingingswetgeving schadevergoeding kunnen vorderen. In [Richtlijn \(EU\)](#)



[2020/1828](#) werd het systeem voor het doen staken van inbreuken uitgebreid om daarin meer EU-instrumenten voor collectieve belangen van consumenten op te nemen en schadevergoedingsmethoden vast te stellen.

D. Maatregelen naar aanleiding van de uitbraak van COVID-19

Tijdens de pandemie hebben de Commissie en de consumentenbeschermingsautoriteiten in de lidstaten, als gevolg van een toename van het aantal onregelmatigheden online, een gemeenschappelijk [standpunt inzake samenwerking op het gebied van consumentenbescherming](#) uitgebracht, waarin zij er bij onlineplatforms op aandringen illegale marketing aan te pakken. Zij benadrukten ook het belang van de bestrijding van desinformatie door middel van een [gezamenlijke mededeling](#). In het kader van grenscontroles en reisbeperkingen heeft de Commissie op 18 maart 2020 [richtsnoeren](#) uitgebracht om de consistente toepassing van de consumentenrechten in de EU te waarborgen. EU-burgers genieten unieke bescherming voor alle vervoerswijzen. De vervoerder moet terugbetaling of een alternatieve route aanbieden voor geannuleerde diensten.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement werkt aan de verbetering van de EU-wetgeving inzake consumentenbescherming en zorgt voor een evenwicht tussen markt- en consumentenbelangen. Deze inspanningen worden gestuurd door de [Nieuwe consumentenagenda 2020-2025](#), de “[new deal](#)” voor consumenten, de [Europese Green Deal](#) en het [actieplan voor de circulaire economie](#). Europese consumenten profiteren van maatregelen ter versterking van de interne markt van de EU, met name van het initiatief voor de digitale eengemaakte markt. Dit initiatief omvat regelgeving inzake roamingtarieven, internetconnectiviteit, overdraagbaarheid van online-inhoud, grensoverschrijdende pakketbezorging, algemene gegevensbescherming en geoblocking, de richtlijn tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie en het vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens en de richtlijn inzake auteursrechten in de digitale eengemaakte markt^[2].

In een [resolutie van november 2020](#) pleitte het Parlement voor een actualisering van de richtlijn inzake algemene productveiligheid (RAPV) om ervoor te zorgen dat de regels inzake markttoezicht relevant zijn voor zowel offline- als onlineproducten en om de uitdagingen van opkomende technologieën zoals artificiële intelligentie en robotica aan te pakken. In een [onderzoek](#) uit 2022 voor de commissie IMCO werd gewezen op de noodzaak van een herziening van de RAPV om rekening te houden met deze nieuwe technologieën. Daarnaast heeft het Parlement de consumentenbescherming in het digitale tijdperk besproken en de nadruk gelegd op krachtige maatregelen voor onlinemarktplaatsen door middel van de digitaledienstenverordening, zoals benadrukt tijdens een [workshop over de elektronische handel](#) in februari 2020 en in een aantal [onderzoeken](#)^[3]. Deskundigen en belanghebbenden hebben erop aangedrongen dat in

[2]Relevant onderzoek (onder meer): Wiewiórska, A. et al., Contribution to Growth: Legal Aspects of Protecting European Consumers, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2019.

[3]Maciejewski M., Blandin L., Digital Services Act: Opportunities and Challenges for the Digital Single Market and Consumer Protection, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.



de digitaaldienstenverordening krachtige maatregelen moeten worden vastgesteld ter bescherming van de consumenten in verband met onlinemarktplaatsen.

Recent onderzoek heeft betrekking op verschillende aspecten van consumentenbescherming. In een [onderzoek](#)^[4] uit oktober 2020 werd gesproken over “loot boxes” in videospellen en hun potentieel om als toegangspoort tot gokken te fungeren, met name onder jongeren. De commissie IMCO heeft in december 2022 een [ontwerpuitevoeringsverslag](#) over consumentenbescherming bij onlinevideospellen goedgekeurd.

In januari 2021 werd een [briefing](#)^[5] gepubliceerd over de terugbetaling en vergoeding in geval van annulering of vertraging van vervoer: rechten en de handhaving ervan, met details over consumentenrechten uit hoofde van de EU-wetgeving voor annuleringen van vervoer, met name in verband met de COVID-19-pandemie. In een ander [onderzoek](#)^[6] werd het effect van gerichte reclame op de keuze van de consument onderzocht en werd gewezen op de voordelen van gepersonaliseerde advertenties, maar werden er ook zorgen geuit over de transparantie, de gerichtheid op kwetsbare consumenten en “donkere patronen” die consumentenbeslissingen kunnen manipuleren. De IMCO-commissie heeft in maart 2022 een openbare [hoorzitting](#) gehouden om de risico's van donkere patronen voor consumenten aan te pakken.

Op 28 oktober 2021 hield de commissie IMCO een openbare [hoorzitting](#) over “dual quality”-producten op de interne markt (producten met een identieke verpakking/branding/marketing maar met een uiteenlopende kwaliteit/verschillen in samenstelling). Tijdens die hoorzitting wezen deskundigen van consumentenverenigingen en bedrijfsorganisaties op de problemen waartoe “dual quality”-producten hebben geleid, zowel voor consumenten als voor het bedrijfsleven, onder meer wat betreft de voorlichting aan consumenten over de verschillende kenmerken van de producten. Zij bespraken ook manieren om de voorlichting aan consumenten over dit fenomeen te verbeteren.

Een maand later, op 9 december 2021, stemde de commissie IMCO over het [ontwerpverslag](#) over de tenuitvoerlegging van de richtlijn speelgoedveiligheid die tot doel heeft ervoor te zorgen dat alleen veilig speelgoed op de markt van de Unie wordt verkocht.

In februari 2022 werd een [onderzoek](#)^[7] gepubliceerd over het effect van influencers op reclame en consumentenbescherming, waarbij bezorgdheid werd geuit over misleidende inhoud en de promotie van onveilige producten in de snel groeiende marketing door influencers. De digitaaldienstenverordening en de digitalemarktenverordening zijn gericht op het vergroten van de transparantie en het

[4]Cerulli-Harms, A. e.a., Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2020.

[5]Maciejewski, M. et al., Reimbursement and compensation in case of transport cancellation or delay: rights and their enforcement, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2021.

[6]Fourberg, N. e.a., Online advertising: the impact of targeted advertising on advertisers, market access and consumer choice, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2021.

[7]Michaelsen, F., Collini, L. e.a., The impact of influencers on advertising and consumer protection in the Single Market, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2022.



vaststellen van regels voor online-aanbieders van platformdiensten (poortwachters) – cruciale onderwerpen als het gaat om de activiteiten van influencers. In een ander [onderzoek](#)^[8] uit september 2022 werden rekening-courantfaciliteiten in de EU geanalyseerd, waaruit aanzienlijke verschillen in rentevoeten tussen de lidstaten naar voren kwamen. De auteurs pleitten voor strengere en billijkere regelgeving, met name waar de rentevoeten het hoogst zijn.

In november 2022 werd een [onderzoek](#) gepubliceerd over de steeds vaker voorkomende praktijk van gepersonaliseerde prijsstelling, waarbij de prijzen worden afgestemd op individuele consumenten op basis van gegevensanalyse en vaak zonder dat zij zich hier volledig bewust van zijn. Deze strategie kan de winst voor verkopers maximaliseren door misbruik te maken van de bereidheid van consumenten om te betalen. Dit geeft aanleiding tot ethische bezwaren en een mogelijke weerstand van de consument als gevolg van vermeende oneerlijkheid en het effect op de prijstransparantie en -vergelijking. Momenteel is gepersonaliseerde prijsstelling op grond van de EU-wetgeving toegestaan, behalve wanneer deze in strijd is met de antidiscriminatiewetgeving. Bepalingen in nieuwe EU-richtlijnen, zoals artikel 6, lid 1, punt e), van de richtlijn consumentenrechten, vereisen enige openbaarmaking van gepersonaliseerde prijsstellingspraktijken, maar deze bepalingen worden als onvoldoende beschouwd. Gezien het verzet van consumenten tegen dit soort prijzen zou toekomstige regelgeving prijsdiscriminatie kunnen verbieden die leidt tot prijzen die hoger zijn dan normaal. Nieuwe regels kunnen ook de informatieverplichtingen uitbreiden en verduidelijken en de handhaving vergemakkelijken door de bewijslast om te keren in gevallen van vermoedelijke gepersonaliseerde prijsstelling.

De Commissie zal Richtlijn (EU) 2015/2302 betreffende pakketreizen [opnieuw evalueren](#), voortbouwend op de inzichten van de nieuwe consumentenagenda van 2020 en het verslag van 2021 over de toepassing van de richtlijn. Deze herevaluatie is bedoeld om te bevestigen of er in de richtlijn consequent sterke consumentenbescherming wordt geboden, ook tijdens insolventie, en staat stil bij de lessen die zijn getrokken uit de COVID-19-crisis, in overeenstemming met de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit. De verwachte wijzigingen kunnen bestaan uit het stroomlijnen van het onderscheid tussen gekoppelde reisarrangementen en pakketreizen, het vereenvoudigen van de informatievereisten met behoud van de waarborgen voor consumenten en het verduidelijken van regels zoals die betreffende vrijwillige vouchers. De Commissie is van plan in het laatste kwartaal van 2023 herzieningen van de wetgeving voor te stellen, vergezeld van een effectbeoordeling.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie interne markt en consumentenbescherming](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023

[8]Knops, K. et al., Consumer protection in the context of overdraft facilities and overrunning, publicatie opgesteld voor de Commissie interne markt en consumentenbescherming door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit, Europees Parlement, Luxemburg, 2022.



2.2.3. PASSAGIERSRECHTEN

Gemeenschappelijke regels moeten ervoor zorgen dat passagiers bij alle vervoerswijzen in geval van langdurige vertraging of annulering elementaire bijstand krijgen, en dat met name de meest kwetsbare reizigers in bescherming worden genomen. Met deze gemeenschappelijke regels worden ook schadevergoedingsprocedures ingevoerd. Er is echter nog steeds een groot aantal uitzonderingen mogelijk voor het vervoer over het spoor en over de weg, en er worden nog steeds veel geschillen voor de rechter gebracht.

RECHTSGRONDSLAG

Artikel 91, lid 1, en artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

De EU-wetgeving inzake passagiersrechten heeft tot doel passagiers een geharmoniseerd minimumbeschermingsniveau voor alle vervoerswijzen te bieden teneinde de mobiliteit te bevorderen en mensen aan te moedigen om gebruik te maken van het openbaar vervoer.

RESULTATEN

Geleidelijk aan zijn er in de Unie steeds meer regels tot stand gekomen om passagiers bij alle vervoerswijzen te beschermen. Deze wetgeving vormt een aanvulling op de wetgeving inzake consumentenbescherming^[1] en pakketreizen^[2], alsook op de toepasselijke internationale verdragen^[3], het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de op dit gebied relevante nationale bepalingen. De toepassing van deze regelgeving blijkt echter lastig en er worden veel zaken voor de rechter gebracht. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) speelt overigens een doorslaggevende rol bij de interpretatie ervan.

Deze regels vormen een pakket gemeenschappelijke “basisrechten” voor alle vervoerswijzen: non-discriminatie, specifieke bescherming van passagiers met een

[1] Waaronder Richtlijn 93/13/EEG betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt, Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming en Richtlijn 2011/83/EU betreffende consumentenrechten.

[2] Richtlijn 90/314/EEG betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten. Vanaf 1 juli 2018 is deze tekst (samen met de desbetreffende bepalingen uit Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2011/83/EU) vervangen door een nieuwe richtlijn waarin rekening wordt gehouden met de inmiddels dominante positie van het internet op pakketreizen op de markt te brengen (Richtlijn (EU) 2015/2302 van 25 november 2015).

[3] De aansprakelijkheidsregelingen van vervoerders bij ongevallen zijn afgestemd op de desbetreffende internationale overeenkomsten: het verdrag van Montreal inzake het luchtvervoer (omgezet in EU-recht en uitgebreid tot nationale vluchten met Verordening (EG) nr. 889/2002); het verdrag van Athene inzake het vervoer over zee (de relevante bepalingen zijn omgezet in EU-recht en uitgebreid tot het nationaal vervoer door Verordening (EG) nr. 392/2009); het verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (de relevante bepalingen zijn omgezet in EU-recht en uitgebreid tot het nationaal vervoer door Verordening (EG) nr. 1371/2007). Voor gevallen die niet onder deze verdragen of hun omzetting in Europees recht vallen, gelden de relevante nationale bepalingen (vervoer per autobus of touringcar en vervoer over binnenwateren).



beperkte mobiliteit^[4], passagiersvoorlichting, nationale toezichhoudende instanties en regelingen voor de afhandeling van klachten.

A. Vervoer per vliegtuig: [Verordening \(EG\) nr. 261/2004](#) en [Verordening \(EG\) nr. 1107/2006](#)

Verordening (EG) nr. 261/2004 is de oorzaak van een groot aantal geschillen en de reikwijdte van deze verordening is inmiddels nauwkeurig omschreven in een aantal arresten^[5].

Instapweigering:

- de vervoerder is verplicht eerst op zoek te gaan naar vrijwilligers aan wie het volgende wordt voorgesteld: i) een compensatie die beide partijen vrij zijn overeengekomen, en ii) de keuze tussen terugbetaling binnen zeven dagen (en in voorkomend geval een gratis vlucht naar het eerste vertrekpunt) en voortzetting van de reis langs een andere route of bij de eerstvolgende gelegenheid, of op een latere, gezamenlijk overeengekomen datum;
- passagiers aan wie de toegang tot een vlucht wordt geweigerd, krijgen het volgende aangeboden: i) bijstand (een lichte maaltijd, telefoongesprekken en in voorkomend geval accommodatie), ii) de keuze tussen terugbetaling binnen zeven dagen (en in voorkomend geval een gratis vlucht naar het eerste vertrekpunt) en voortzetting van de reis langs een andere route of bij de eerstvolgende gelegenheid, of op een latere, gezamenlijk overeengekomen datum, en iii) een onmiddellijke schadevergoeding die als volgt wordt vastgesteld:

Vluchten ≤ 1 500 km	Vluchten 1 500-3 500 km Vluchten binnen de EU ≥ 1 500 km	Vluchten ≥ 3 500 km
250 EUR (125 EUR als de passagier met een andere vlucht met minder dan twee uur vertraging op zijn bestemming aankomt)	400 EUR (200 EUR als de passagier met een andere vlucht met minder dan drie uur vertraging op zijn bestemming aankomt)	600 EUR (300 EUR als de passagier met een andere vlucht met minder dan vier uur vertraging op zijn bestemming aankomt)

Annulering:

- bijstand (een lichte maaltijd, telefoongesprekken en in voorkomend geval accommodatie)^[6];
- keuze tussen i) terugbetaling binnen zeven dagen (en in voorkomend geval een gratis vlucht naar het eerste vertrekpunt), en ii) voortzetting van de reis langs een andere route of bij de eerstvolgende gelegenheid, of iii) op een latere, gezamenlijk overeengekomen datum;

[4]Passagiers met beperkte mobiliteit moeten bijvoorbeeld adequate bijstand krijgen zonder dat hiervoor bijkomende kosten worden aangerekend, op voorwaarde dat de vervoerder hiervan van tevoren in kennis wordt gesteld: 36 uur vóór vertrek voor vervoer per autobus of touringcar en 48 uur vóór vertrek voor andere soorten vervoer.

[5]In maart 2013 heeft de Europese Commissie voorgesteld deze regels te verduidelijken (en met name een betere definitie te geven van het begrip "buitengewone omstandigheden") om de toepassing ervan te vergemakkelijken. Dit voorstel vormt nog altijd onderwerp van debat en is op 5 februari 2014 in eerste lezing behandeld door het Parlement (PB C 93 van 24.3.2017, blz. 336). In de tussentijd heeft de Commissie een interpretatie van de vigerende regels vastgesteld op basis van de jurisprudentie van 10 juni 2016.

[6]Het HvJ-EU heeft geoordeeld dat deze bijstand moet worden geboden, ongeacht de reden van de annulering, zonder beperkingen in tijd of geld, afgezien van de uitgaven die daadwerkelijk door de passagier zijn gedaan.



- onmiddellijke schadevergoeding, zoals wanneer de toegang tot een vlucht wordt geweigerd, tenzij de passagier van tevoren van de annulering van de vlucht in kennis is gesteld^[7] en in het geval van buitengewone omstandigheden^[8].

Vertragingen van ten minste twee uur voor vluchten tot 1 500 km, ten minste drie uur voor vluchten tussen de 1 500 km en 3 500 km en voor vluchten binnen de EU van meer dan 1 500 km en vertragingen van ten minste vier uur voor vluchten van meer dan 3 500 km:

- bijstand (een lichte maaltijd, telefoongesprekken en in voorkomend geval accommodatie);
- in geval van een vertraging van drie uur of meer moet de passagier binnen zeven dagen terugbetaling aangeboden krijgen (en in voorkomend geval een gratis vlucht naar het eerste vertrekpunt) en een schadevergoeding, zoals in het geval van annulering^[9].

Toewijzing van een plaats in een hogere of lagere klasse:

- de vervoerder mag geen toeslag eisen als hij een passagier in een hogere klasse plaatst;
- in geval van toewijzing van een plaats in een lagere klasse, vergoedt de vervoerder binnen zeven dagen: i) 30 % van de prijs van het ticket voor vluchten tot 1 500 km, ii) 50 % voor vluchten tussen de 1 500 en 3 500 km en vluchten binnen Europa van meer dan 1 500 km, of iii) 75 % voor vluchten van meer dan 3 500 km.

Passagiers met beperkte mobiliteit:

passagiers met beperkte mobiliteit en hun begeleiders moeten altijd voorrang krijgen bij het instappen. Als er sprake is van instapweigering, annulering of vertraging van de vlucht, ongeacht de duur van die vertraging, moeten personen met beperkte mobiliteit altijd bijstand aangeboden krijgen (een lichte maaltijd, telefoongesprekken en in voorkomend geval accommodatie).

De Commissie heeft in maart 2013 een nieuw voorstel ingediend tot wijziging van Verordening (EG) nr. 261/2004 om de handhaving van de EU-regels te verbeteren door kernbeginselen en impliciete passagiersrechten te verduidelijken, die in het verleden tot veel geschillen tussen luchtvaartmaatschappijen en passagiers hebben geleid. De medebeslissingsprocedure loopt nog en er moet tussen het Parlement en de Raad van de EU nog overeenstemming worden bereikt over definitieve oplossingen. In het werkprogramma van de Commissie 2023 staat een voorstel voor de herziening van het regelgevingskader inzake passagiersrechten [gepland voor 2023](#).

B. Vervoer per trein: [Verordening \(EG\) nr. 1371/2007](#)

De lidstaten kunnen van de meeste van deze bepalingen afwijken voor hun binnenlandse spoorwegdiensten (tot 2024), voor hun stads-, voorstads- en regionale

[7] Ten minste twee weken voor de vlucht. Deze termijn kan worden verkort wanneer er een andere vlucht wordt aangeboden.

[8] Beperkt tot overmacht door jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU).

[9] Het HvJ-EU heeft passagiers van wie de vlucht met meer dan drie uur is vertraagd gelijkgesteld met passagiers van wie de vlucht is geannuleerd. Verordening (EG) nr. 261/2004 voorziet slechts in de mogelijkheid van een terugbetaling voor vertragingen van meer dan vijf uur.



vervoersdiensten of voor diensten waarvan een groot deel buiten de Unie wordt uitgevoerd^[10].

Annulering of vertraging van meer dan zestig minuten:

- keuze tussen i) voortzetting van de reis langs een andere route of bij de eerstvolgende gelegenheid, of ii) op een gezamenlijk overeengekomen latere datum, en iii) terugbetaling binnen één maand (en in voorkomend geval een gratis terugreis naar het eerste vertrekpunt);
- als het ticket niet wordt terugbetaald, behouden de passagiers het recht op vervoer en kunnen zij verzoeken om een schadevergoeding binnen één maand (behalve indien de passagier vóór de aankoop van het ticket reeds op de hoogte was van de vertraging): 25 % van de prijs van het ticket bij een vertraging van 60 tot en met 119 minuten en 50 % bij een vertraging van 120 minuten of meer;
- een lichte maaltijd in het station of aan boord van de trein, indien verkrijgbaar, en accommodatie indien nodig en mogelijk;
- de vervoerder wordt niet aansprakelijk gesteld indien de annulering of vertraging te wijten is aan niet te vermijden buitengewone omstandigheden; Er moet echter altijd een schadevergoeding worden betaald, zelfs in dergelijke omstandigheden^[11].

De in september 2017 door de Commissie voorgestelde herschikking van Verordening (EG) nr. 1371/2007 voorziet in de basis voor een nog duidelijker kader voor de relatie tussen vervoerders en consumenten. In deze verordening moeten regels vastgesteld worden voor het spoorvervoer met het oog op een doeltreffende reizigersbescherming en de bevordering van het reizen per spoor.

De verordening werd in april 2021 in tweede lezing door het Parlement aangenomen ([Verordening \(EU\) 2021/782](#)). De Commissie is van plan een uitvoeringsverordening overeenkomstig Verordening (EU) 2021/782 vast te stellen om de procedure voor treinreizigers om terugbetaling of schadevergoeding te vragen, te vereenvoudigen door een standaardformulier in te voeren in geval van vertraging of annulering van spoorwegdiensten.

C. Scheepsvervoer over zee of binnenwateren: [Verordening \(EU\) nr. 1177/2010](#)

De rechten van passagiers die reizen met gemotoriseerde schepen met meer dan twaalf passagiers en drie bemanningsleden over afstanden van meer dan 500 m over zee of binnenwateren gelden alleen voor reizigers die i) inschepen in een haven in de Unie, of ii) een haven in de EU als bestemming hebben, mits de dienst door een vervoerder uit de EU wordt verricht. Passagiers van cruiseschepen moeten inschepen in een haven in de Unie om deze rechten te kunnen uitoefenen en zijn niet beschermd door een aantal van de bepalingen met betrekking tot vertragingen.

Annulering of vertraging van meer dan negentig minuten bij vertrek:

- passagiers dienen uiterlijk dertig minuten na de oorspronkelijk geplande vertrektijd op de hoogte te worden gesteld van de situatie;

[10]In 2017 heeft de Commissie voorgesteld de verordening te wijzigen om de aanwending van nationale afwijkingen te beperken. Dit voorstel wordt momenteel door de wetgever bekeken.

[11]In 2013 heeft het HvJ-EU geoordeeld dat reizigers recht hebben op een gedeeltelijke terugbetaling van de prijs van hun treinticket in het geval van aanzienlijk vertraging, zelfs wanneer deze vertraging te wijten is aan overmacht (C-509/11). Het in 2017 door de Commissie ingediende voorstel tot wijziging van de verordening voorziet in de schrapping van deze automatische schadevergoeding.



- keuze tussen i) voortzetting van de reis langs een andere route of bij de eerstvolgende gelegenheid, en ii) terugbetaling binnen zeven dagen (en in voorkomend geval een gratis terugreis naar het eerste vertrekpunt);
- bijstand (behalve als de passagier vóór de aankoop van het ticket op de hoogte was van de vertraging): indien verkrijgbaar een lichte maaltijd en in voorkomend geval accommodatie aan boord of aan wal. De accommodatie aan wal is beperkt tot 80 EUR per nacht gedurende maximaal drie nachten. Er hoeft geen accommodatie te worden aangeboden als de annulering of vertraging het gevolg is van weersomstandigheden.

Langdurige vertraging bij aankomst:

schadevergoeding binnen één maand op verzoek van de passagier, behalve als de passagier reeds vóór de aankoop van zijn vervoersbewijs op de hoogte was van de vertraging of als de vertraging te wijten is aan weersomstandigheden of niet te vermijden buitengewone omstandigheden:

Vergoeding	25 % van de prijs van het betaalde ticket	50 % van de prijs van het betaalde ticket
Reis ≤ 4 uur	Vertraging ≥ 1 uur	Vertraging ≥ 2 uur
Reis van 4 tot 8 uur	Vertraging ≥ 2 uur	Vertraging ≥ 4 uur
Reis van 8 tot 24 uur	Vertraging ≥ 3 uur	Vertraging ≥ 6 uur
Reis ≥ 24 uur	Vertraging ≥ 6 uur	Vertraging ≥ 12 uur

D. Vervoer per autobus en touringcar: [Verordening \(EU\) nr. 181/2011](#)

De rechten van passagiers die per autobus of touringcar reizen, zijn slechts volledig van toepassing als er sprake is van een geregelde vervoersdienst met een reisafstand van meer dan 250 km en als de instap- of uitstapplaats van de passagier zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt^[12].

Annulering of vertraging van meer dan 120 minuten bij vertrek:

- passagiers dienen uiterlijk dertig minuten na de oorspronkelijk geplande vertrektijd op de hoogte te worden gesteld van de situatie;
- keuze tussen i) voortzetting van de reis langs een andere route of bij de eerstvolgende gelegenheid, en ii) terugbetaling binnen 14 dagen (en in voorkomend geval een gratis terugreis naar het eerste vertrekpunt). Indien de vervoerder de passagier deze keuze niet aanbiedt, moet hij binnen één maand het ticket terugbetalen, verhoogd met een schadevergoeding van 50 %;
- voor een traject van meer dan drie uur moet er bijstand (een lichte maaltijd en in voorkomend geval accommodatie van maximaal twee nachten en maximaal 80 EUR per nacht) worden aangeboden zodra de vertraging oploopt tot meer dan negentig minuten. Er hoeft geen accommodatie te worden aangeboden als de vertraging het gevolg is van weersomstandigheden of een natuurramp.

[12]Bepaalde rechten zijn ook van toepassing op geregelde vervoersdiensten over korte afstanden (informatie, non-discriminatie, toegang van passagiers met beperkte mobiliteit) of op ongeregelde vervoersdiensten (non-discriminatie, schadevergoeding bij ongevallen of beschadiging van bepaalde hulpmiddelen van passagiers met beperkte mobiliteit).



REACTIE OP DE COVID-19-CRISIS

De verspreiding van COVID-19 heeft de Commissie ertoe aangezet om op 18 maart 2020 [interpretatieve richtsnoeren](#) vast te stellen betreffende de EU-verordeningen inzake passagiersrechten in de context van de ontwikkeling van COVID-19, waarin zij eraan herinnerde dat passagiers het recht hebben te kiezen tussen terugbetaling en omleiding. Op 13 mei 2020 heeft de Commissie voorts een [aanbeveling](#) goedgekeurd inzake vouchers die aan passagiers en reizigers worden aangeboden als alternatief voor terugbetaling van geannuleerde pakketreizen en vervoersdiensten in het kader van de COVID-19-pandemie.

Op 23 mei 2022 heeft de Commissie het "[Noodplan voor vervoer](#)" goedgekeurd om lering te trekken uit de COVID-19-pandemie en om rekening te houden met de uitdagingen waarmee de vervoerssector wordt geconfronteerd als gevolg van de Russische oorlog tegen Oekraïne. Beide crises hebben grote gevolgen gehad voor het vervoer van goederen en personen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft zich altijd krachtig ingezet voor de rechten van passagiers bij alle vervoerswijzen. Het hoofddoel is nu om toe te zien op de daadwerkelijke toepassing van de in de afgelopen jaren aangenomen teksten. Daarom heeft het Parlement zich uitgesproken voor gemakkelijker te begrijpen regels, het verstrekken van duidelijke en precieze informatie aan de passagiers voor en tijdens hun reis, eenvoudige en snelle beroepsmogelijkheden en een betere handhaving van de bestaande regelgeving.

Het Parlement heeft zich ook uitgesproken voor een verbetering van de bestaande rechten (met name inzake oneerlijke of onrechtmatige clausules in vervoersovereenkomsten of om de toegang tot de vervoersinfrastructuur voor passagiers met een beperkte mobiliteit te verbeteren) en voor de invoering van nieuwe rechten, zoals minimale kwaliteitsnormen of passende regels om passagiers die met meerdere vervoermiddelen reizen doeltreffend te beschermen. Dit laatste punt houdt met name in dat de lidstaten afzien van de mogelijkheid gebruik te maken van afwijkingen bij de toepassing van de verordeningen inzake het vervoer over het spoor of de weg.

Hieronder volgen de belangrijkste besluiten van het Europees Parlement op het vlak van passagiersrechten:

- [Resolutie van 25 november 2009](#) over schadevergoeding voor passagiers bij faillissement van luchtvaartmaatschappijen;
- [Resolutie van 25 oktober 2011](#) over mobiliteit en inclusie van mensen met een handicap en de Europese strategie voor mensen met een handicap 2010-2020;
- [Resolutie van 29 maart 2012](#) over de werking en toepassing van verworven rechten van luchtreizigers;
- [Resolutie van 23 oktober 2012](#) over passagiersrechten in alle vervoerswijzen;
- [Wetgevingsresolutie van 5 februari 2014](#) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 261/2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering



of langdurige vertraging van vluchten en van Verordening (EG) nr. 2027/97 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders voor het luchtvervoer van passagiers en hun bagage;

- [Resolutie van 7 juli 2015](#) over de totstandbrenging van multimodale geïntegreerde ticketing in Europa;
- [Resolutie van 17 april 2020](#) over gecoördineerde EU-maatregelen om de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan te bestrijden, waarin het Parlement de Commissie verzoekt erop toe te zien dat haar op 18 maart 2020 gepubliceerde interpretatieve richtsnoeren over de EU-regelgeving inzake passagiersrechten in de context van de zich ontwikkelende situatie met COVID-19 naar behoren ten uitvoer worden gelegd;
- [Resolutie van 13 december 2022](#) over het [actieplan ter bevordering van het grensoverschrijdend en langeafstandspassagiersvervoer per spoor](#). Het Parlement dringt erop aan met betrekking tot alle vervoerswijzen te zorgen voor een zelfde niveau van bescherming.

Davide Pernice
10/2023



2.2.4. VOLKSGEZONDHEID

Met de COVID-19-pandemie, de inspanningen van het Parlement om kanker tot een van zijn aandachtsgebieden te maken, en het streven naar een sterkere Europese gezondheidsunie neemt het volksgezondheidsbeleid sinds kort een centrale plaats in in de beleidsvorming van de EU. Het initiatief voor de Europese gezondheidsunie richt zich op bestaande en toekomstige gezondheidsproblemen, waaronder de COVID-19-crisis, het opbouwen van weerbaarheid tegen grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, het uitvoeren van het kankerbestrijdingsplan, het bevorderen van de farmaceutische strategie voor Europa en het verbeteren van de digitale gezondheid.

RECHTSGROND

Artikel 168 (bescherming van de volksgezondheid), artikel 114 (interne markt) en artikel 153 (sociale politiek) van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) (VWEU).

DOELSTELLINGEN

De [volksgezondheidsstrategie van de EU](#) heeft tot doel:

- de gezondheid van de EU-burgers te beschermen en te verbeteren;
- de modernisering te ondersteunen en de zorgstelsels en gezondheidsinfrastructuur te digitaliseren;
- de veerkracht van de Europese zorgstelsels te verbeteren;
- de EU-landen beter toe te rusten om toekomstige pandemieën te voorkomen en aan te pakken.

ACHTERGROND

Het Verdrag van Maastricht van 1992 schiep een duidelijke rechtsgrond voor de vaststelling van maatregelen op het gebied van het gezondheidsbeleid. Vervolgens werden deze bepalingen met het Verdrag van Amsterdam van 1997 verder aangescherpt, waardoor de EU voortaan maatregelen kon nemen om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid te waarborgen.

Door de opkomst van belangrijke gezondheidskwesties alsook het vrije verkeer van patiënten en gezondheidswerkers binnen de EU en de sociaal-economische gevolgen van gezondheidskwesties is volksgezondheid een steeds prominentere plaats gaan innemen op de EU-agenda. Uit de oprichting van gespecialiseerde instanties zoals het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) en het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) bleek de groeiende betrokkenheid van de EU bij het gezondheidsbeleid. Agentschappen zoals het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) en de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) droegen verder bij tot een krachtiger Europees gezondheidsbeleid. Het EU4Health-programma, dat met [Verordening \(EU\) 2021/522](#) in het leven is geroepen, voorziet in financiering op het gebied van gezondheid voor de periode 2021-2027. Door de



COVID-19-crisis voerde de EU haar inspanningen op, waarbij de aandacht vooral uitging naar collectieve veerkracht en grensoverschrijdende gezondheidsbeveiliging. Dit zette de EU ertoe aan om tot een daadkrachtige Europese gezondheidsunie te komen.

De algemene doelstellingen van de Europese gezondheidsunie voor 2021-2027 zijn gericht op dringende en aanhoudende volksgezondheidsproblemen, zoals de aanpak van de COVID-19-crisis, de verbetering van de bescherming tegen grensoverschrijdende gezondheidsrisico's, de uitvoering van initiatieven als het [Europees kankerbestrijdingsplan](#) en de [farmaceutische strategie voor Europa](#), en de bevordering van e-gezondheid. De EU zal ook wereldwijd blijven samenwerken om gezondheidsuitdagingen het hoofd te bieden, onder meer door vaccins te ontwikkelen en antibioticaresistente infecties aan te pakken.

RESULTATEN EN ACTUELE ONTWIKKELINGEN

A. Integratie van gezondheid in alle beleidsgebieden

Met de [integratie van gezondheid in alle beleidsgebieden](#), die in 2006 als een EU-aanpak werd geformuleerd en die in het VWEU en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) is gecodificeerd, wordt ingespeeld op de sectoroverschrijdende aard van volksgezondheidskwesties; deze aanpak heeft tot doel gezondheidsaspecten in alle relevante beleidsmaatregelen te integreren (artikel 9 en artikel 168, lid 1, VWEU; artikel 35 van het Handvest). In deze aanpak wordt systematisch rekening gehouden met de gezondheidsimplicaties van besluiten op alle andere beleidsterreinen om zodoende de volksgezondheid en de gelijkheid op gezondheidsgebied te verbeteren. Zo draagt de "[van boer tot bord](#)"-strategie bijvoorbeeld bij aan de productie van niet alleen duurzame maar ook gezondere voeding, brengt het [actieplan om de vervuiling tot nul terug te brengen](#) een schonere en gezondere leefruimte tot stand, en moet het [EU4Health-programma \(2021-2027\)](#) samen met andere fondsen en programma's helpen om gezondheidskwesties vanuit verschillende perspectieven aan te pakken. Verschillende beleidsmaatregelen hebben tot doel schade aan de gezondheid te voorkomen die wordt veroorzaakt door de klimaatverandering, zoals het toenemende aantal sterfgevallen als gevolg van hittegolven en natuurrampen, en de veranderende besmettingspatronen van door water overgedragen ziekten en ziekten die door insecten, slakken of andere koudbloedige dieren worden overgedragen. Voorts wordt in het [achtste milieueactieprogramma](#), dat in 2022 in werking trad, gepleit voor een betere koppeling tussen milieubeleid, waaronder ook milieuproblematiek, en gezondheidsbeleid.

B. Ziektepreventie en gezondheidsbevordering

Preventie is een breed terrein waartoe onder meer initiatieven tegen kanker, overdraagbare en niet-overdraagbare ziekten, vaccinatie en de bestrijding van antimicrobiële resistentie behoren.

Kanker is de op een na belangrijkste doodsoorzaak in de EU. Deze ziekte raakt niet alleen individuele patiënten en hun families, maar trekt ook een zware wissel op de gezondheidszorg, de financiën en de algemene economische productiviteit. Kanker wordt op Europees niveau aangepakt via een aantal initiatieven. Het Parlement heeft de Bijzondere Commissie kankerbestrijding (BECA) opgericht (2020-2022), die de maatregelen onderzoekt die de EU kan nemen om kanker te bestrijden. Het [Europees](#)



[kankerbestrijdingsplan](#) uit 2021, dat zich richt op de preventie, vroegtijdige diagnose, behandeling en follow-up van kanker, vormt het antwoord van de EU op de toenemende uitdagingen op het gebied van kankerbestrijding. In september 2022 presenteerde de Commissie een [nieuwe aanpak](#) ter ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten om kankerscreening te stimuleren. Het doel van de aanbeveling is de deelname aan de screening op borst-, colorectale en baarmoederhalskanker te verhogen, in overeenstemming met de doelstelling van het Europees kankerbestrijdingsplan om deze screenings uiterlijk in 2025 uit te breiden tot 90 % van de daarvoor in aanmerking komende personen.

In december 2021 lanceerde de Commissie [Healthier together – EU non-communicable diseases initiative](#) (Samen gezonder – het EU-initiatief inzake niet-overdraagbare ziekten) om de EU-landen te helpen de grote problemen in verband met niet-overdraagbare ziekten te verminderen en het welzijn van de burgers te verbeteren. Naar schatting kampen meer dan 84 miljoen mensen in de EU met geestelijke gezondheidsproblemen. De [gezamenlijke EU-actie inzake geestelijke gezondheid en welzijn](#) liep van 2013 tot en met 2018 en heeft geleid tot een [Europees kader voor actie inzake geestelijke gezondheid en welzijn](#), dat bijdraagt tot de bevordering van geestelijke gezondheid. Aangezien zelfdoding de op een na grootste doodsoorzaak in de leeftijdsgroep van 15 tot en met 29 jaar is, blijven preventie, bewustmaking, niet-stigmatisering en toegang tot hulp bij depressie, zelfbeschadiging en zelfdoding van groot belang. Op 13 september 2022 riep het Parlement in een [resolutie](#) over de impact van COVID-19 op jongeren de Commissie op een Europees Jaar van de Geestelijke Gezondheid in te stellen. Vanuit het [EU4Health-werkprogramma 2023](#) wordt er nog altijd steun verleend voor het bevorderen en voorkomen van problemen op het gebied van geestelijke gezondheid. Hart- en vaatziekten zijn de belangrijkste doodsoorzaak in de EU. Levensstijlfactoren zoals het gebruik van drugs, alcohol en tabak hebben ernstige gevolgen voor de menselijke gezondheid en dragen in grote mate bij aan hart- en vaatziekten. De bestrijding van deze levensstijlfactoren is een belangrijk punt van zorg in het volksgezondheidsbeleid. De tabaksproductenrichtlijn ([Richtlijn 2014/40/EU](#); van toepassing sinds 2016) en de richtlijn betreffende de accijns op tabak ([Richtlijn 2011/64/EU van de Raad](#)) waren mijlpalen in dit proces. Het gebruik van drugs brengt ook kosten en schade met zich mee voor de volksgezondheid en de openbare veiligheid. In december 2020 keurde de Raad de nieuwe [EU-drugsstrategie 2021-2025](#) goed. In dit document wordt een overkoepelend beleidskader vastgesteld en worden strategische prioriteiten voor het EU-beleid inzake illegale drugs geformuleerd voor drie soorten maatregelen: vermindering van het aanbod van drugs, terugdringing van de vraag naar drugs en aanpak van aan drugs gerelateerde schade. De inspanningen om de [EU-alcoholstrategie van 2006](#) te herzien, zijn [momenteel tot stilstand gekomen](#).

Wat overdraagbare ziekten en [grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid](#) betreft, heeft het ECDC een systeem voor vroegtijdige waarschuwing en reactie ingevoerd en coördineert het Comité voor de beveiliging van de gezondheid van de EU de reactie op uitbraken en epidemieën. De samenwerking met de Wereldgezondheidsorganisatie van de VN (WHO) is daarbij onmisbaar, zoals is gebleken bij de uitbraak van de COVID-19-pandemie begin 2020. Er werden veel ad-hocmaatregelen genomen in het kader van spoedprocedures (zie de speciale [webpagina van EUR-Lex](#) en de [website over de respons op het coronavirus](#) van de Commissie) waaronder:



- [Verordening \(EU\) 2020/1043](#) van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 betreffende de uitvoering van klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik die geheel of gedeeltelijk uit genetisch gemodificeerde organismen bestaan en die bestemd zijn voor de behandeling of de voorkoming van de coronavirusziekte (COVID-19), alsmede de levering van die geneesmiddelen;
- de mededelingen van de Commissie [“EU-strategie voor COVID-19-vaccins”](#) en [“Voorbereiding van COVID-19-vaccinatiestrategieën en inzet van COVID-19-vaccins”](#);
- de [aanbeveling](#) van de Raad van 13 oktober 2020 waarin gemeenschappelijke criteria en een gemeenschappelijk kader voor reismaatregelen in reactie op de COVID-19-pandemie zijn vastgesteld.

In 2020 is de Commissie aanvullende maatregelen blijven nemen om de weerbaarheid op verschillende gebieden in alle lidstaten te helpen vergroten. De maatregelen omvatten het verbinden van nationale contactapps, het uitbreiden van reisevrijstellingen, het frequenter uitvoeren van tests en het aanleggen van voorraden voor vaccins. Het COVID-19-responspakket bestond onder meer uit de volgende documenten:

- [Mededeling van de Commissie over aanvullende COVID-19-responsmaatregelen](#);
- [Aanbeveling van de Commissie betreffende de COVID-19-teststrategieën](#);
- [Aanbeveling van de Commissie inzake het gebruik van snelle antigeentests](#);

In 2022 werd het [mandaat van het EMA](#) verlengd, werd het mandaat van het ECDC uitgebreid met een [nieuwe verordening inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen](#) en kreeg de [Autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied](#) (HERA) extra bevoegdheden.

C. Maatschappelijke veranderingen, demografische transitie

In het [verslag uit 2023 van de Commissie over demografische veranderingen](#) worden de uitdagingen onderzocht in verband met de vergrijzing, de bevolkingsafname en de vermindering van het aantal personen in de werkende leeftijd. Het aanpakken van de vergrijzing in de EU en het waarborgen van een hoge levenskwaliteit op oudere leeftijd en duurzame gezondheidszorgstelsels zijn belangrijke uitdagingen. In 2020 lanceerde de WHO het Decennium voor gezond ouder worden en in dit verband publiceerde de Commissie in januari 2021 een [groenboek over vergrijzing](#).

In antwoord op de uitdagingen als gevolg van de migratiecrises werd in 2016 het [actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen](#) vastgesteld. In het actieplan wordt onder meer aandacht besteed aan de knelpunten in de gezondheidssituatie van migranten, zoals de toegang tot gezondheidsdiensten. In 2020 presenteerde de Commissie de [Europese migratieagenda](#) en het [nieuwe migratie- en asielpact](#), die erop gericht zijn het Europese beleid op dit gebied verder te stroomlijnen.

Al in 2015 riep het Parlement op tot maatregelen om de ongelijkheden tussen kinderen op het gebied van onder meer gezondheid te verminderen, evenals tot de invoering van een kindergarantie in het kader van een [EU-plan om kinderarmoede te bestrijden](#). In juni 2021 keurde de Raad het voorstel van de Commissie tot [instelling van een Europese kindergarantie](#) goed. Als volgende stap [ontwikkelen](#) de lidstaten nationale plannen waarin wordt uiteengezet hoe ze de kindergarantie tot en met 2030 zullen uitvoeren.



D. Geneesmiddelen (2.2.5)

Een geneesmiddel (farmaceutisch product) is elke enkelvoudige of samengestelde substantie die wordt gebruikt om ziekten bij de mens te behandelen of te voorkomen. In [Richtlijn 2001/83/EG](#) en [Verordening \(EG\) nr. 726/2004](#) zijn de vereisten en procedures vastgelegd voor het verlenen van vergunningen voor het in de handel brengen van geneesmiddelen alsook de regels voor het toezicht op toegelaten geneesmiddelen. Deze bepalingen zijn gewijzigd bij [Verordening \(EU\) 2019/1243](#), waarbij speciale maatregelen zijn ingevoerd die de toegankelijkheid van geneesmiddelen moeten waarborgen en de tekorten in de hele EU moeten aanpakken. Geneesmiddelen kunnen door de nationale autoriteiten worden toegelaten via de gedecentraliseerde procedure of door de Commissie via de gecentraliseerde procedure, waarbij het EMA de wetenschappelijke beoordelingen uitvoert. Het EMA is ook verantwoordelijk voor het faciliteren van de ontwikkeling van geneesmiddelen, het beoordelen van vergunningen voor het in de handel brengen van geneesmiddelen, het monitoren van de veiligheid van geneesmiddelen en het verstrekken van informatie aan gezondheidswerkers. In klinische proeven worden de werkzaamheid en veiligheid van geneesmiddelen bij mensen onderzocht. Bij [Verordening \(EU\) nr. 536/2014](#), die in januari 2022 in werking trad, zijn geharmoniseerde regels vastgesteld voor de toelating en uitvoering van klinische proeven.

De Commissie presenteerde in april 2023 haar [geneesmiddelenpakket](#), dat tot doel heeft geneesmiddelen beter beschikbaar, toegankelijker en betaalbaarder te maken. Tegelijkertijd stelde zij een [aanbeveling van de Raad](#) voor om de strijd tegen antimicrobiële resistentie (AMR) op te voeren. Op 13 juni 2023 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan de [aanbeveling](#) inzake de uitbreiding van de EU-maatregelen ter bestrijding van antimicrobiële resistentie met behulp van een “één gezondheid”-benadering.

E. E-gezondheid

De EU bevindt zich midden in het proces van digitalisering in de gezondheidszorg. Dit betekent dat er in verschillende onderdelen van de zorg digitale technologieën en informatiebeheersystemen worden ingevoerd. Daarbij moet worden gedacht aan elektronische patiëntendossiers (EPD), telegeneeskunde, draagbare apparaten, mobiele apps, gegevensanalyse en andere digitale instrumenten. In haar toespraak tijdens de top over de toekomst van de gezondheidszorg in 2023 verklaarde commissaris Stella Kyriakides dat “digitalisering de kwaliteit, toegankelijkheid en veerkracht van de gezondheidszorg kan verbeteren”. De digitalisering van de gezondheidszorg maakt deel uit van de [strategie voor een digitale eengemaakte markt voor de EU](#), die de digitale harmonisatie tussen de EU-lidstaten moet bevorderen.

Het e-gezondheidsnetwerk is een vrijwillig netwerk dat is opgericht krachtens artikel 14 van [Richtlijn 2011/24/EU](#) en een platform biedt voor de bevoegde autoriteiten in de lidstaten die zich met e-gezondheid bezighouden. In de [mededeling van de Commissie over de digitale transformatie van gezondheid en zorg in de digitale eengemaakte markt](#) van 2018 worden de volgende prioriteiten gesteld: veilige toegang van burgers tot hun gezondheidsgegevens, ook over de grenzen heen; gepersonaliseerde geneeskunde via een gedeelde EU-gegevensinfrastructuur, waardoor onderzoekers en andere gezondheidsdeskundigen middelen kunnen bundelen in de hele EU; en empowerment van burgers met digitale instrumenten voor gebruikersfeedback en persoonsgerichte zorg (mobiele gezondheidsapplicaties, gepersonaliseerde geneeskunde). Dankzij de



[digitale diensteninfrastructuur voor e-gezondheid](#) (eHDSI) kunnen Europese burgers ook zorg krijgen als zij binnen de EU naar het buitenland reizen. In mei 2022 werd er een wetgevingsvoorstel voor een [Europese ruimte voor gezondheidsgegevens](#) gepresenteerd, dat EU-burgers in staat moet stellen om controle uit te oefenen over hun gezondheidsgegevens, en dat grensoverschrijdend gebruik van zulke gegevens voor onderzoek en innovatie, met inachtneming van de gegevensbescherming, mogelijk moet maken.

F. Evaluatie van gezondheidstechnologie (EGT)

De EGT heeft tot doel empirisch onderbouwde gegevens te verschaffen met het oog op een veilig, doeltreffend, patiëntgericht en kostenefficiënt gezondheidsbeleid. De nationale autoriteiten maken ook gebruik van EGT-bevindingen om te bepalen welke technologieën op nationaal niveau moeten worden vergoed. Door middel van de EGT wordt de toegevoegde waarde van gezondheidstechnologieën — geneesmiddelen, medische hulpmiddelen en diagnostische instrumenten, chirurgische procedures en maatregelen voor ziektepreventie en de diagnose en behandeling van ziekten — beoordeeld. In december 2021 is er een [nieuwe verordening](#) aangenomen betreffende de [evaluatie van gezondheidstechnologie](#).

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft voortdurend aangedrongen op een samenhangend volksgezondheidsbeleid. Het heeft zich ook via talrijke adviezen, studies, debatten, schriftelijke verklaringen en initiatiefverslagen over uiteenlopende gezondheidskwesties actief ingezet voor een versterking en bevordering van het gezondheidsbeleid. Aan het begin van de huidige zittingsperiode is het een proactievere rol gaan spelen bij het bepalen van de agenda en heeft het erop aangedrongen kankerbestrijding tot een topprioriteit van het gezondheidsbeleid van de EU te maken. Tijdens de COVID19-crisis heeft het Parlement een actieve rol gespeeld bij het bevorderen van een gecoördineerde Europese respons en heeft het [benadrukt](#) dat er veel nauwer moet worden samengewerkt op het gebied van gezondheid om een Europese gezondheidsunie tot stand te brengen.

De Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid ([ENVI](#)) is binnen het Parlement de belangrijkste speler op het gebied van [gezondheidskwesties](#). Begin 2023 heeft de commissie ENVI een nieuwe permanente Subcommissie volksgezondheid (SANT) opgericht, die de rol van het Parlement zal versterken bij het uitoefenen van toezicht op en het bevorderen van de ontwikkeling van het EU-gezondheidsbeleid. Het Parlement heeft met de oprichting van een Bijzondere Commissie kankerbestrijding ook de noodzaak van een meer gecoördineerde Europese aanpak van kankerbestrijding hoog op de politieke agenda van zijn negende zittingsperiode geplaatst.

Het Parlement heeft aangedrongen op een op zichzelf staand Europees gezondheidsprogramma waarmee steun voor EU4Health wordt gewaarborgd. Het houdt ook toezicht op de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit door middel van dialogen, vragen, studies en intern onderzoek, hetgeen het belang van hervormingen op gezondheidsgebied onderstreept. Het Parlement heeft daarnaast consequent gepleit voor de bevordering van geestelijk welzijn en het prioriteren van geestelijke gezondheid in de beleidsvorming van de EU.



Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de websites van de [Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid](#) en de [Subcommissie volksgezondheid](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.2.5. GENEESMIDDELEN EN MEDISCHE HULPMIDDELEN

Geneesmiddelen en medische hulpmiddelen, die rechtstreeks van invloed zijn op de volksgezondheid, zijn onderworpen aan de voorschriften van de interne markt. De EU beschikt over een robuust wettelijk kader om de volksgezondheid te beschermen en de veiligheid van deze middelen te waarborgen. De EU houdt zich in dit kader bezig met vele belangrijke onderwerpen, zoals de toegang tot betaalbare geneesmiddelen, de strijd tegen antimicrobiële resistentie, het bevorderen van ethische normen voor klinische proeven, het gebruik van artificiële intelligentie in medische hulpmiddelen, en de ontwikkeling van stimulansen voor onderzoek en ontwikkeling.

RECHTSGROND

De artikelen 168 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

ACHTERGROND

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de vaststelling van gezondheidsbeleid en de organisatie en verstrekking van gezondheidszorg en medische zorg. De EU heeft een aanvullende bevoegdheid die haar in staat stelt acties te ondersteunen en te coördineren en bindende wetgeving inzake geneesmiddelen en medische hulpmiddelen vast te stellen.

RESULTATEN EN ACTUELE ONTWIKKELINGEN

A. Algemene regelgeving inzake geneesmiddelen

Een geneesmiddel (farmaceutisch product) is elke enkelvoudige of samengestelde substantie die gebruikt wordt om ziekten bij de mens te behandelen of te voorkomen. Om de volksgezondheid te beschermen, zijn de vergunningverlening voor het in de handel brengen en de indeling en etikettering van geneesmiddelen sinds 1965 op EU-niveau geregeld. De beoordeling van de meeste geneesmiddelen vindt centraal plaats via het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA). In 1995 werd de gecentraliseerde vergunningsprocedure ingevoerd om goedkeuringen te stroomlijnen en een stabiel aanbod van geneesmiddelen in stand te houden. De belangrijkste wetgevingskaders op dit gebied zijn [Richtlijn 2001/83/EG](#) en [Verordening \(EG\) nr. 726/2004](#), waarin de voorschriften zijn neergelegd voor de vaststelling van gecentraliseerde en gedecentraliseerde procedures voor vergunningen voor het in de handel brengen. Deze kaders zijn gewijzigd bij [Verordening \(EU\) 2019/1243](#), waarbij specifieke maatregelen worden ingevoerd om de beschikbaarheid van geneesmiddelen te waarborgen en tekorten binnen de EU te beheren. In april 2023 heeft de Commissie een voorstel aangenomen voor een [nieuwe richtlijn](#) en een [nieuwe verordening](#) tot intrekking van respectievelijk [Richtlijn 2001/83/EC](#) en [Verordening \(EG\) nr. 726/2004](#).

Als geneesmiddelen eenmaal in de handel zijn gebracht, worden zij door het EMA via het systeem voor geneesmiddelenbewaking, in het kader waarvan schadelijke bijwerkingen in de dagelijkse klinische praktijk worden geregistreerd, voortdurend gemonitord.



Naast de algemene regelgeving inzake geneesmiddelen is er specifieke regelgeving inzake weesgeneesmiddelen voor de behandeling van zeldzame ziekten ([Verordening \(EG\) nr. 141/2000](#)), geneesmiddelen voor kinderen ([Verordening \(EG\) nr. 1901/2006](#)) en geneesmiddelen voor geavanceerde therapie ([Verordening \(EG\) nr. 1394/2007](#)). Meer informatie over dit onderwerp is te vinden onder D.

B. Klinische proeven

Een klinische proef is een systematische bestudering van een geneesmiddel bij menselijke proefpersonen, bedoeld om de doeltreffendheid en de veiligheid van dat geneesmiddel vast te stellen. Een geneesmiddel kan alleen in de handel worden gebracht als het vergezeld gaat van documenten waarin de resultaten van de met dat geneesmiddel uitgevoerde tests zijn opgenomen. Sinds 1990 zijn er geleidelijk, zowel in de EU als internationaal, steeds meer normen ontwikkeld, die inmiddels ook in EU-wetgeving zijn vastgelegd en die door de farmaceutische industrie moeten worden nageleefd. Bij de laatste herziening van de EU-wetgeving, die in 2014 plaatsvond, werden geharmoniseerde voorschriften vastgesteld voor de toelating en uitvoering van klinische proeven ([Verordening \(EU\) nr. 536/2014](#)). Klinische proeven moeten voortaan onderworpen worden aan een wetenschappelijke en ethische toetsing en bovendien is voor klinische proeven een voorafgaande toelating vereist. Voorts moeten bij klinische proeven de rechten, de veiligheid, de waardigheid en het welzijn van proefpersonen worden beschermd en moeten de belangen van de proefpersonen altijd voorrang krijgen boven alle andere belangen. Daarnaast moeten klinische proeven bedoeld zijn om betrouwbare en robuuste gegevens te genereren. Bij Verordening (EU) nr. 536/2014, die eind januari 2022 in werking is getreden, is het EU-[informatiesysteem voor klinische proeven](#) ingesteld om ingediende aanvragen voor klinische proeven te centraliseren en de resultaten van deze proeven te verstrekken, waarmee de transparantie en toegankelijkheid van klinisch onderzoek wordt vergroot.

C. Geneesmiddelen voor geavanceerde therapie

Geneesmiddelen voor geavanceerde therapie zijn relatief nieuwe soorten geneesmiddelen of farmaceutische producten, ontwikkeld op basis van de laatste ontwikkelingen op het gebied van de cellulaire en moleculaire biotechnologie, en nieuwe behandelingen, zoals gentherapie, celtherapie en weefseltechnologie. Deze complexe producten met een farmacologisch, immunologisch of metabolisch effect kunnen niet beschouwd worden als conventionele geneesmiddelen. Daarom is er voor deze producten specifieke wetgeving vastgesteld (zie [Verordening \(EG\) nr. 1394/2007](#) en [Richtlijn 2009/120/EG](#)). Weefsels en cellen moeten vanwege het risico van ziekteoverdracht dat zij met zich meebrengen, aan strikte veiligheids- en kwaliteitseisen worden onderworpen. [Richtlijn 2004/23/EG](#) tot vaststelling van kwaliteits- en veiligheidsnormen voor het doneren, verkrijgen, testen, bewerken, bewaren en distribueren van menselijke weefsels en cellen is als het gaat om deze producten dan ook uiterst relevant. Binnen het EMA is een [comité voor geavanceerde therapieën](#) ingesteld, dat verantwoordelijk is voor het beoordelen van de kwaliteit, veiligheid en doelmatigheid van geneesmiddelen voor geavanceerde therapie en dat de wetenschappelijke ontwikkelingen in de biogeneeskunde, een tak van de geneeskunde die enorm in ontwikkeling is en een enorm potentieel heeft voor patiënten en de geneesmiddelensector, volgt.



D. Weesgeneesmiddelen en geneesmiddelen voor kinderen

Voor geneesmiddelen voor kinderen is ook specifieke regelgeving vastgesteld ([Verordening \(EG\) nr. 1901/2006](#)), dit om ervoor te zorgen dat deze geneesmiddelen op ethische wijze en speciaal voor gebruik bij kinderen zijn getest, in de specifieke behoeften van kinderen voorzien en beschikbaar zijn in een samenstelling en dosering die geschikt is voor kinderen. [Verordening \(EU\) 2019/5](#) wijzigt Verordening (EG) nr. 1901/2006, zodat rekening wordt gehouden met het feit dat de specifieke verplichtingen waarvoor financiële sancties gelden, nu zijn vastgelegd in [Verordening \(EG\) nr. 726/2004](#). Voordat farmaceutische bedrijven een aanvraag indienen ter verkrijging van een vergunning voor een nieuw geneesmiddel, voeren zij studies uit met kinderen om bewijzen te vergaren over de veiligheid en doeltreffendheid van het betreffende geneesmiddel. Het [Comité voor kindergeneesmiddelen](#) van het EMA beoordeelt deze studies en de gegevens die in het kader van die studies worden gegenereerd.

In de EU worden ziekten met een prevalentie van minder dan 5 patiënten per 10 000 mensen aangemerkt als zeldzame ziekte. Weesgeneesmiddelen zijn geneesmiddelen die specifiek ontwikkeld zijn voor de behandeling van dergelijke ziekten. In [Verordening \(EG\) nr. 141/2000](#) is de gecentraliseerde procedure voor de aanwijzing van geneesmiddelen als weesgeneesmiddelen vastgelegd. Aangezien slechts een gering aantal lijdt aan zeldzame ziekten, is onderzoek op dit gebied economisch niet erg aantrekkelijk. De EU heeft daarom het [initiatief innovatieve geneesmiddelen](#) ontplooid om de industrie te stimuleren tot het ontwikkelen van weesgeneesmiddelen. In 2017 is de Commissie gestart met haar [evaluatie](#) van de wetgeving inzake geneesmiddelen voor kinderen en zeldzame ziekten. Tussen mei en juli 2021 heeft de Commissie een [openbare raadpleging](#) over dit onderwerp gehouden. In november 2022 heeft de Commissie het [richtsnoer](#) gepubliceerd voor de vorm en de inhoud van aanvragen voor aanwijzing als weesgeneesmiddel en voor overdracht van aanwijzingen naar een andere initiatiefnemer. Aangezien zeldzame ziekten een wereldwijd probleem vormen, werkt het EMA uitgebreid samen met zijn mondiale tegenhangers bij het aanwijzen en beoordelen van weesgeneesmiddelen.

Weesgeneesmiddelen en geneesmiddelen voor kinderen komen ook aan de orde in het [voorstel](#) van de Commissie van 2023 voor een nieuwe verordening als onderdeel van het “geneesmiddelenpakket” tot vaststelling van procedures van de Unie voor het verlenen van vergunningen voor en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk gebruik.

E. Medische hulpmiddelen

Een medisch hulpmiddel is elk product dat wordt gebruikt voor medische doeleinden, waaronder diagnose, preventie, behandeling, onderzoek of verandering van anatomie, alsmede anticonceptiehulpmiddelen en steriliserende medische apparatuur.

[Verordening \(EU\) 2017/745](#) (de verordening medische hulpmiddelen) en [Verordening \(EU\) 2017/746](#) bevatten voorschriften betreffende het in de handel brengen van medische hulpmiddelen en medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en betreffende klinisch onderzoek op dat gebied. Deze verordeningen zijn in mei 2021 respectievelijk mei 2022 [in werking getreden](#). De hulpmiddelen zijn ingedeeld in risicoklassen en voor elke risicoklasse gelden specifieke voorschriften. Met deze verordeningen worden strengere procedures ingevoerd voor conformiteitsbeoordelingen en toezicht na het in de handel brengen van medische



hulpmiddelen, wordt vereist dat fabrikanten voortaan gegevens overleggen over de klinische veiligheid van hulpmiddelen, wordt een systeem ingevoerd voor unieke hulpmiddelenidentificatie voor de traceerbaarheid van medische hulpmiddelen, en wordt een Europese databank opgericht voor medische hulpmiddelen. [Verordening \(EU\) 2023/607](#) van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2023 wijzigt de bovengenoemde verordeningen wat betreft de overgangsbepalingen voor bepaalde medische hulpmiddelen en medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek. Met deze nieuwe verordening wordt een gefaseerde verlenging ingevoerd van de overgangperiode waarin de verordening medische hulpmiddelen voorziet, onder bepaalde voorwaarden. Ook wordt in zowel de verordening medische hulpmiddelen als in de IVD-verordening de uiterste verkoopdatum geschrapt, waarna hulpmiddelen die vóór of tijdens de overgangperioden in de handel zijn gebracht en die zich nog in de toeleveringsketen bevinden, uit de handel zouden moeten worden genomen.

F. Antimicrobiële resistentie

Antimicrobiële middelen zijn stoffen die micro-organismen, waaronder bacteriën, virussen, schimmels en parasieten, doden of remmen. Er is een verband tussen het gebruik (en het misbruik) van antimicrobiële middelen en het steeds vaker voorkomen van micro-organismen die resistentie tegen dergelijke middelen hebben ontwikkeld. Deze resistentie vormt een bedreiging voor de volksgezondheid en zorgt voor aanzienlijk hogere kosten. De EU zet zich al sinds het einde van de jaren negentig in voor de aanpak van antimicrobiële resistentie. Het in 2017 aangenomen [Europees “één gezondheid-actieplan](#) tegen antimicrobiële resistentie waarborgt effectieve behandeling van infecties door het ontstaan van resistentie te voorkomen en verspreiding van resistentie tegen te gaan, en de ontwikkeling van nieuwe antimicrobiële stoffen te bevorderen en de beschikbaarheid daarvan te vergroten. Op 1 juni 2023 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over de inspanningen van de EU om antimicrobiële resistentie tegen te gaan. Daarnaast heeft de Raad op 13 juni 2023 zijn goedkeuring gehecht aan een [aanbeveling](#) over het opvoeren van de EU-maatregelen ter bestrijding van antimicrobiële resistentie door middel van een “één gezondheid” -benadering. In februari 2023 heeft de Commissie [Gedelegeerde Verordening \(EU\) 2023/905](#) tot aanvulling van [Verordening \(EU\) 2019/6](#) wat betreft de toepassing van het verbod op het gebruik van bepaalde antimicrobiële geneesmiddelen bij dieren gepubliceerd.

ANDERE UITDAGINGEN

De EU werkt voortdurend aan de uitvoering van initiatieven ter bevordering van onderzoek en innovatie in de farmaceutische sector. De kaderprogramma's voor onderzoek hebben het onderzoek op het gebied van gezondheid altijd ondersteund. Het huidige financieringsprogramma voor onderzoek en innovatie, [Horizon Europe](#), heeft ten doel gezondheidsgerelateerd onderzoek te bevorderen en op de uitdagingen van deze tijd in te spelen door middelen vrij te maken voor de volgende actiegebieden: de gezondheid van burgers van alle leeftijden, gezondheidsbepalende sociale en milieufactoren, niet-overdraagbare en zeldzame ziekten, infectieziekten, instrumenten, technologieën en digitale oplossingen voor gezondheid en zorg, en gezondheidszorgstelsels.

Ook andere EU-financieringsprogramma's spelen een belangrijke rol, zoals het [EU4Health-programma](#) voor de periode 2021-2027, dat is aangenomen met het oog op verbetering van de crisisparaatheid, en het [Europees Sociaal Fonds Plus](#) 2021-2027,



dat de toegang tot gezondheidszorg ondersteunt. Voorts heeft de EU via het initiatief innovatieve geneesmiddelen en daaraan voorafgaande initiatieven een aanzienlijk bedrag aan steun uitgetrokken voor de ontwikkeling van innovatieve geneesmiddelen en dringend noodzakelijke behandelingen, alsook voor het realiseren van een snellere toegang tot nieuwe behandelingen.

Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie omvat het recht op gezondheid ook de toegang tot essentiële geneesmiddelen. Toegang tot medische zorg hangt echter steeds meer af van de beschikbaarheid van betaalbare geneesmiddelen. Onderzoek wijst uit dat er verschillen tussen de lidstaten bestaan wat betreft de verkoop van innovatieve geneesmiddelen, die kunnen worden toegeschreven aan economische verschillen en verschillen in de gezondheidszorginfrastructuur. Deze verschillen zijn nog groter geworden door de economische crisis. Het Parlement maakt zich zorgen over deze ernstige situatie en heeft diverse initiatiefverslagen opgesteld over de toegang tot geneesmiddelen. In 2017 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over EU-opties voor een betere toegang tot geneesmiddelen. Ook de huidige Commissie beschouwt de toegang tot betaalbare geneesmiddelen als prioriteit, hetgeen weerspiegeld wordt in de [farmaceutische strategie](#) van de Commissie van 2020.

Bij het EMA biedt een [taskforce inzake de beschikbaarheid van toegelaten geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik](#) strategische en structurele oplossingen om verstoringen van de voorziening van geneesmiddelen aan te pakken en ervoor te zorgen dat deze in de EU beschikbaar blijven, waarbij de structuren en processen die het EMA heeft opgezet om tekorten aan geneesmiddelen aan te pakken overeenkomstig [Verordening \(EU\) 2022/123](#) betreffende een grotere rol van het EMA in de eerste plaats gericht zijn op activiteiten in verband met crisissituaties.

Gezien de toenemende bezorgdheid over tekorten aan bepaalde geneesmiddelen, die nog zijn verergerd door geopolitieke gebeurtenissen zoals de oorlog in Oekraïne, de energiecrises en de hoge inflatie, moet ook aandacht worden besteed aan het aanbodaspect van geneesmiddelen. In dit kader heeft het EMA in 2019 een [richtsnoer](#) gepubliceerd voor het opsporen en melden van geneesmiddelentekorten.

In december 2021 werd [Verordening \(EU\) 2021/2282](#) betreffende de evaluatie van gezondheidstechnologie en tot wijziging van Richtlijn 2011/24/EU gepubliceerd. De verordening is in januari 2022 in werking getreden en is van toepassing vanaf januari 2025. De nieuwe verordening zal voorzien in een steunkader en procedures voor samenwerking op EU-niveau op het gebied van de klinische evaluatie van gezondheidstechnologieën en in gemeenschappelijke methodologieën ter zake. Dit zal er onder meer toe bijdragen dat nieuwe geneesmiddelen sneller beschikbaar worden.

Op 7 maart 2023 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan het [voorstel van de Commissie](#) om de overgangperiode te verlengen met het oog op aanpassing aan de nieuwe regels van de verordening betreffende medische hulpmiddelen.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft zich altijd ingezet voor de totstandbrenging van een coherent volksgezondheidsbeleid en een beleid inzake farmaceutica dat rekening houdt met zowel volksgezondheidsaspecten als de belangen van de industrie. Het Parlement heeft als medewetgever actief bijgedragen aan de totstandkoming van enkele recente wetgevingshandelingen, waaronder wetgeving inzake klinische proeven,



medische hulpmiddelen en hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek. Het Parlement heeft gedurende het wetgevingsproces gepleit voor versterking van de patiëntveiligheid. De niet-wetgevingsresoluties van het Parlement en de debatten over actuele onderwerpen, zoals het gebruik van artificiële intelligentie in medische hulpmiddelen, toegang tot geneesmiddelen en antimicrobiële resistentie, laten zien dat het Parlement veel aandacht schenkt aan bestaande uitdagingen en aan nieuwe bedreigingen. Tijdens de hoorzitting met Europees commissaris Kyriakides wees het Parlement nogmaals op de noodzaak om deze uitdagingen aan te pakken.

Tijdens de onderhandelingen over [Verordening \(EU\) 2021/2282](#) betreffende de evaluatie van gezondheidstechnologie in 2021 heeft het Parlement erop aangedrongen dat de evaluatie van gezondheidstechnologie gebruikt wordt om innovaties te bevorderen waarmee de beste resultaten behaald worden voor patiënten en voor de samenleving in het algemeen, en die medisch personeel, patiënten en medische instellingen in staat stellen om te bepalen of een nieuwe gezondheidstechnologie, gelet op de risico's en voordelen daarvan, een verbetering vormt ten opzichte van bestaande gezondheidstechnologieën.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de [website van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbescherming \(ENVI\)](#) en de [Subcommissie volksgezondheid \(SANT\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.2.6. VOEDSELVEILIGHEID

Het EU-voedselveiligheidsbeleid streeft heeft als doel de menselijke gezondheid en de consumentenbelangen te beschermen en de goede werking van de interne markt te bevorderen. De afgelopen jaren zijn de voedselveiligheidsdoelstellingen als gevolg van een paradigmaverschuiving verruimd met voedselonzekerheid als gevolg van klimaatverandering. De Europese Unie zorgt ervoor dat normen inzake de hygiëne van levensmiddelen en diervoeders, de gezondheid van planten en dieren, door voedsel veroorzaakte zoönotische ziekten en de preventie van voedselbesmetting worden nageleefd. De EU regelt ook de etikettering voor levensmiddelen en diervoeders.

RECHTSGROND

Artikel 43, artikel 114, artikel 168, lid 4, en artikel 169 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

ALGEMEEN

Naar aanleiding van een reeks levensmiddelen- en diervoeder crises (zoals de uitbraak van bovine spongiforme encefalopathie (BSE) en de dioxinecrisis) werd het EU-voedselveiligheidsbeleid in het begin van de jaren 2000 drastisch hervormd. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van de “van boer tot bord”-benadering, die bedoeld is om in alle productie- en distributiefasen een hoog veiligheidsniveau te garanderen voor alle levensmiddelen die in de EU op de markt worden gebracht, ongeacht of ze in de EU worden geproduceerd of uit niet-EU-landen worden ingevoerd. Dit wetgevingscorpus vormt een complex en geïntegreerd systeem van regels dat de volledige voedselketen beslaat, van diervoeder en diergezondheid, via gewasbescherming en voedselproductie, tot verwerking, opslag, vervoer, invoer en export, en detailhandel. De EU handhaaft hoge normen voor de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, maar er doen zich nog steeds incidenten in verband met de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders voor. De EU beschikt samen met de nationale autoriteiten en de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) over een degelijk systeem om deze veiligheidsproblemen op te sporen en erop te reageren. Deze regels zullen verder worden ontwikkeld, met toepassing van de “één gezondheid”-benadering in het kader van de [“van boer tot bord”-strategie](#) van de Commissie, die in 2020 werd gepresenteerd als onderdeel van de Europese Green Deal en die erop gericht is de voedselproductie af te stemmen op de bescherming van het milieu.

RESULTATEN

A. Algemene wetgeving

De [algemene beginselen en vereisten](#) van EU-levensmiddelen- en diervoederwetgeving zijn vastgelegd in een kaderverordening van 2002 waarin rekening worden gehouden met het “voorzorgsbeginsel” ([2.5.1](#)). In de verordening is een risicobeoordelingsaanpak uiteengezet en zijn algemene bepalingen vastgesteld inzake de traceerbaarheid van levensmiddelen en diervoeders. De verordening



introduceerde voorts het [systeem voor snelle waarschuwingen voor levensmiddelen en diervoeders](#), aan de hand waarvan de lidstaten en de Commissie snel informatie kunnen uitwisselen en hun acties naar aanleiding van door levensmiddelen en diervoeders veroorzaakte bedreigingen voor de gezondheid kunnen coördineren. Bovendien werd bij de verordening de EFSA opgericht, die belast is met de beoordeling van en voorlichting over alle risico's die verband houden met de voedselketen. Na een "geschiktheidscontrole", en in antwoord op het Europees Burgerinitiatief inzake glyfosaat, heeft de EU haar algemene levensmiddelenwetgeving herzien, om de [transparantie de risicobeoordelingen van de EFSA](#) en de onafhankelijkheid van de onderliggende wetenschappelijke studies te vergroten, en de samenwerking met de lidstaten bij het verstrekken van expertise en gegevens te verbeteren. De Commissie ondernam ook de herziening van andere belangrijke wetgevingsonderdelen op het gebied van [nieuwe voedingsmiddelen](#), genetisch gemodificeerde organismen ([ggo's](#)), [bestrijdingsmiddelen](#), [materialen die met levensmiddelen in aanraking komen](#) en [levensmiddelenadditieven](#), om deze in overeenstemming te brengen met de herziening van de algemene levensmiddelenwetgeving en om transparantie te bevorderen.

B. Levensmiddelenhygiëne

De EU wil zorgen voor levensmiddelenhygiëne van landbouwbedrijven tot consumenten. In april 2004 werd als onderdeel van de "van boer tot bord"-benadering een nieuw wetgevingskader aangenomen, het zogenoemde hygiënepakket, inzake [levensmiddelenhygiëne \(Verordening \(EG\) nr. 852/2004\)](#), [houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong](#) en tot instelling van een communautair kader voor [de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong](#). In het communautaire kader zijn bovendien specifieke regels vastgesteld voor vers vlees, tweekleppige schelpdieren, melk en melkproducten. Met het pakket wordt de verantwoordelijkheid voor voedselhygiëne rechtstreeks bij de verschillende marktdeelnemers in de voedselketen gelegd aan de hand van een systeem van zelfregulering, waarbij gebruik wordt gemaakt van de HACCP-aanpak ("Hazard Analysis and Critical Control Points", risicoanalyse en kritische controlepunten) en waarop toezicht wordt gehouden middels officiële controles door de bevoegde autoriteiten. De bijlagen bij de verordening zijn in maart 2021 [bijgewerkt](#). Verordening (EG) nr. 852/2004 is herhaaldelijk gewijzigd om hygiënepraktijken te handhaven teneinde allergenen te voorkomen, een veilige herverdeling van voedsel te vergemakkelijken en het bewustzijn over voedselveiligheid onder de werknemers van het bedrijf te vergroten.

[Verordening \(EG\) nr. 178/2002](#) inzake de algemene beginselen van de levensmiddelenwetgeving van de EU voegt regels voor traceerbaarheid toe. Als een levensmiddel een gezondheidsrisico oplevert, moeten bedrijven het onmiddellijk uit de handel nemen, gebruikers hiervan op de hoogte brengen en de bevoegde autoriteit waarschuwen.

C. Voedselbesmetting

Voedselbesmetting kan door natuurlijke processen worden veroorzaakt of het gevolg zijn van teeltmethoden of productieprocessen. [Verordening \(EU\) 2023/915](#), die in de plaats is gekomen van vorige Verordening (EG) nr. 1881/2006, is in mei 2023 in werking getreden en is gericht op de vaststelling van maximumgehalten voor verschillende in levensmiddelen aanwezige verontreinigingen. Om de volksgezondheid te beschermen



worden maximumwaarden voor verontreinigende stoffen in zowel dierlijke als plantaardige levensmiddelen (bv. nitraten, zware metalen en dioxinen) vastgesteld en geregeld herzien. Residuen in levensmiddelen kunnen ook het gevolg zijn van voedselproducerende dieren die zijn behandeld met diergeneesmiddelen of zijn blootgesteld aan bestrijdingsmiddelen of biociden. Maximumwaarden voor residuen worden vastgesteld en geregeld herzien. Levensmiddelen met onaanvaardbare hoeveelheden verontreinigende stoffen mogen in de EU niet op de markt worden gebracht.

Daarnaast zijn er regels met betrekking tot materialen die met levensmiddelen in aanraking komen zoals materialen voor het vervoer of de verwerking van levensmiddelen, evenals verpakkingsmaterialen en keukengereedschap of vaatwerk. In een [kaderverordening, die in 2019 is gewijzigd](#), zijn de algemene voorschriften voor alle relevante materialen en voorwerpen vastgelegd om ervoor te zorgen dat componenten van deze materialen niet in levensmiddelen terecht komen in een voor de menselijke gezondheid schadelijke mate. Voor de 17 in bijlage I bij de verordening vermelde materialen en voorwerpen die in contact komen met levensmiddelen (alle materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen) kunnen specifieke EU-maatregelen met meer gedetailleerde bepalingen worden vastgesteld. [Verordening \(EG\) nr. 2023/2006](#) bevat de normen voor goede fabricagemethoden voor materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen. Zo zijn met betrekking tot kunststof bijvoorbeeld beperkingen vastgesteld voor bisfenol A, dat in zuigflessen van kunststof voor zuigelingen wordt gebruikt. In 2011 heeft de EU haar verordeningen inzake kunststoffen die worden gebruikt in materialen die met levensmiddelen in contact komen, geconsolideerd tot één document ([Verordening \(EU\) nr. 10/2011](#)). In september 2022 heeft de Commissie [nieuwe regels vastgesteld voor de veiligheid van materialen en voorwerpen van gerecycleerde kunststof](#) die bestemd zijn om met levensmiddelen in contact te komen.

D. Etikettering van levensmiddelen

Het rechtskader met betrekking tot de etikettering van levensmiddelen is erop gericht consumenten toegang te geven tot duidelijke, begrijpelijke en betrouwbare informatie over de inhoud en samenstelling van producten, om hun gezondheid en belangen te beschermen. Zo moeten allergenen zoals soja, gluten of lactose duidelijk op de verpakking worden vermeld. De belangrijkste vernieuwing in de nieuwe verordening betreffende de verstrekking van [voedselinformatie aan consumenten](#), die in december 2016 in werking is getreden, is dat producenten verplicht worden de aanwezigheid van allergenen in onverpakte levensmiddelen, bijvoorbeeld in restaurants en kantines, aan te geven. De producenten moeten ook de oorsprong van onverwerkt vlees (voor bepaalde soorten vlees, afgezien van rundvlees, waarvan de oorsprong reeds op het etiket moet worden aangegeven) en de aanwezigheid van vervangende levensmiddelen, zoals plantaardige producten die kaas of vlees vervangen, aangeven. In specifieke voorschriften betreffende [oorsprongsetikettering](#) zijn de details vastgelegd, waarbij de vermelding van de plaats waar het dier is gehouden en de plaats van slachting voor voorverpakt vers, gekoeld of bevroren vlees van varkens, schapen, geiten en pluimvee (behoudens enkele uitzonderingen) verplicht wordt gesteld.

De etikettering en de presentatie van, of de reclame voor levensmiddelen mag consumenten niet misleiden. Er bestaan duidelijke regels voor toegestane voedings- of gezondheidsclaims (zoals “vetarm” of “vezelrijk” of beweringen over een



verband tussen levensmiddelen en gezondheid), vastgesteld in [Verordening \(EG\) nr. 1924/2006](#). Dergelijke claims moeten gebaseerd zijn op wetenschappelijk bewijs en zijn te raadplegen in een openbaar EU-register van gezondheidsclaims.

In een verordening van 2013 betreffende [voeding voor specifieke groepen](#), die is [bijgewerkt in 2021](#) en in [maart 2023](#), wordt de brede categorie “dieetvoeding” afgeschaft en worden regels geïntroduceerd voor specifieke kwetsbare groepen consumenten zoals zuigelingen en jonge kinderen, personen met speciale medische condities en personen die energiebeperkte diëten volgen voor gewichtsvermindering.

E. Stoffen die aan levensmiddelen worden toegevoegd

Levensmiddelenadditieven, voedingsenzymen of levensmiddelenaroma's – ook wel “voedselverbeters” genoemd – zijn stoffen die opzettelijk aan levensmiddelen worden toegevoegd om bepaalde technologische functies te vervullen, zoals kleurstoffen, zoetstoffen of conserveermiddelen. Er zijn regels vastgesteld voor de vergunningsprocedure voor en de gebruiksvoorwaarden en etikettering van deze stoffen. Overeenkomstig de EU-wetgeving moeten levensmiddelenadditieven worden goedgekeurd voordat zij in levensmiddelen worden gebruikt. Na goedkeuring worden deze stoffen opgenomen in het EU-repertoire van toegestane levensmiddelenadditieven als bedoeld in [Verordening \(EG\) nr. 1333/2008](#) inzake levensmiddelenadditieven, waarin ook de voorwaarden voor het gebruik ervan worden uiteengezet. Bij deze verordening is ook een uitgebreide lijst van goedgekeurde levensmiddelenadditieven voor de Unie opgesteld, die volledig is bekendgemaakt in [Verordening \(EU\) nr. 1129/2011](#). Dit geldt eveneens voor voedingssupplementen zoals vitamines en mineralen, die aan voedingsmiddelen kunnen worden toegevoegd om deze te verrijken of om de bijzondere voedingseigenschappen ervan te versterken, op voorwaarde dat zij op specifieke lijsten van toegestane stoffen en hun toegestane bronnen staan.

F. Gezondheid van dieren en planten

De EU-regelgeving omvat algemene bepalingen over de bewaking, de melding en de behandeling van infectieziekten en de vectoren ervan, teneinde de veiligheid van de voedselketen te waarborgen. Het [oorspronkelijke wetgevingskader voor de organisatie van officiële controles](#) werd vastgesteld om officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn te garanderen. In mei 2013 stelde de Commissie een wetgevingspakket voor dat voorstellen bevat inzake de gezondheid van dieren en planten, plantaardig teeltmateriaal en officiële controles. De aanpak van de bescherming van de diergezondheid werd met dit pakket maatregelen meer op de risico's gebaseerd, met als doel de officiële controles efficiënter te maken teneinde voedselcrises en -fraude zoveel mogelijk te vermijden. De nieuwe diergezondheidswetgeving van de EU (verordening betreffende [overdraagbare dierziekten](#)) werd vastgesteld in maart 2016 en is in april 2021 in werking getreden. Deze verordening is gericht op de preventie en bestrijding van dierziekten en beoogt de verantwoordelijkheden te verduidelijken en vroegtijdige opsporing en bestrijding van dierziekten te waarborgen. [Verordening \(EU\) 2016/429](#) consolideert een groot aantal wettelijke bepalingen inzake diergezondheid in één wetstekst. De verordening bevat richtsnoeren voor de preventie en het beheer van ziekten die tussen dieren of van dieren op mensen kunnen worden overgedragen.



De nieuwe fytosanitaire regeling ([verordening betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten](#) – wet gezondheid van planten) beoogt gewassen, fruit, groenten en bossen te beschermen tegen het ontstaan en de verspreiding van plantenplagen of -ziekten. Deze regeling heeft ook tot doel de invoercontroles voor planten uit niet-EU-landen te verbeteren en plantenpaspoorten te standaardiseren en tegelijkertijd het scala aan planten waarvoor paspoorten voor opplant vereist zijn, uit te breiden. De verordening is grotendeels in werking getreden in december 2019, samen met de [nieuwe verordening betreffende officiële controles](#), die eveneens betrekking heeft op plantgezondheid en dierlijke bijproducten.

G. Wetgeving inzake diervoeder en etikettering van diervoeder

Exploitanten van diervoederbedrijven moeten ervoor zorgen dat alle fases van de productie, verwerking en distributie die onder hun controle vallen in overeenstemming zijn met de EU-regels voor de [hygiëne van diervoeder](#) en zij dienen volledige traceerbaarheid te garanderen. Dit geldt ook voor de invoer van diervoeders uit en de uitvoer van diervoeders naar derde landen. Bij het voederen van voedselproducerende dieren hebben veehouders de plicht om het risico op biologische, chemische en fysische verontreiniging van diervoeders, dieren en dierlijke producten zo gering te houden als redelijkerwijs haalbaar is. In een aparte richtlijn worden maximumnormen voor [ongewenste stoffen in diervoeding](#) vastgesteld, onder meer voor zware metalen, en wordt de verdunning van besmette voedermiddelen verboden. Er zijn regels inzake [de etikettering en het op de markt brengen van diervoeders](#) vastgesteld om een hoog veiligheidsniveau van diervoeders en, uiteindelijk van de volksgezondheid te waarborgen, en om adequate informatie te verstrekken voor gebruikers en consumenten. De bepalingen inzake [diergeneesmiddelen](#) en [diervoeders met medicinale werking](#) zijn bijgewerkt door middel van respectievelijk Verordening (EU) 2019/6 en Verordening (EU) 2019/4).

H. Nieuwe voedingsmiddelen

Nieuwe voedingsmiddelen, d.w.z. voedingsmiddelen waarvan het gebruik vóór mei 1997 niet wijdverbreid was (bv. alternatieve proteïnen, voedingssupplementen) moeten aan een veiligheidscontrole worden onderworpen alvorens in de EU op de markt te worden gebracht. Sinds 2018 is een [nieuwe verordening](#) van toepassing, die makkelijkere toegang tot innovatieve voedingsmiddelen mogelijk maakt en tegelijkertijd een hoog niveau van voedselveiligheid waarborgt. Deze verordening introduceert een vereenvoudigde, gecentraliseerde EU-brede online toelatingsprocedure voor nieuwe voedingsmiddelen en traditionele levensmiddelen uit derde landen (die in de EU als nieuwe voedingsmiddelen worden beschouwd). Alvorens de Commissie de voedingsmiddelen toelaat, voert de EFSA een gecentraliseerde wetenschappelijke veiligheidsbeoordeling uit, waarbij de voorwaarden voor het gebruik, de aanduiding als voedingsmiddel en de etiketteringsvoorschriften worden vastgesteld. Alle toegelaten nieuwe voedingsmiddelen komen op een positieve lijst terecht. Tot de inwerkingtreding van specifieke wetgeving betreffende voedingsmiddelen van gekloonde dieren vielen dergelijke levensmiddelen onder deze verordening en moesten zij dus op passende wijze worden geëtiketteerd.

I. Genetisch gemodificeerde organismen (ggo's)

Een ggo is "een organisme, met uitzondering van menselijke wezens, waarvan het genetische materiaal veranderd is op een wijze welke van nature door voortplanting



en/of natuurlijke recombinaatie niet mogelijk is”^[1]. Planten kunnen met moderne biotechnologie worden gemodificeerd, bijvoorbeeld om ze resistent te maken tegen ziekten of om de opbrengst ervan te verhogen. In overeenstemming met het voorzorgsbeginsel heeft de EU een strikt rechtskader opgesteld voor de teelt en het in de handel brengen van ggo's die in voedingsmiddelen of diervoeder worden gebruikt ([Verordening \(EG\) nr. 1829/2003](#), [Verordening \(EG\) nr. 1830/2003](#), [Verordening \(EG\) nr. 65/2004](#) en [Verordening \(EG\) nr. 641/2004](#)). Alvorens een ggo op de markt kan worden gebracht voert de EFSA, samen met wetenschappelijke organen van de lidstaten, een wetenschappelijke risicobeoordeling uit om ieder risico voor de menselijke en diergezondheid en voor het milieu uit te sluiten. Na ontvangst van het advies van de EFSA stelt de Commissie (die van dit advies kan afwijken) een ontwerpbesluit op tot verlening of weigering van een vergunning. Dit besluit moet met een gekwalificeerde meerderheid worden goedgekeurd door een comité van deskundigen, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten. In het geval van “geen standpunt”, d.w.z. indien er geen gekwalificeerde meerderheid voor dan wel tegen de verlening van een vergunning is, wordt het definitieve besluit door de Commissie genomen. Ieder voedingsmiddel of diervoeder waarvoor een vergunning is verleend en dat is gemaakt van ggo's of ggo's bevat, dient traceerbaar te zijn en deze informatie moet duidelijk op het etiket worden vermeld, zodat consumenten een weloverwogen keuze kunnen maken. De lidstaten hebben de mogelijkheid het telen van gewassen met ggo's op hun grondgebied te [beperken of te verbieden](#), zelfs als dat op Europees niveau is toegestaan.

Op 5 juli 2023 heeft de Commissie een [voorstel](#) gepubliceerd voor de regulering van planten die met behulp van specifieke genomische methoden zijn gecreëerd voor gebruik als levensmiddel en diervoeder. Dit komt na een proces dat van start is gegaan in 2018, toen het Hof van Justitie van de EU oordeelde dat organismen die met behulp van deze technieken worden ontwikkeld, moeten worden gereguleerd als “ggo's” in het kader van [Richtlijn 2001/18/EG](#), de bestaande ggo-richtlijn van de EU.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Naar aanleiding van het paardenvleesschandaal en andere gevallen van voedsel fraude heeft het Europees Parlement aangedrongen op de verplichte vermelding van de oorsprong van met name vlees dat als ingrediënt in verwerkte levensmiddelen wordt gebruikt. Het Parlement en de Raad hebben overeenstemming bereikt over strengere officiële voedselinspecties, teneinde de traceerbaarheid van voedingsmiddelen te verbeteren en fraude te bestrijden. Tijdens de onderhandelingen is het Parlement erin geslaagd strengere handhaving ten aanzien van frauduleuze of misleidende praktijken af te dwingen. Het Parlement is bijzonder waakzaam wat betreft bedreigingen voor de volksgezondheid in verband met gekloonde dieren en nanomaterialen of ggo's. Het Parlement controleert met een hoge frequentie ontwerpvoorstellen voor verlening of verlenging van vergunningen voor nieuwe genetisch gemodificeerde planten, zoals maïs of sojabonen, en weigert geregeld zijn goedkeuring hieraan te verlenen.

Naar aanleiding van zorgen over de risico's als gevolg van het gebruik van de onkruidverdelger glyfosaat in de landbouw heeft het Parlement in 2018 een speciale commissie opgericht om de toelatingsprocedure van de Unie voor pesticiden te onderzoeken. Tijdens de herziening van de algemene levensmiddelenwetgeving met

[1] [Richtlijn 2001/18/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu, PB L 106 van 17.4.2001, blz. 1.



het oog op meer transparantie in de hele voedselketen, heeft het Parlement zich ingespannen om ervoor te zorgen dat veiligheidsonderzoeken worden gepubliceerd voordat een product op de markt mag worden gebracht.

Naast andere aanbevelingen herinnerde het Parlement in zijn resolutie over de “van boer tot bord”-strategie [van oktober 2021](#) aan de rol van de Europese levensmiddelenwetgeving bij het vaststellen van mondiale normen voor voedselveiligheid.

In 2022 heeft het Parlement opdracht gegeven tot een [studie](#) getiteld “Independence and transparency policies of the European Food Safety Authority (EFSA)” (Onafhankelijkheids- en transparantiebeleid van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA)).

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website van de Commissie milieu, volksgezondheid en voedselveiligheid \(ENVI\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.3. SOCIAAL EN WERKGELEGENHEIDSBELEID



2.3.1. SOCIAAL EN WERKGELEGENHEIDSBELEID: ALGEMENE BEGINSELEN

Het Europees integratieproces heeft door de jaren heen een aanzienlijke maatschappelijke veranderingen met zich meegebracht. Een belangrijke mijlpaal werd in 2017 bereikt toen het Parlement, de Raad en de Commissie de Europese pijler van sociale rechten afkondigden en nogmaals bevestigden ernaar te streven in de hele EU betere levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden tot stand te brengen. Het bijbehorende actieplan van 2021 omvat concrete initiatieven om dit streven tot werkelijkheid te maken.

RECHTSGROND

Artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en de artikelen 9, 10, 19, 45 tot en met 48, en 145 tot en met 161 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Artikel 3 VEU bepaalt dat de Unie moet streven naar volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang. De gemeenschappelijke doelstellingen van de EU en haar lidstaten op sociaal en werkgelegenheidsgebied, zoals beschreven in artikel 151 VWEU, zijn bevordering van de werkgelegenheid, verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, adequate sociale bescherming, de sociale dialoog, de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen om een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau mogelijk te maken, en de bestrijding van uitsluiting.

RESULTATEN

A. Van het Verdrag van Rome naar het Verdrag van Maastricht

Om werknemers en hun gezinnen in staat te stellen optimaal gebruik te maken van het recht op vrij verkeer en het recht om overal binnen de interne markt naar werk te zoeken, voorzag het Verdrag van Rome (het EEG-Verdrag, 1957) in maatregelen om de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten te coördineren. In dit Verdrag werd het beginsel van een gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers verankerd, dat naar het oordeel van het Hof van Justitie van de Europese Unie rechtstreeks toepasselijk is. Ook werd voorzien in de oprichting van het Europees Sociaal Fonds (ESF) ([2.3.2](#)).

De Europese Akte (1986) introduceerde nieuwe beleidsterreinen waarvoor een gekwalificeerde meerderheid van stemmen geldt, waaronder gezondheid en veiligheid op het werk, sociale dialoog tussen werkgeversorganisaties en vakbonden, en economische en sociale cohesie.

Er ontstond steeds meer eensgezindheid over de noodzaak om meer oog te hebben voor de sociale factoren die samenhangen met de voltooiing van de interne markt. Na langdurige debatten namen de staatshoofden en regeringsleiders van elf lidstaten (alle lidstaten met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk) tijdens de top in Straatsburg



in december 1989 het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden (het Sociaal Handvest) aan.

B. Van het Verdrag van Amsterdam naar het Verdrag van Lissabon

Aan de lastige situatie dat er – ten gevolge van de “opt-out” van het Verenigd Koninkrijk – sprake was van een dubbele rechtsgrond, kwam pas een einde met de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam (1997). Alle lidstaten, ook het Verenigd Koninkrijk, bereikten overeenstemming over het opnemen van de overeenkomst betreffende de sociale politiek in wat later het VWEU zou worden (artikelen 151 t/m 161). In artikel 153 werd de samenwerkingsprocedure vervangen door de medebeslissingsprocedure. Bovendien werd de medebeslissingsprocedure uitgebreid tot maatregelen met betrekking tot het ESF ([2.3.2](#)), het vrije verkeer van werknemers, en sociale zekerheid voor migrerende werknemers in de Gemeenschap ([2.3.4](#)). Op grond van het nieuwe artikel 19 kon de Raad nu ook “passende maatregelen nemen voor het bestrijden van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid”. Kort daarna werden op basis van dit Verdragsartikel twee richtlijnen aangenomen: Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, en Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

In het Verdrag van Amsterdam werd ook de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid opgenomen als een van de EU-doelstellingen. Op grond van dit Verdrag werd de Gemeenschap verantwoordelijk voor ondersteuning en aanvulling van de door de lidstaten genomen maatregelen op dit gebied, onder meer door een “gecoördineerde strategie” te ontwikkelen, te weten de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) (artikelen 145 t/m 150 VWEU), op basis van een open coördinatiemethode ([2.3.3](#)).

Tijdens de top van Nice in 2000 werd het Handvest van de grondrechten van de EU aangenomen. Er werd een **Comité voor de werkgelegenheid** in het leven geroepen, dat functioneert binnen het beleidskader van de EWS, evenals een Comité voor sociale bescherming, beide bedoeld om de samenwerking op het gebied van werkgelegenheid en sociale bescherming tussen de lidstaten onderling en met de Commissie te bevorderen (artikel 160 VWEU). Alle voorstellen tot uitbreiding van de medebeslissingsprocedure werden echter verworpen.

In het licht van de tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie in 2005 werden de in het kader van de EWS goedgekeurde richtsnoeren voor werkgelegenheid opgenomen in de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid.

In 2007 werd een Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering opgericht ter ondersteuning van werknemers die worden ontslagen als gevolg van veranderingen in de wereldhandelspatronen die veroorzaakt worden door de globalisering ([2.3.2](#)).

Het Verdrag van Lissabon van 2007 vormt de basis voor de verdere versterking van de sociale dimensie van de Europese integratie. In het VEU wordt nu nadruk gelegd op de sociale doelstellingen van de EU, zoals volledige werkgelegenheid en solidariteit tussen de generaties (artikel 3). In artikel 6 wordt erkend dat het Handvest van de grondrechten dezelfde bindende werking heeft als de Verdragen. Het Handvest zelf erkent zogeheten solidariteitsrechten, zoals het recht van werknemers op informatie en overleg, evenals het recht op collectieve onderhandelingen, eerlijke en rechtvaardige arbeidsomstandigheden, sociale zekerheid en sociale bijstand. In het VWEU werd een



horizontale sociale clausule opgenomen op grond waarvan de EU bij de bepaling en uitvoering van haar overige beleid en optreden bovenstaande sociale doelstellingen moet nakomen (artikel 9).

C. Ontwikkelingen sinds het Verdrag van Lissabon

In de Europa 2020-strategie, die in 2010 werd vastgesteld tegen de achtergrond van de financiële en economische crisis, werd de bevordering van inclusieve groei – dat wil zeggen het stimuleren van een economie met een hoog niveau van werkgelegenheid waarmee wordt gezorgd voor sociale en territoriale samenhang – aangewezen als een van de prioritaire actiegebieden. Deze strategie bevatte daarnaast vijf kerndoelen, waaronder een zeer ambitieuze sociale doelstelling (vermindering van het risico om in armoede terecht te komen voor ten minste 20 miljoen mensen tegen 2020), en een hernieuwd engagement voor werkgelegenheid (de doelstelling om binnen de leeftijdsgroep 20-64 jaar een arbeidsparticipatie van 75 % te realiseren). Er werden zeven vlaggeninitiatieven ontwikkeld om bij te dragen aan het verwezenlijken van deze doelen, waaronder een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen, die zich richtte op een modernisering van het flexizekerheidsbeleid, en het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting (2.3.9). De met deze initiatieven geboekte vooruitgang werd gemonitord in het kader van de jaarlijkse cyclus van coördinatie van het economisch beleid van de EU: het Europees Semester. Als reactie op de toenemende armoede werd in 2014 het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen opgericht. Uit dit fonds worden voedselhulp en fundamentele materiële bijstand verstrekt en worden activiteiten ter bevordering van sociale inclusie gesteund.

Op 26 april 2017 presenteerde de Commissie de Europese pijler van sociale rechten, waarin zij 20 centrale beginselen en rechten noemt die als kompas dienen voor een hernieuwd convergentieproces dat tot doel heeft de levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden te verbeteren. Deze worden ingedeeld in drie categorieën: i) gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, ii) billijke arbeidsvoorwaarden, en iii) sociale bescherming en inclusie. Tijdens de sociale top van Göteborg in november 2017 hebben het Parlement, de Raad en de Commissie hun gezamenlijke inzet op dit gebied kracht bijgezet door middel van een gezamenlijke afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten. De pijler gaat vergezeld van een “sociaal scorebord” aan de hand waarvan de geboekte vorderingen worden gemonitord (2.3.9).

In 2019 werd de Europese Arbeidsautoriteit opgericht, met zetel in Bratislava. De Europese Arbeidsautoriteit is met name bedoeld om de lidstaten en de Commissie te helpen ervoor te zorgen dat de regels van de EU inzake arbeidsmobiliteit en coördinatie van de sociale zekerheid worden gehandhaafd op eerlijke, eenvoudige en doeltreffende wijze.

In datzelfde jaar zijn verschillende belangrijke handelingen aangenomen. Richtlijn (EU) 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers heeft tot doel de toegang tot verlof wegens familieomstandigheden en flexibele arbeidsregelingen te verbeteren en de gelijkheid van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt verder te vergroten. Richtlijn (EU) 2019/1152 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden heeft tot doel werknemers een aanvullend pakket aan basisrechten te bieden, zoals het recht op specifiekere informatie over de essentiële aspecten van hun werk, de vaststelling van een maximumduur voor de proeftijd, een verbod op exclusiviteitsclausules zodat werknemers gemakkelijker aanvullend werk kunnen zoeken, de bepaling dat werkgevers hun werknemers vooraf



in kennis moeten stellen van de te werken uren, en de bepaling dat verplichte opleiding kosteloos moet worden aangeboden. De aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen heeft tot doel lacunes op het gebied van formele dekking weg te werken.

Na de uitbraak van de COVID-19-pandemie zijn meerdere maatregelen getroffen om de werkgelegenheids- en sociale gevolgen van de crisis aan te pakken, zoals de investeringsinitiatieven coronavirusrespons (CRII en CRII+) en de tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE). Daarnaast werd het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa (CARE) gelanceerd en werd de prefinanciering met middelen van het programma voor herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa (React-EU) verhoogd om de lidstaten en regio's te helpen bij het bieden van noodhulp aan mensen die Oekraïne ontvluchtten na de Russische invasie.

Op 3 maart 2021 lanceerde de Commissie een [actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten](#), met concrete initiatieven waar zij zich voor zal inzetten tijdens het huidige mandaat (tot eind 2024). Ook stelde zij kerndoelen voor 2030 voor, te weten verhoging van de arbeidsparticipatie binnen de leeftijdsgroep 20-64 jaar tot ten minste 78 %, verhoging van het percentage volwassenen dat jaarlijks een opleiding volgt tot ten minste 60 %, en verlaging van het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd met ten minste 15 miljoen. Op 7 en 8 mei 2021 hebben leiders tijdens de sociale top van Porto hun inzet voor deze kerndoelen bevestigd. In dat verband werd het [sociaal engagement van Porto](#) ondertekend door verschillende instellingen en organisaties, waaronder het Parlement, en werd de [Verklaring van Porto](#) goedgekeurd door de staatshoofden of regeringsleiders van de EU. De bijbehorende nationale streefdoelen zijn in juni 2022 gepresenteerd. De verwezenlijking van deze doelen zal worden gefaciliteerd door het herziene sociale scorebord, financiering met middelen van het meerjarig financieel kader 2021-2027 en NextGenerationEU, met name de [faciliteit voor herstel en veerkracht](#), en toezicht in het kader van het Europees Semester.

In datzelfde jaar werd de aanbeveling van de Raad betreffende de invoering van een Europese kindergarantie aangenomen om sociale uitsluiting te voorkomen en te bestrijden door te waarborgen dat kinderen in nood toegang hebben tot voor- en vroegschoolse educatie en opvang, onderwijs, gezondheidszorg, voeding en huisvesting. In het kader van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) 2021-2027 moeten alle lidstaten een passend bedrag aan de bestrijding van kinderarmoede besteden, en de lidstaten met een percentage kinderen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd dat hoger ligt dan het EU-gemiddelde moeten hiervoor 5 % van de middelen van het ESF+ reserveren.

In de strijd tegen armoede onder werkenden zijn bij [Richtlijn \(EU\) 2022/2041](#) betreffende toereikende minimumlonen in de EU vereisten ingevoerd om ervoor te zorgen dat de uit hoofde van het nationale recht en/of collectieve overeenkomsten vastgestelde minimumlonen toereikend zijn, en is de daadwerkelijke toegang van werknemers tot bescherming door minimumlonen verbeterd. Hoewel het vaststellen van een minimumloon een nationale bevoegdheid blijft, moeten de lidstaten garanderen dat hun nationale minimumloon werknemers in staat stelt een behoorlijke levensstandaard te genieten.



De [aanbeveling van de Raad over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie](#) heeft tot doel armoede en sociale uitsluiting te bestrijden en voor een hoge mate aan werkgelegenheid te zorgen door toereikende inkomenssteun, met name door middel van een minimuminkomen, en daadwerkelijke toegang tot ondersteunende en essentiële diensten te bevorderen voor personen met onvoldoende middelen, en de integratie op de arbeidsmarkt van wie kan werken te vergemakkelijken.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft lange tijd slechts een adviserende en controlerende rol gespeeld, maar het is wel altijd actief geweest wat de ontwikkeling van EU-maatregelen op het gebied van werkgelegenheid en sociaal beleid betreft. Vanaf de eerste stadia van Europese integratie heeft het Parlement geregeld opgeroepen tot een actiever sociaal beleid dat een afspiegeling vormt van het groeiende belang van de EU op economisch gebied, en de diverse voorstellen van de Commissie op dit gebied gesteund. De nauwe betrokkenheid van het Parlement bij de opstelling van het Verdrag van Amsterdam heeft ervoor gezorgd dat de overeenkomst betreffende de sociale politiek in het Verdrag werd opgenomen en er in de tekst een hoofdstuk over werkgelegenheid werd ingevoegd.

Toen de Lissabonstrategie werd ontwikkeld, benadrukte het Parlement dat overwegingen in verband met werkgelegenheid en sociale zaken een rol moesten spelen bij het opstellen van groeistrategieën en wees het erop dat een hoog niveau van sociale bescherming een kernpunt van de Lissabonstrategie moest vormen. Het Parlement was ook van mening dat de Lissabonstrategie onvoldoende bindende streefdoelen op sociaal gebied bevatte, en riep de lidstaten op om de maatschappelijke gevolgen en gevolgen voor de werkgelegenheid van de hervormingen die in het kader van de Europa 2020-strategie werden doorgevoerd, nauwlettend te volgen. Tijdens de debatten over de financiële crisis van 2007-2008 heeft het Parlement aangedrongen op een EU-toezegging voor het behoud van de Europese sociale modellen en een sterk sociaal Europa.

Het Parlement heeft herhaaldelijk aangedrongen op een meer doeltreffende integratie van de sociale en werkgelegenheidsdoelstellingen in het Europees Semester, in het bijzonder door de sociale indicatoren bindend te maken en de indicatoren uit te breiden tot kinderarmoede en fatsoenlijk werk.

Verder heeft het Parlement zich kritisch uitgelaten over maatregelen, zoals economische aanpassingsprogramma's, die buiten het Parlement om worden genomen. In maart 2014 stelde het Parlement dat het politieke proces van het ontwerpen en uitvoeren van aanpassingsprogramma's voor landen met ernstige financiële problemen alleen mag worden aangestuurd door instellingen die daadwerkelijk democratisch zijn.

Het Parlement heeft voorts bevestigd dat het zich zou inzetten voor sociale waarden bij zijn besluitvorming over de aanwending van financiële middelen uit de EU-begroting. In de programmeringsperiode 2014-2020 werd dankzij het Parlement maar liefst 23,1 % van alle EU-middelen voor cohesie uitgetrokken voor het ESF ([2.3.2](#)) en moesten de lidstaten elk 20 % van hun ESF-toewijzing besteden aan de bestrijding van sociale uitsluiting. Voorts heeft het Parlement in het kader van het ESF+ 2021-2027 gezorgd voor de introductie van bepalingen voor het reserveren van meer middelen voor voedselhulp en materiële bijstand, toereikende financiering voor capaciteitsopbouw



voor sociale partners, en waarborgen om erop toe te zien dat in alle door de EU gefinancierde projecten de grondrechten volledig worden geëerbiedigd.

Het Parlement speelde een sleutelrol bij de invoering van de Europese kindergarantie. In 2015 drong het aan op een garantie die ertoe zou bijdragen dat elk kind in Europa dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, toegang krijgt tot gratis gezondheidszorg, onderwijs, voor- en vroegschoolse educatie en opvang, fatsoenlijke huisvesting en adequate voeding. In 2017 vroeg het Parlement de Commissie een voorbereidende actie uit te voeren voor de totstandbrenging van een potentiële kindergarantieregeling, waarmee de weg voor dit instrument werd vrijgemaakt.

In zijn resolutie over het Europees Semester 2016 heeft het Parlement de Commissie en de lidstaten opgeroepen maatregelen te nemen ter bevordering van opwaartse sociale convergentie in de EU. Daarnaast heeft het de Commissie gevraagd haar opvatting van sociale rechtvaardigheid te definiëren en te kwantificeren. In zijn resolutie over de werkgelegenheids- en sociale prioriteiten voor het Europees Semester 2023 heeft het Parlement de Commissie ertoe opgeroepen een architectuur voor economische governance te ontwikkelen die gebaseerd is op solidariteit, integratie, sociale rechtvaardigheid en convergentie, gendergelijkheid, hoogwaardige openbare diensten, met inbegrip van een hoogwaardig openbaar onderwijssysteem voor iedereen, hoogwaardige werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling.

In zijn resolutie over de Europese pijler van sociale rechten toonde het Parlement zich weliswaar verheugd over het initiatief van de Commissie op dit gebied, maar beklemtoonde het tevens dat het belangrijk is om een kernpakket van rechten voor iedereen af te dwingen. De resolutie bevat ook een oproep aan de sociale partners en de Commissie om samen te werken aan een voorstel voor een kaderrichtlijn over fatsoenlijke arbeidsomstandigheden.

Op 4 juli 2017 heeft het Parlement een resolutie aangenomen over arbeidsomstandigheden en onzeker werk, waarin wordt geconstateerd dat niet-standaardvormen en atypische vormen van werk aan populariteit winnen. Het Parlement besteedde hier opnieuw aandacht aan in zijn resolutie van 22 oktober 2020 door erop te wijzen dat werknemers met niet-standaardvormen van werk het zwaarst door de gevolgen van de COVID-19-crisis zijn getroffen en bij de maatregelen van de lidstaten vaak uit de boot vielen.

In 2020 stelde het Parlement zijn prioriteiten vast voor een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities, inclusief een oproep om de Europese pijler van sociale rechten en een protocol inzake sociale vooruitgang in de Verdragen op te nemen, en een oproep aan de lidstaten en de Commissie om een ambitieuze “Agenda van Porto 2030” met bindende sociale streefdoelen vast te stellen.

In 2021, tegen de achtergrond van de aanhoudende COVID-19-pandemie, deed het Parlement een oproep om EU-wetgeving vast te stellen die werknemers het recht geeft buiten arbeidstijd digitaal onbereikbaar te zijn voor hun werkgever. In de context van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft het Parlement [zijn bezorgdheid geuit](#) over de ernstige sociale en werkgelegenheidsgevolgen van de crisis, met name voor jongeren. Het sprak ook zijn steun uit voor een verschuiving naar een duurzaam, inclusief en veerkrachtig groeimodel dat opwaartse sociale convergentie ondersteunt en de duurzame ontwikkeling en de veerkracht van de economie en samenlevingen van de EU versterkt.



Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie werkgelegenheid en sociale zaken](#).

Monika Makay
10/2023



2.3.2. EUROPEES SOCIAAL FONDS PLUS

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is opgericht bij het Verdrag van Rome om de mobiliteit en werkgelegenheidskansen van werknemers te verbeteren. De taken en werkingsregels van het ESF zijn vervolgens herzien om recht te doen aan de veranderende economische en werkgelegenheidssituatie in de lidstaten en aan de ontwikkeling van de op EU-niveau vastgestelde politieke prioriteiten.

RECHTSGROND

Artikel 46, punt d), artikel 149, artikel 153, lid 2, punt a), artikel 164, artikel 175, lid 3, en artikel 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

DOELSTELLINGEN

Het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) heeft tot doel de lidstaten te ondersteunen in de aanpak van de crisis als gevolg van de COVID-19-pandemie, bij de verwezenlijking van hoge werkgelegenheidsniveaus en een rechtvaardige sociale bescherming, en bij de ontwikkeling van een goed opgeleide en veerkrachtige beroepsbevolking die voorbereid is op de overgang naar een groene en digitale economie. Het ESF+ is het instrument bij uitstek waarmee de EU in mensen wil investeren.

RESULTATEN

A. Vorige programmeringsperioden

Het ESF was het eerste structuurfonds. Vanaf de beginjaren tot 1970 konden lidstaten via het fonds vergoed worden voor de helft van de kosten voor beroepsopleidingen en van de verhuiskosten werknemers die door economische herstructureringen waren getroffen. In totaal werd in deze periode aan ruim twee miljoen mensen steun verleend. In 1971 werden de middelen van het fonds aanzienlijk verhoogd middels een besluit van de Raad en in 1983 leidde een nieuwe hervorming uit hoofde van [Besluit 83/516/EEG van de Raad](#) ertoe dat het fonds vanaf dan voornamelijk werd ingezet voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid en steun aan de meest behoevende regio's. Deze doelstelling van economische en sociale samenhang binnen de Europese Gemeenschap werd met de vaststelling van de [Europese Akte \(1986\)](#) opgenomen in het [Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap](#). Zo werd de weg vrijgemaakt voor een uitgebreide hervorming, die voornamelijk tot doel had de aanpak van de programmering en werking van de structuurfondsen te coördineren. In het [Verdrag van Maastricht](#) werd het toepassingsgebied van de ESF-steun uitgebreid met de toevoeging "aanpassing aan veranderingen in het bedrijfsleven en in productiestelsels". Voor de daaropvolgende programmeringsperiode (1994-1999) werden dubbel zo veel middelen uitgetrokken voor economische en sociale samenhang.

Het algemene kader van de structuurfondsen werd als onderdeel van de [Agenda 2000](#) vereenvoudigd voor de programmeringsperiode 2000-2006. Het ESF zou met een begroting van 60 miljard EUR voortaan een dubbele taak krijgen door enerzijds het cohesiebeleid en anderzijds de uitvoering van de [Europese werkgelegenheidsstrategie](#) te bevorderen (2.3.3). Het voorzag ook in medefinanciering



van het communautaire initiatief Equal, dat zich richtte op de ondersteuning van innovatieve, grensoverschrijdende projecten in de strijd tegen discriminatie en achterstanden op de arbeidsmarkt.

Voor de programmeringsperiode 2007-2013 bleven er slechts drie structuurfondsen over: het ESF, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds. Deze fondsen werden samen ingezet voor verschillende doeleinden: convergentie (81,5 % van de middelen), regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid (16 % van de middelen) en territoriale samenwerking (2,5 % van de middelen).

De middelen van de structuurfondsen worden onder de lidstaten verdeeld volgens een formule waarin rekening wordt gehouden met de grootte (en dichtheid) van de bevolking, de regionale welvaart, de werkloosheid en het opleidingsniveau. Het zijn de lidstaten die de onderhandelingen voeren over de structuurfondsen, tegelijkertijd met de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader (MFK) voor een bepaalde periode. Een belangrijk element van de structuurfondsen is het beginsel van additionaliteit, dat bepaalt dat de structuurfondsen niet ter vervanging dienen van nationale uitgaven die sowieso zouden worden ingepland.

B. Programmeringsperiode 2014-2020

1. De vijf structuurfondsen waarvoor gemeenschappelijke regels gelden

Voor de vijf Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020 – het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij – golden een aantal gemeenschappelijke regels, die zijn vastgesteld in [Verordening \(EU\) nr. 1303/2013](#) van 17 december 2013. Daarnaast zijn de actiegebieden en andere bijzonderheden in fondsspecifieke verordeningen bepaald. De opdrachten van het ESF, het toepassingsgebied van de te verlenen steun, specifieke bepalingen en de soorten uitgaven die voor financieringssteun in aanmerking komen, zijn bepaald in [Verordening \(EU\) nr. 1304/2013](#) van 17 december 2013.

Er is 74 miljard EUR voor het ESF uitgetrokken. Met dit bedrag zijn nationale of regionale operationele programma's medegefinancierd die gedurende de zevenjarige periode van het MFK 2014-2020 werden uitgevoerd, na indiening van een voorstel door de betreffende lidstaat en goedkeuring middels een besluit van de Commissie.

Het fonds was met name gericht op de volgende vier thematische doelstellingen:

- bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit;
- bevordering van sociale inclusie en bestrijding van armoede en discriminatie;
- investering in onderwijs, opleiding en beroepsopleiding voor vaardigheden en een leven lang leren;
- vergroting van de institutionele capaciteit van overheidsinstanties en belanghebbenden en een doelmatig openbaar bestuur.

De rol van het ESF werd voor de periode 2014-2020 versterkt met de invoering van een wettelijk bindend minimumpercentage van 23,1 % van de totale begroting voor cohesie. Elk jaar hielp het fonds ongeveer 10 miljoen mensen om werk te vinden of hun vaardigheden te verbeteren en zo hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.



2. Het Europees Sociaal Fonds en het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief

De ESF-verordening voorziet tevens in het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief, dat voor de periode 2014-2020 over een totale begroting van 8,8 miljard EUR beschikte. Het initiatief wordt uit drie bronnen gefinancierd: nationale ESF-toewijzingen, een speciale EU-begroting en nationale medefinanciering van het ESF-gedeelte. Met het initiatief wordt in regio's met een hoger jongerenwerkloosheidspercentage dan 25 % steun verstrekt aan jongeren die geen onderwijs of opleiding volgen en geen baan hebben (NEET's).

3. COVID-19 en de inval in Oekraïne

De Commissie heeft in april 2020 twee pakketten aan maatregelen gelanceerd: het investeringsinitiatief coronavirusrespons (CRII) en het investeringsinitiatief coronavirusrespons plus (CRII+), die zijn bedoeld om middelen uit de EU-structuurfondsen vrij te maken voor de aanpak van de crisis. De twee voorstellen werden door het Parlement en de Raad snel goedgekeurd. Ze voorzien niet in nieuwe financiële middelen van de EU, maar bieden wel flexibiliteit, zodat lidstaten toegewezen, niet-bestede middelen kunnen inzetten waar ze het meest nodig zijn. Voor de periode 2020-2021 was het mogelijk de medefinanciering te verhogen tot 100 %. Vervolgens kwam de Commissie in mei 2020 met haar voorstel inzake React-EU (herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa), waarin 50,6 miljard EUR extra wordt uitgetrokken voor toekomstige investeringen via het EFRO, het ESF en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), waarvan 19,45 miljard EUR voor het ESF. Om deze middelen te besteden hebben de lidstaten tot eind 2023 de tijd. Het ESF heeft een belangrijke rol gespeeld bij de onmiddellijke respons op de COVID-19-crisis door de maatschappelijke dienstverlening te ondersteunen, de werkgelegenheid in getroffen sectoren in stand te houden, onder meer door middel van werktijdverkorting, kwetsbare groepen te beschermen en lonen voor gezondheidswerkers, IT-materiaal en persoonlijke beschermingsmiddelen te financieren.

De maatregelenpakketten [cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa](#) (CARE, 6 april 2022) en [CARE Plus](#) (12 april 2022), waarmee de gemeenschappelijke regels en de FEAD-verordening moeten worden aangepast, bieden extra flexibiliteit aan het cohesiebeleid 2014-2020, doordat er rekening wordt gehouden met de urgentie om de migratieproblemen als gevolg van de Russische militaire inval aan te pakken.

C. Programmeringsperiode 2021-2027

1. Verordening inzake gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027

Op 29 mei 2018 heeft de Commissie het [voorstel goedgekeurd](#) voor de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) voor de periode 2021-2027. Op 14 januari 2020 is het voorstel voor de GB-verordening middels een nieuw Commissievoorstel gewijzigd om hierin het Fonds voor een rechtvaardige transitie op te nemen. Naar aanleiding van de uitbraak van COVID-19 werden op 28 mei 2020 [bijkomende wijzigingen](#) voorgesteld. De GB-verordening werd op 23 juni 2021 in tweede lezing door het Parlement aangenomen. De slotakte werd op 24 juni 2021 ondertekend ([Verordening \(EU\) 2021/1060](#)).

In de GB-verordening worden de financiële regels vastgesteld voor acht fondsen onder gedeeld beheer, namelijk het ESF+, het EFRO, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF), het Europees Fonds voor maritieme zaken,



visserij en aquacultuur (EFMZVA), het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa. Daarnaast bevat de verordening de gemeenschappelijke bepalingen die van toepassing zijn op de eerste vijf bovengenoemde fondsen, met inbegrip van het ESF+. De GB-verordening heeft echter geen betrekking op het onderdeel werkgelegenheid en sociale innovatie van het ESF+, aangezien dit onder direct en indirect beheer staat.

2. ESF+

Op 2 mei 2018 werd door de Commissie het MFK voor de periode 2021-2027 voorgesteld. Hierin komt het vernieuwde ESF+ aan de orde, dat een begroting heeft van 101 miljard EUR. Het ESF+ beoogde de bundeling van verschillende fondsen, namelijk het ESF, het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief, het FEAD, het programma van de Europese Unie voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) en het EU-gezondheidsprogramma. In de context van de COVID-19-crisis heeft de Commissie aangekondigd dat het volgende MFK een afzonderlijk gezondheidsprogramma zal bevatten: het EU4Health-programma. Op 28 mei 2020 kwam de Commissie in het kader van het herziene MFK 2021-2027 en het herstelpakket met een gewijzigd voorstel voor de ESF+-verordening, waarin het gezondheidsprogramma niet was opgenomen. Het Parlement heeft op 4 april 2019 zijn standpunt in eerste lezing vastgesteld en stelde vervolgens op 8 juni 2021 zijn standpunt in tweede lezing vast. De slotakte werd op 24 juni 2021 ondertekend ([Verordening \(EU\) 2021/1057](#)). De totale begroting van het ESF+ bedraagt bijna 99,3 miljard EUR.

De specifieke doelstellingen van het ESF+ zijn onder meer:

- ondersteuning van de beleidsterreinen werkgelegenheid en arbeidsmobiliteit, onderwijs en sociale inclusie, met name door armoede uit te bannen en op die manier bij te dragen aan de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten;
- ondersteuning van de digitale en groene transitie, het scheppen van arbeidsplaatsen via de ontwikkeling van vaardigheden voor slimme specialisatie, en verbeteringen in onderwijs- en opleidingsstelsels;
- ondersteuning van tijdelijke maatregelen in uitzonderlijke of ongewone omstandigheden (bijvoorbeeld door werktijdverkorting te financieren zonder deze verplicht te koppelen aan actieve maatregelen, of door de toegang tot gezondheidszorg veilig te stellen, ook voor mensen die niet echt sociaaleconomisch kwetsbaar zijn).

Het ESF+ omvat onder meer de volgende bepalingen:

- alle lidstaten moeten in hun uitgavenprogramma's de jongerenwerkloosheid aanpakken; in lidstaten waar het aantal NEET's boven het EU-gemiddelde ligt, wordt 12,5 % van het fonds toegewezen aan de bestrijding van de jongerenwerkloosheid;
- minstens 25 % van de begroting moet naar de bevordering van sociale inclusie gaan, met inbegrip van de integratie van onderdanen uit derde landen in de EU;
- minstens 3 % van de begroting moet besteed worden aan voedselhulp en fundamentele materiële bijstand voor de meest behoeftigen;
- alle lidstaten moeten een gepast percentage van hun ESF+-middelen reserveren voor de uitvoering van de kindergarantie door middel van gerichte acties ter bestrijding van kinderarmoede; de lidstaten waar het niveau van kinderarmoede



boven het EU-gemiddelde ligt, moeten minstens 5 % van hun ESF+-middelen uittrekken om dit probleem aan te pakken;

- de lidstaten moeten toereikende financiering toewijzen aan capaciteitsopbouw voor sociale partners en het maatschappelijk middenveld. Indien de landspecifieke aanbevelingen dit vereisen, moet de lidstaat in kwestie hiervoor minstens 0,25 % van de begroting voorzien;
- een artikel over de eerbiediging van de grondrechten waarin wordt onderstreept dat alle concrete acties moeten worden geselecteerd en uitgevoerd met inachtneming van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Om in aanmerking te komen voor financiering in het kader van het cohesiebeleid moet elke lidstaat een partnerschapsovereenkomst opstellen. Dit is een strategiedocument voor de programmering van investeringen waarin de plannen van de nationale autoriteiten voor het gebruik van het EFRO, het ESF +, het Cohesiefonds, het JTF en het EFMZVA worden uiteengezet. Het bevat de indicatieve jaarlijkse financiële toewijzing voor elk programma.

3. Instrumenten voor integratie op de arbeidsmarkt ter aanvulling van het ESF+

Het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) is van oorsprong geen cohesie-instrument, maar een mededingingsinstrument voor het MFK 2007-2013, waarmee hulp kan worden geboden aan werknemers die ontslagen zijn vanwege grote structurele veranderingen in de wereldhandel als gevolg van de globalisering. Het ESF+ biedt ondersteuning aan programma's die gericht zijn op de structurele langetermijndoelstellingen voor het behoud van banen en de re-integratie op de arbeidsmarkt. Het EFG daarentegen wordt gedurende een beperkte periode ingezet bij specifieke noodsituaties, bijvoorbeeld in het geval van massaontslagen ten gevolge van de globalisering.

Aan het einde van 2011 werd de EFG-verordening ([Verordening \(EG\) nr. 1927/2006](#)) in het licht van de economische en financiële crisis tijdelijk gewijzigd om ontslagen als gevolg van de crisis op te vangen door middel van medefinancieringspercentages tussen de 50 % en 65 %. Deze verandering werd meegenomen in de EFG-verordening voor 2014-2020 ([Verordening \(EU\) nr. 1309/2013](#)) en dekte naast ontslagen als gevolg van de globalisering ook ontslagen tijdens wereldwijde financiële en economische crises. Voor de periode 2014-2020 werden in het toepassingsgebied van het EFG ook nieuwe categorieën van begunstigden opgenomen, waaronder zelfstandigen, tijdelijke arbeidskrachten en werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Met het oog op een mogelijke harde brexit werd de EFG-verordening in 2019 gewijzigd ter ondersteuning van werknemers en zelfstandigen in de resterende 27 lidstaten die hun baan zouden verliezen als het VK zich zonder overeenkomst uit de Unie zou terugtrekken (zie [Verordening \(EU\) 2019/1796](#)).

Op 30 mei 2018 heeft de Commissie een nieuwe [herziening van het EFG voor de periode na 2020](#) voorgesteld met een jaarlijks maximumbedrag van 200 miljoen EUR, bovenop de MFK-plafonds voor 2021-2027. Het voorstel van de Commissie dekt ook werknemers die hun baan verliezen door reorganisaties in verband met de transitie naar een koolstofarme economie, automatisering of digitalisering. Bovendien wordt de activeringsdrempel van het EFG verlaagd van 500 naar 250 ontslagen. In het kader van het herstelplan voor Europa kwam de Commissie op 27 mei 2020 met het voorstel om het jaarlijkse maximumbedrag te verhogen. Het Parlement en de Raad bereikten



bij de tweede lezing op 27 april 2021 overeenstemming over de tekst en op 28 april 2021 werd de slotakte ondertekend ([Verordening \(EU\) 2021/691](#)). Het EFG beschikt in de periode 2021-2027 over een jaarlijkse begroting van 210 miljoen EUR.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De invloed van het Parlement op het ESF is in de loop der jaren toegenomen. Overeenkomstig het Verdrag van Maastricht moest het Parlement zijn goedkeuring hechten aan de algemene bepalingen van het fonds. Sinds de inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) valt de vaststelling van algemene regels onder de gewone wetgevingsprocedure. Het Parlement ziet het ESF als het belangrijkste instrument van de EU voor de bestrijding van de werkloosheid. Het heeft daarom altijd gepleit voor een efficiënte werking van het fonds en verzocht om eenvoudigere wetgeving en procedures, ter verbetering van de doeltreffendheid en kwaliteit van de ESF-steun.

Het toepassingsgebied van het ESF is in de loop der jaren door het Parlement verruimd en omvat tegenwoordig ook inspanningen ter bestrijding van genderongelijkheid, discriminatie en sociale uitsluiting door de toegang tot werkgelegenheid voor kwetsbare groepen te vergemakkelijken. Het Parlement heeft zijn steun uitgesproken voor het voorstel van de Commissie over de bijdrage van het ESF aan de aanpak van de economische crisis, en in zijn [resolutie van 7 oktober 2010](#) heeft het gepleit voor een versterking van het fonds als voornaamste drijvende kracht achter de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van Europa 2020.

In de programmeringsperiode 2014-2020 wordt dankzij het Parlement maar liefst 23,1 % van alle EU-middelen voor cohesie uitgetrokken voor het ESF en moeten de lidstaten 20 % van hun ESF-toewijzing besteden aan sociale inclusie.

Naar aanleiding van de toestroom van vluchtelingen in 2014 heeft het Parlement in zijn [resolutie van 5 juli 2016](#) opgemerkt dat integratie op de arbeidsmarkt een eerste stap vormt naar sociale inclusie, en heeft het benadrukt dat het ESF beschikbaar is voor maatregelen die de integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkten in de EU vergemakkelijken. Deze kwesties komen dan ook terug in het voorstel van de Commissie over het ESF+ 2021-2027, waarin migranten en hun integratie op de arbeidsmarkt specifiek worden genoemd als doelstellingen van het ESF+.

Daarnaast omvatten de amendementen van het Parlement voor het ESF+ in de periode 2021-2027 de reservering van meer middelen voor voedselhulp en materiële bijstand, toereikende financiering voor de capaciteitsopbouw voor sociale partners en waarborgen die de volledige eerbiediging van de grondrechten in alle door de EU gefinancierde projecten garanderen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken](#).

Monika Makay
10/2023



2.3.3. WERKGELEGENHEIDSBELEID

De Europese werkgelegenheidsstrategie uit 1997 omvatte een reeks gemeenschappelijke doelstellingen voor het werkgelegenheidsbeleid en droeg bij tot “zachte” coördinatie tussen de lidstaten. Meer en betere banen creëren was een van de belangrijkste doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Sinds de omslag van het decennium heeft de Commissie nieuwe en ambitieuzere doelstellingen voor het werkgelegenheidsbeleid voorgesteld. De verantwoordelijkheid voor het werkgelegenheidsbeleid ligt voornamelijk bij de regeringen van de lidstaten, maar op bepaalde gebieden is ook het EU-recht van toepassing.

RECHTSGROND

Artikel 3, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en de artikelen 8 t/m 10, 145 t/m 150, 156 t/m 159 en 162 t/m 164 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Conform artikel 3 VEU moet de Unie streven naar volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang. Volgens de horizontale bepaling in artikel 9 VWEU moet bij de vaststelling en uitvoering van het beleid en het optreden van de EU rekening worden gehouden met de doelstelling van een hoog niveau van werkgelegenheid. De lidstaten en de Unie hebben tot taak een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid te ontwikkelen voor met name de bevordering van geschoolde, opgeleide en flexibele beroepsbevolking en van arbeidsmarkten die snel inspelen op economische veranderingen, zoals beschreven in artikel 145 VWEU.

RESULTATEN

A. Van de beginfasen (jaren '50 tot '90 van de twintigste eeuw) tot de doelstellingen na 2020

Al in de jaren vijftig van de vorige eeuw konden werknemers in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal “wederaanpassingssteun” ontvangen. Deze steun was oorspronkelijk bedoeld voor arbeiders in de kolen- en staalsector die hun baan dreigden te verliezen als gevolg van de industriële herstructurering. Het Europees Sociaal Fonds (ESF) (2.3.2) werd opgericht in 1957 en vormde het voornaamste instrument van de Gemeenschap om de werkloosheid te bestrijden.

In de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw werden er actieprogramma's voor de werkgelegenheid opgesteld, gericht op specifieke doelgroepen. Ook werden er verscheidene waarnemings- en documentatiesystemen uitgewerkt.

In de meeste EU-lidstaten heerste een hoge werkloosheid. Het Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid uit 1993 gaf in deze context aanleiding tot een debat over de economische en werkgelegenheidsstrategie van de EU. De problematiek van de werkgelegenheid kwam zo voor het eerst bovenaan de Europese agenda te staan.



Het nieuwe hoofdstuk over werkgelegenheid in het Verdrag van Amsterdam (1997) lag aan de grondslag van de oprichting van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) en het permanente raadgevende Comité voor de werkgelegenheid om de coördinatie van het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid van de lidstaten te bevorderen. Het werkgelegenheidsbeleid blijft echter in de eerste plaats de bevoegdheid van de lidstaten. De opname van een “sociaal protocol” in het Verdrag verhoogde de betrokkenheid van de sociale partners ([2.3.7 Sociale dialoog](#)).

Tijdens de buitengewone Europese Raad van Luxemburg in november 1997 werd de EWS gelanceerd, samen met de open coördinatiemethode. Deze methode wordt ook wel het proces van Luxemburg genoemd: het is een jaarlijkse cyclus van coördinatie en controle van het nationale werkgelegenheidsbeleid, die gebaseerd is op het engagement van de lidstaten om gemeenschappelijke doelen en streefcijfers vast te leggen. Volgens de EWS was een hoog niveau van werkgelegenheid even belangrijk als de macro-economische doelstellingen van groei en stabiliteit.

In 2000 werd de Europese Raad van Lissabon het eens over een nieuwe strategische doelstelling, namelijk om van de EU “de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld” te maken. Een arbeidsparticipatiegraad van 100 % werd uitgeroepen tot de overkoepelende doelstelling van het sociale beleid en het werkgelegenheidsbeleid, en er werden concrete doelen vastgelegd die tegen 2010 moesten worden gehaald. Dit alles staat bekend als de Lissabonstrategie.

Na de financiële crisis van 2007 en 2008 werd in 2010 de Europa 2020-strategie aangenomen. Ook werd er een mechanisme ingevoerd voor de coördinatie van het financieel en economisch beleid: het Europees semester. In deze 10-jarige strategie voor banen en slimme, duurzame en inclusieve groei is voor het eerst een aantal kerndoelen vastgesteld, zoals het verhogen van de arbeidsparticipatie van mensen tussen 20 en 64 jaar tot 75 % in 2020. Alle kerndoelen moesten door de lidstaten in nationale streefcijfers worden omgezet.

In 2017 presenteerde de Commissie de Europese pijler van sociale rechten (EPSR), waarin zij 20 beginselen en rechten noemt die als kompas dienen voor een hernieuwd convergentieproces dat tot doel heeft de levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden te verbeteren. De EPSR gaat vergezeld van een “sociaal scorebord” aan de hand waarvan de geboekte vorderingen worden gemonitord. Tijdens de Sociale Top in Gotenburg in november 2017 hebben het Parlement, de Raad en de Commissie hun gezamenlijke inzet op dit gebied kracht bijgezet door middel van de plechtige afkondiging van de EPSR.

Het actieplan voor de uitvoering van de EPSR van 2021 bevat drie nieuwe EU-kerndoelen, die uiterlijk in 2030 moeten worden bereikt. Het gaat onder meer om:

- werkgelegenheid: uiterlijk in 2030 moet ten minste 78 % van de bevolking tussen 20 en 64 jaar een baan hebben;
- vaardigheden: ten minste 60 % van de volwassenen moet jaarlijks een opleiding volgen.

B. Meer coördinatie en toezicht

Bij de jaarlijkse controle van het werkgelegenheidsbeleid in het kader van het Europees Semester wordt er onder meer naar de volgende documenten gekeken:



- de richtsnoeren voor de werkgelegenheid, opgesteld door de Commissie en goedgekeurd door de Raad na raadpleging van het Parlement;
- een gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid, bekendgemaakt door de Commissie en goedgekeurd door de Raad;
- nationale hervormingsprogramma's;
- landenverslagen en landspecifieke aanbevelingen, opgesteld door de Commissie en, in het geval van de aanbevelingen, goedgekeurd door de Raad.

De vier richtsnoeren voor de werkgelegenheid (artikel 148 VWEU) omvatten strategische doelstellingen voor het nationale werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten alsook beleidsprioriteiten op het vlak van werkgelegenheid, onderwijs en sociale insluiting. De richtsnoeren maken deel uit van de acht geïntegreerde richtsnoeren, die ook vier globale richtsnoeren voor het economisch beleid omvatten (artikel 121 VWEU).

De afgelopen jaren werden de richtsnoeren voor de werkgelegenheid afgestemd op de beginselen van de EPSR ([2.3.1](#) Sociaal en werkgelegenheidsbeleid: algemene beginselen) en werden er elementen in opgenomen die verband houden met de gevolgen van de COVID-19-crisis, de groene en de digitale transitie, rechtvaardigheid tijdens de groene transitie, de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling van de VN en de Russische invasie van Oekraïne.

De Commissie heeft een herziening voorgesteld van het sociaal scorebord, dat een belangrijk monitoringinstrument is in het kader van het Europees semester (en dat bij het EPSR-actieplan is gevoegd). Het sociaal scorebord bestaat uit 17 door de Raad onderschreven kernindicatoren voor de beoordeling van de werkgelegenheids- en sociale prestaties van de lidstaten, ondergebracht in drie grote categorieën: i) gelijke kansen, ii) eerlijke arbeidsvoorwaarden, en iii) sociale bescherming en inclusie.

C. Bindende rechtshandelingen – EU-wetgeving

Het VWEU bevat een aantal bepalingen met betrekking tot werkgelegenheid, sociale kwesties en vrij verkeer. Op basis hiervan zijn richtlijnen, verordeningen en besluiten aangenomen die tot doel hebben in alle EU-lidstaten minimumnormen te garanderen op de volgende gebieden:

- gezondheid en veiligheid op het werk: algemene en specifieke rechten en verplichtingen, arbeidsuitrusting en specifieke risico's zoals gevaarlijke en kankerverwekkende stoffen ([2.3.5](#) Gezondheid en veiligheid op het werk);
- gelijke kansen voor vrouwen en mannen: gelijke behandeling op het werk, zwangerschap, moederschap- en ouderschapsverlof ([2.3.9](#) De bestrijding van armoede, sociale uitsluiting en discriminatie);
- bescherming tegen discriminatie op grond van geslacht, ras, godsdienst, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid ([2.3.9](#) De bestrijding van armoede, sociale uitsluiting en discriminatie);
- arbeidsomstandigheden: minimumloon, deeltijdwerk, arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, werkuren, werkgelegenheid voor jongeren, informatieverstrekking aan en raadpleging van werknemers ([2.3.6](#) Recht van werknemers op informatie, raadpleging en participatie; [2.3.7](#) Sociale dialoog);
- ondersteunende diensten: verbeterde samenwerking tussen openbare diensten voor arbeidsvoorziening.



- het vrije verkeer van werknemers: gelijke behandeling, toegang tot sociale uitkeringen ([2.1.5](#) Vrij verkeer van werknemers);
- detachering van werknemers: duur, bezoldiging, betrokken sectoren ([2.1.13](#) Detachering van werknemers).

D. Coördinatie aan de hand van aanbevelingen en andere beleidsinitiatieven

Naast de hierboven vermelde “harde wetgeving” zijn er ook andere maatregelen, zogenaamde “zachte wetgeving”, die de coördinatie tussen de EU-landen helpen vergroten, waaronder niet-bindende aanbevelingen van de Raad en andere beleidsinitiatieven van de Commissie.

- De Europese jongerengarantie moet ervoor zorgen dat alle personen jonger dan 30 jaar binnen vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het formele onderwijs hebben verlaten een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel of een stage.
- Een aanbeveling van de Raad betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt is gericht op registratie, grondige individuele beoordelingen en arbeidsintegratieovereenkomsten die aan geregistreerde langdurig werklozen moeten worden aangeboden.
- De Europese vaardighedenagenda omvat twaalf maatregelen die gericht zijn op vaardigheden voor de arbeidsmarkt en ervoor moeten zorgen dat het recht op opleiding en een leven lang leren in heel Europa werkelijkheid wordt. Het jaar van 9 mei 2023 tot 8 mei 2024 is uitgeroepen tot het “Europees Jaar van de Vaardigheden”, met als doel het tekort aan vaardigheden in de EU aan te pakken en een mentaliteit van omscholing en bijscholing te bevorderen om mensen te helpen de juiste vaardigheden voor kwaliteitsbanen te ontwikkelen.
- In de aanbeveling van de Commissie over doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid na de COVID-19-crisis wordt een strategische aanpak uiteengezet ter bevordering van een geleidelijke overgang van tijdens de pandemie genomen noodmaatregelen voor het behoud van banen naar nieuwe maatregelen die nodig zijn voor een banenrijk herstel.
- In het strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2021-2027 worden de belangrijkste uitdagingen en strategische doelstellingen voor gezondheid en veiligheid op het werk in kaart gebracht en acties en instrumenten voorgesteld om hierop in te spelen.
- De Europese zorgstrategie heeft tot doel te zorgen voor hoogwaardige, betaalbare en toegankelijke zorg in de hele EU en verbetering te brengen in de situatie van zowel zorgontvangers als professionele en informele zorgverleners.

E. Ondersteunende financieringsinstrumenten van de EU

Met verscheidene financieringsprogramma's biedt de EU steun op het gebied van werkgelegenheid.

- Het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) ([2.3.2](#) Europees Sociaal Fonds) is het belangrijkste EU-instrument om te investeren in mensen en bundelt een aantal andere fondsen en programma's, met name het ESF, het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief, het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen en het EU-programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie.



- Het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (**EFG**) verleent steun aan mensen die werkloos zijn geworden als gevolg van structurele veranderingen in de wereldhandelspatronen, de digitalisering, automatisering en overgang naar een koolstofarme economie.
- De herstel- en veerkrachtfaciliteit, die centraal staat in [NextGenerationEU](#), is een tijdelijk instrument ter ondersteuning van hervormingen en investeringen die de lidstaten tussen februari 2020 en 31 december 2026 ondernemen. De herstel- en veerkrachtfaciliteit is bedoeld om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te milderen en de Europese economieën en samenlevingen duurzamer en veerkrachtiger te maken en beter voor te bereiden op de uitdagingen en kansen van de groene en digitale transitie.
- React-EU (herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa) is een aanvulling op de programma's van de structuurfondsen voor 2014-2020 en komt bovenop de cohesietoewijzingen voor 2021-2027. Met React-EU worden de maatregelen voor crisisrespons en herstel van het investeringsinitiatief coronavirusrespons en het investeringsinitiatief coronavirusrespons plus verlengd en uitgebreid.
- Via SURE (Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand) werd tijdens de COVID-19-crisis financiële bijstand verleend aan de lidstaten om werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen ter bescherming van banen en werknemers mogelijk te maken.
- Het Fonds voor een rechtvaardige transitie heeft tot doel de sociale en economische kosten van de transitie naar een klimaatneutrale economie te verlichten door mensen te helpen zich aan te passen aan een veranderende arbeidsmarkt. Het is de eerste pijler van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie, dat deel uitmaakt van de Europese Green Deal.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De rol van het Parlement op dit gebied is geleidelijk gegroeid. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam moet het Parlement geraadpleegd worden over de werkgelegenheidsrichtsnoeren voordat de Raad deze goedkeurt.

Het Parlement heeft de Europa 2020-strategie zijn nadrukkelijke steun verleend. Verscheidene initiatieven ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid komen voort uit voorstellen van het Parlement voor concrete, praktische maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn de EU-jongerengarantie en de minimumnormen voor stages. In zijn resolutie van 17 juli 2014 over werkgelegenheid voor jongeren riep het Parlement op tot de invoering van een wettelijk EU-kader met minimumnormen voor de tenuitvoerlegging van de jongerengarantie, voor wat jongeren tussen 25 en 30 jaar betreft. Deze normen hebben onder meer betrekking op de kwaliteit van stages. In 2018 drong het Parlement in een resolutie over de volgende langetermijnbegroting van de EU aan op een aanzienlijke verhoging van de middelen voor de uitvoering van het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief. Op 8 oktober 2020 nam het Parlement een resolutie aan waarin het zijn bezorgdheid uitte over het vrijblijvende karakter van de jongerengarantie (momenteel gaat het slechts om een aanbeveling van de Raad) en de Commissie verzocht een bindend instrument voor te stellen. Het Parlement hekelde ook de praktijk van onbetaalde stages en drong er bij de Commissie op aan de bestaande Europese instrumenten, zoals het kwaliteitskader voor stages en het Europees kader voor hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen, te



herzien. Voorts drong het Parlement erop aan dat in de aanbiedingen aan jongeren kwaliteitscriteria worden opgenomen, onder meer het beginsel van een billijke beloning voor stagiairs en jongeren die een praktijkplaats of leerlingplaats hebben, alsook de toegang tot sociale bescherming, duurzame werkgelegenheid en sociale rechten.

Daarnaast schaarde het Parlement zich in zijn resolutie van 29 oktober 2015 achter de aanpak die wordt voorgesteld in de aanbeveling over langdurige werkloosheid. De intensieve werkzaamheden van het Parlement op het vlak van de ontwikkeling van vaardigheden hebben ook invloed gehad op de Europese vaardighedenagenda. Het Parlement heeft [gewezen](#) op het belang van een leven lang leren en beroepsonderwijs en -opleiding, met inbegrip van bij- en omscholing. Het heeft de Commissie en de lidstaten herhaaldelijk verzocht een Europese ruimte voor beroepsonderwijs en -opleiding tot stand te brengen. Het Parlement heeft ook [erkend](#) dat stages van hoge kwaliteit nodig zijn en heeft de Commissie opgeroepen de desbetreffende aanbeveling van de Raad van 2014 te actualiseren en te versterken en om te vormen tot een krachtiger wetgevingsinstrument.

In zijn resolutie van 13 maart 2019 over het Europees semester benadrukte het Parlement dat de sociale doelstellingen en verplichtingen van de EU net zo belangrijk zijn als haar economische doelstellingen. Sinds de COVID-19-uitbraak probeert het Parlement de negatieve gevolgen van de crisis te verzachten, met name op de arbeidsmarkt. In een resolutie van 10 juli 2020 over de werkgelegenheidsrichtsnoeren van de EU pleitten de leden van het Europees Parlement voor radicale maatregelen om de catastrofale gevolgen van de pandemie op te vangen. Zij drongen met name aan op een herziening van de volgende richtsnoeren in het licht van de huidige situatie, en op het aanpakken van de jeugdwerkloosheid door middel van een verbeterde jongerengarantie. Tegen de achtergrond van de crisis op het gebied van energie en kosten van levensonderhoud heeft het Parlement de lidstaten en de Commissie [opgeroepen](#) om prioriteit te geven aan de bestrijding van werkloosheid en het SURE-instrument te versterken ter ondersteuning van werktijdverkortingsregelingen, het inkomen van werknemers en werknemers die tijdelijk zouden worden ontslagen als gevolg van de stijgende energieprijzen, alsook om de gevolgen van asymmetrische schokken te verzachten.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie werkgelegenheid en sociale zaken](#).

Monika Makay
10/2023



2.3.4. SOCIALEZEKERHEIDSDEKKING IN ANDERE EU-LIDSTATEN

De coördinatie van de sociale zekerheid bevordert het vrije verkeer van personen binnen de EU. In 2010 werd een fundamentele hervorming van de wetgeving op dit vlak doorgevoerd. Deze hervorming werd aangevuld met verdere rechtshandelingen ter verbetering van de bescherming van de rechten van mobiele werknemers. In 2016 deed de Commissie een aantal voorstellen als onderdeel van het pakket arbeidsmobiliteit met als doel het systeem verder te hervormen en aan te passen aan de hedendaagse economische en sociale realiteit in de EU.

RECHTSGROND

De artikelen 48 en 352 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

DOELSTELLINGEN

Het grondbeginsel van het Verdrag van Rome is het wegnemen van belemmeringen voor het vrije verkeer van personen tussen de lidstaten (2.1.5). Om dit te bereiken, moeten er socialezekerheidsmaatregelen worden genomen, zodat EU-burgers die in een andere lidstaat dan hun lidstaat van herkomst wonen en werken, hun socialezekerheidsrechten niet gedeeltelijk of geheel verliezen.

RESULTATEN

In 1958 stelde de Raad twee verordeningen vast betreffende de sociale zekerheid van migrerende werknemers, die inmiddels zijn vervangen door [Verordening \(EEG\) nr. 1408/71](#). Over de socialezekerheidsrechten van onderdanen van IJsland, Liechtenstein en Noorwegen zijn een aantal zaken vastgelegd in de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER), en voor onderdanen van Zwitserland geldt de overeenkomst tussen de EU en Zwitserland. De rechten van personen die onder het terugtrekkingsakkoord tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk vallen, zijn na de Brexit verder beschermd. Voor personen die niet onder het terugtrekkingsakkoord vallen, is de coördinatie van de sociale zekerheid tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk geregeld in het desbetreffende protocol bij de handels- en samenwerkingsovereenkomst.

In 2004 werd Verordening (EEG) nr. 1408/71 ingetrokken bij [Verordening \(EG\) nr. 883/2004](#) (de coördinatieverordening), al blijft de eerste verordening nog wel doorwerken op bepaalde communautaire besluiten en overeenkomsten waarbij de EU nog steeds partij is. In 2010 werd een belangrijke hervorming van het systeem doorgevoerd met de goedkeuring van het gemoderniseerde coördinatiepakket – [Verordening \(EG\) nr. 988/2009](#) en [Uitvoeringsverordening \(EG\) nr. 987/2009](#).

A. De vier hoofdbeginselen

Alle lidstaten mogen hun socialezekerheidsstelsel naar eigen inzicht organiseren. Dit houdt in dat de nationale socialezekerheidsstelsels niet door een enkel Europees stelsel zullen worden vervangen. Algemeen genomen dient het land van tewerkstelling in te staan voor de sociale zekerheid. Indien er geen tewerkstelling is, is dit het land van



verblijf. Als er twee of meer landen betrokken zijn, wordt er in de coördinatieverordening bepaald onder welk nationaal stelsel een EU-burger is verzekerd. De verordening is gebaseerd op vier hoofdbeginselen:

1. Gelijke behandeling (artikelen 4 en 5)

Dankzij dit beginsel hebben werknemers en zelfstandigen uit andere lidstaten dezelfde rechten en verplichtingen als de onderdanen van het gastland. Het recht op gelijke behandeling is onvoorwaardelijk van toepassing op alle werknemers en zelfstandigen uit andere lidstaten die een bepaalde tijd in het gastland hebben gewoond.

2. Samentelling (artikel 6)

Dankzij dit beginsel wordt bij de berekening van uitkeringen rekening gehouden met eerdere perioden van verzekering, arbeid of verblijf in een ander land. Als het in de nationale wetgeving bijvoorbeeld is vereist dat een werknemer gedurende een bepaalde tijd verzekerd of in dienst is geweest alvorens de werknemer recht heeft op bepaalde uitkeringen, houdt het beginsel van samentelling in dat de bevoegde lidstaat rekening moet houden met de tijdvakken waarin de werknemer in een andere lidstaat verzekerd en/of in loondienst was.

3. Het beginsel van toepasselijke wetgeving van één lidstaat (artikel 10 en artikel 11, lid 1)

Door dit beginsel wordt voorkomen dat iemand ten onrechte voordeel ontleent aan het recht van vrij verkeer. Het waarborgt dat een begunstigde slechts aan de wetgeving van één land onderworpen is, en enkel in dat land bijdragen betaalt.

4. Exporteerbaarheid (artikel 7)

Dit beginsel houdt in dat socialezekerheidsuitkeringen overal in de EU kunnen worden uitbetaald en dat het voor de lidstaten verboden is om uitkeringen voor te behouden aan personen die in het land zijn gevestigd. Dit geldt echter niet voor alle socialezekerheidsuitkeringen, aangezien er voor bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen specifieke regels gelden.

B. Personele werkingssfeer

In eerste instantie was Verordening (EEG) nr. 1408/71 uitsluitend van toepassing op werknemers, maar in 1982 werd het toepassingsgebied ervan uitgebreid tot zelfstandigen. De verordening was voorts van toepassing op gezinsleden en personen ten laste van werknemers en zelfstandigen, en op staatlozen en vluchtelingen. Het toepassingsgebied werd geleidelijk uitgebreid: in 1998 tot ambtenaren, zodat zij voorts met betrekking tot de algemene wettelijke pensioenrechten op dezelfde wijze worden behandeld als de rest van de bevolking, in 1999 tot alle verzekerden, met name studenten en personen die niet in loondienst zijn, en in 2003 tot onderdanen van derde landen die legaal in de EU verblijven.

In de meest recente rechtshandeling, [Verordening \(EU\) nr. 1231/2010](#), werd de dekking uitgebreid tot onderdanen van derde landen die legaal in de EU verblijven en zich in een grensoverschrijdende situatie bevinden, en tot hun gezinsleden en nabestaanden als die zich ook in de EU bevinden.

Ook grensarbeiders, die in loondienst of als zelfstandige in een lidstaat werken maar in een andere lidstaat wonen, waar zij in de regel dagelijks of minstens één keer per week terug naartoe keren, vallen onder de huidige wetgeving.



Gedetacheerde werknemers vormen een uitzondering, omdat zij voor een tijdelijke opdracht naar een ander land worden gestuurd en gedurende maximaal 24 maanden onder het socialezekerheidsstelsel van hun eigen lidstaat vallen ([2.1.13](#)). In de lidstaat waar zij wonen, kan enkel in zorgverstrekkingen worden voorzien.

C. Toepasselijke uitkeringen

In artikel 3 van Verordening (EG) nr. 883/2004 worden de socialezekerheidsuitkeringen opgesomd waarop de verordening van toepassing is:

- ziekte;
- moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen;
- uitkeringen bij invaliditeit;
- uitkeringen bij ouderdom;
- uitkeringen aan nabestaanden;
- uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- uitkeringen bij overlijden;
- uitkeringen bij werkloosheid;
- uitkeringen bij vervroegde uittreding;
- gezinsbijslagen;
- bepaalde bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties (artikel 70).

D. De modernisering van het systeem

Sinds 1971 is de wetgeving inzake de coördinatie van de sociale zekerheid herhaaldelijk gewijzigd in verband met de ontwikkelingen op EU-niveau, wijzigingen in de nationale wetgeving en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU).

1. Europese ziekteverzekeringskaart

Sinds 2006 mogen Europese burgers die binnen de EER reizen, gebruikmaken van de Europese ziekteverzekeringskaart, die door de ziekteverzekeringsinstellingen in het thuisland wordt afgegeven. Met deze kaart wordt gemakkelijker medische zorg verkregen bij onverwachte gezondheidsproblemen tijdens een bezoek aan een ander EER-land om persoonlijke of professionele redenen. Er wordt volgens dezelfde voorwaarden en tegen dezelfde prijs toegang verleend als voor de mensen die in dat land verzekerd zijn. De kosten komen voor rekening van het socialezekerheidsstelsel van het thuisland.

2. Aanvullende pensioenrechten

Naast de wettelijke pensioenregelingen zijn aanvullende pensioenen vaak een belangrijke middel om de levensstandaard van mensen op oudere leeftijd veilig te stellen. Met [Richtlijn 2014/50/EU](#) betreffende minimumvereisten voor de vergroting van de mobiliteit van werknemers tussen de lidstaten door het verbeteren van de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten zijn een aantal belemmeringen weggenomen voor mobiele werknemers die hun aanvullende pensioenrechten bij verhuizing naar een andere lidstaat meenemen.



3. Rol van de Europese Arbeidsautoriteit

Toen de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) in juli 2019 werd opgericht, heeft zij de operationele aspecten van de coördinatie van de sociale zekerheid overgenomen. De ELA bemiddelt via een speciale bemiddelingscommissie, wanneer er zich geschillen voordoen.

4. Digitalisering van de coördinatie van de sociale zekerheid

Met de goedkeuring van het gemoderniseerde coördinatiepakket is een overgangsproces op gang gekomen van papieren naar elektronische uitwisseling van informatie en dit heeft geleid tot het systeem voor de elektronische uitwisseling van gegevens betreffende sociale zekerheid (EESSI). Door het systeem zijn momenteel de socialezekerheidsinstellingen van 32 landen met elkaar verbonden. Het gaat hierbij om de 27 EU-lidstaten, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk.

In het werkprogramma van de Commissie van 2018 wordt een voorstel voor een Europees socialezekerheidsnummer genoemd om de coördinatie van de sociale zekerheid over de grenzen heen te vergemakkelijken, maar er is geen specifiek voorstel ingediend. In plaats daarvan heeft de Commissie in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten een proefproject aangekondigd om de haalbaarheid te onderzoeken van de invoering van een Europese socialezekerheidskaart (ESSPASS), ondersteund door één digitale toegangspoort, het EESSI en het voorgestelde Europese kader voor digitale identiteit. Op 6 september 2023 heeft de Commissie een [mededeling over digitalisering bij de coördinatie van de sociale zekerheid](#) voorgesteld. In de mededeling worden de verschillende projecten op het gebied van digitalisering, waaronder het ESSPASS-project, uiteengezet. In het ESSPASS-project ligt de nadruk op de digitalisering bij het aanvragen en ontvangen van socialezekerheidsdocumenten, en op een realtime verificatie zodat socialezekerheidsinstellingen, arbeidsinspecties, zorgaanbieders en andere relevante entiteiten deze documenten onmiddellijk en over heel Europa kunnen controleren.

5. Hervormingsproces

De Commissie heeft, na een specifieke raadpleging over de coördinatie van prestaties bij langdurige zorg en werkloosheidsuitkeringen in 2013 en een algemene raadpleging over de coördinatie van de sociale zekerheid in de EU in 2015, in december 2016 een voorstel ingediend voor de herziening van [Verordening \(EG\) nr. 883/2004 en de bijbehorende toepassingsverordening \(Verordening \(EG\) nr. 987/2009\)](#), als onderdeel van het pakket arbeidsmobiliteit.

De herziening was bedoeld om het proces eerlijker te laten verlopen door de uitbetaling van uitkeringen en de lidstaat die de socialezekerheidsbijdragen ontvangt nauwer aan elkaar te koppelen. Dit maakt het voor nationale autoriteiten ook eenvoudiger om de socialezekerheidsstatus van gedetacheerde werknemers te verifiëren, teneinde oneerlijke praktijken en misbruik aan te pakken. De belangrijkste wijzigingen zijn onder meer:

- werkloosheidsuitkeringen: tijdvakken van verzekering of van werkzaamheden zullen pas na drie maanden kunnen worden samengeteld, al wordt het voor werknemers nu mogelijk om hun werkloosheidsuitkeringen gedurende zes maanden te exporteren, in plaats van drie maanden, met als doel in een andere lidstaat een baan te zoeken;



- prestaties bij langdurige zorg: het voorstel omvat een afzonderlijk hoofdstuk waarin prestaties bij langdurige zorg worden gedefinieerd en waarin wordt toegelicht onder welke omstandigheden mobiele burgers deze kunnen aanvragen;
- gezinsuitkeringen die bedoeld zijn ter vervanging van het inkomen gedurende perioden voor de opvoeding van kinderen, moeten worden behandeld als een individueel en persoonsgebonden recht, zodat een tweede bevoegde lidstaat het recht krijgt om de toeslag volledig aan de tweede ouder uit te keren. Hierdoor ondervinden ouders die tegelijkertijd verlof willen nemen wegens familieomstandigheden, hiervan geen financiële nadelen.
- **economisch niet-actieve burgers**: het voorstel heeft ten doel de bestaande rechtsregels in overeenstemming te brengen met recente uitspraken van het HvJ-EU over toegang tot sociale uitkeringen ([2.1.5](#)).

Over het voorstel zijn langdurige interinstitutionele onderhandelingen gevoerd, waarna de Raad en het Parlement in december 2021 een voorlopig akkoord bereikten. Deze overeenkomst werd echter nog niet bevestigd en het dossier is momenteel opgeschort.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft altijd grote belangstelling gehad voor de problemen van migrerende werknemers, grensarbeiders, zelfstandigen en onderdanen van derde landen die werkzaam zijn in een andere lidstaat dan de lidstaat die hen heeft toegelaten. Het Parlement heeft het herhaaldelijk betreurd dat er nog steeds belemmeringen bestaan voor een volledige verwerkelijking van het beginsel van vrij verkeer, en het heeft de Raad verzocht zijn goedkeuring te hechten aan voorstellen tot toepassing van de coördinatie van de sociale zekerheid op vervroegde pensioenen, tot verruiming van het recht van werklozen om een werkloosheidsuitkering in een andere lidstaat te ontvangen en tot uitbreiding van het toepassingsgebied van de wetgeving tot alle verzekerde personen. De meeste van deze verzoeken werden ingewilligd met de goedkeuring van Verordening (EG) nr. 883/2004 of zijn opgenomen in de meest recente Commissievoorstellen tot herziening van deze verordening.

In een aantal van zijn resoluties – [de resolutie van 14 januari 2014 betreffende sociale bescherming voor iedereen](#), [de resolutie van 14 september 2016 over sociale dumping](#) en [de resolutie van 4 juli 2017 over arbeidsomstandigheden en onzeker werk](#) – heeft het Parlement aandacht gevraagd voor specifieke problemen op dit gebied, zoals de situatie van zelfstandigen, werknemers met tijdelijke of deeltijdcontracten, werknemers in de digitale economie en seizoenarbeiders, en heeft het Parlement de Commissie verzocht de wetgeving te herzien en toe te zien op de tenuitvoerlegging en coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, teneinde ervoor te zorgen dat de rechten van burgers worden gerespecteerd en arbeidsmobiliteit in de EU doelmatig kan functioneren.

Na de uitbraak van de COVID-19-pandemie en de ernstige gevolgen die de pandemie heeft gehad voor grensoverschrijdende werknemers, grensarbeiders, gedetacheerde werknemers en seizoenarbeiders, heeft het Parlement op 19 juni 2020 een resolutie aangenomen over [Europese bescherming van grensoverschrijdende en seizoenarbeiders in het kader van de COVID-19-crisis](#). In de resolutie wordt gewezen op de problemen waarmee deze werknemers werden geconfronteerd: ze hadden geen toegang tot adequate sociale bescherming en socialezekerheidsrechten vanwege de beperkte coördinatie tussen de socialezekerheidsinstellingen van de lidstaten, overwegende dat grensoverschrijdende werknemers en seizoenarbeiders



zich bevonden in situaties waarin zij niet noodzakelijkerwijs in aanmerking kwamen voor tijdelijke steunmaatregelen zoals werktijdverkortingsregelingen, aangepaste werkloosheidsuitkeringen en maatregelen ter bevordering van thuiswerken. Bovendien was er rechtsonzekerheid met betrekking tot de toepasselijke socialezekerheids- en belastingstelsels.

Op 20 mei 2021 nam het Parlement een [resolutie aan over de gevolgen van de EU-regelgeving voor het vrije verkeer van werknemers en diensten: arbeidsmobiliteit binnen de EU als instrument om de behoeften van en vaardigheden voor de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen](#). In de resolutie wordt benadrukt dat een beperkte toegang tot socialezekerheidsstelsels vaak het gevolg is van oneerlijke vormen van atypisch werk. Ook wordt benadrukt dat de procedures voor arbeidsmobiliteit en detachering van werknemers volledig moeten worden gedigitaliseerd om de verstrekking en uitwisseling van informatie tussen nationale autoriteiten te verbeteren, en de doeltreffende handhaving, overdraagbaarheid en traceerbaarheid van de rechten van werknemers mogelijk te maken.

In zijn [resolutie van 25 november 2021 over de invoering van een Europese socialezekerheidspas](#) voor het verbeteren van de digitale handhaving van socialezekerheidsrechten en billijke mobiliteit benadrukte het Parlement opnieuw de noodzaak van een EU-breed digitaal instrument voor mobiele werknemers om het voor werknemers gemakkelijker te maken hun socialezekerheidsbijdragen en -uitkeringen te volgen en om uitbetaling ervan te vragen, en tegelijkertijd de handhaving van de EU-regels inzake arbeidsmobiliteit en de coördinatie van de sociale zekerheid te verbeteren.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website](#) van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken.

Aoife Kennedy
10/2023



2.3.5. GEZONDHEID EN VEILIGHEID OP HET WERK

Sinds de jaren 1980 besteedt de EU veel aandacht aan het verbeteren van de gezondheid en veiligheid van werknemers op het werk. Met de invoering van wetgeving op Europees niveau zijn minimumnormen vastgelegd voor de bescherming van werknemers. Dit belet de lidstaten echter niet om op nationaal niveau strengere maatregelen te handhaven of in te voeren. Gezondheid en veiligheid op het werk zijn een essentieel onderdeel van het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, dat in 2021 werd goedgekeurd tijdens de sociale top van Lissabon.

RECHTSGROND

De artikelen 91, 114, 115, 151, 153 en 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Op grond van artikel 153 VWEU kan de EU wetgeving (richtlijnen) inzake gezondheid en veiligheid op het werk vaststellen om het optreden van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen. Hiertoe worden minimumeisen vastgelegd op EU-niveau, waarbij de lidstaten de ruimte hebben om, indien gewenst, op nationaal niveau strengere eisen te stellen. Verder is in het Verdrag bepaald dat er in de vastgestelde richtlijnen geen administratieve, financiële of juridische verplichtingen mogen worden opgelegd die de oprichting en ontwikkeling van kmo's zouden kunnen belemmeren.

RESULTATEN

A. Institutionele ontwikkeling

Onder auspiciën van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) werden diverse onderzoeksprogramma's opgezet op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk. Ten tijde van de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957 werd duidelijk dat er behoefte was aan een alomvattende benadering van dit onderwerp. In 1974 werd het Raadgevend Comité voor de veiligheid, de hygiëne en de gezondheidsbescherming op de arbeidsplaats opgericht om de Commissie te ondersteunen ([Besluit 74/325/EEG van de Raad](#)). Voor de voltooiing van de Europese interne markt waren minimumeisen nodig met betrekking tot gezondheid en veiligheid op het werk. Om die reden werd er een aantal richtlijnen vastgesteld, waaronder Richtlijn 82/605/EEG (vervangen door [Richtlijn 98/24/EG](#)) betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan metallisch lood, Richtlijn 83/477/EEG (laatstelijk gewijzigd bij [Richtlijn 2009/148/EG](#)) over asbest, en Richtlijn 86/188/EEG (laatstelijk gewijzigd bij [Richtlijn 2003/10/EG](#)) over lawaai.

1. Europese Akte

Met de goedkeuring van de [Europese Akte](#) in 1987 werden gezondheid en veiligheid op het werk voor het eerst opgenomen in het EEG-Verdrag. Er werd een artikel met minimumeisen toegevoegd op grond waarvan de Raad met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen richtlijnen op het gebied van gezondheid en veiligheid op



het werk kon vaststellen. Het doel was om de gezondheid en veiligheid van werknemers op het werk te verbeteren, de omstandigheden in de werkomgeving te harmoniseren, bij de verdere voltooiing van de interne markt “sociale dumping” te voorkomen, en te verhinderen dat bedrijven naar gebieden met minder strenge eisen verhuizen omdat dit concurrentievoordelen oplevert.

2. Verdrag van Amsterdam (1997)

Met de introductie van de titel over werkgelegenheid en het Sociaal Akkoord werd in het [Verdrag van Amsterdam](#) het belang van arbeidskwesties beklemtoond. Voor het eerst werden er richtlijnen vastgesteld met minimumeisen inzake gezondheid en veiligheid op het werk en arbeidsomstandigheden. Het Parlement en de Raad stelden deze richtlijnen gezamenlijk vast door middel van de medebeslissingsprocedure.

3. De rol van het Verdrag van Lissabon (2007)

Het [Verdrag van Lissabon](#) bevat een “sociale clausule” op grond waarvan in het EU-beleid rekening moet worden gehouden met sociale eisen. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd het [Handvest van de grondrechten van de Europese Unie](#) juridisch bindend voor de lidstaten wanneer zij EU-recht ten uitvoer leggen.

4. Europese pijler van sociale rechten (2017)

De in november 2017 door de Raad, de Commissie en het Parlement ondertekende [Europese Pijler van sociale rechten](#) bevat twintig rechten en beginselen, waaronder het recht van iedere werknemer op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden (artikel 31 van het Handvest van de grondrechten). Overeenkomstig beginsel 10 van de pijler hebben werknemers recht op een hoog niveau van bescherming van hun gezondheid en veiligheid op het werk en op een werkomgeving die op hun professionele behoeften is afgestemd en hen in staat stelt langer actief te blijven op de arbeidsmarkt. De pijler zelf is niet juridisch bindend, maar vormt een pakket met (zachte) wetgevingsmaatregelen die erop gericht zijn de levens- en arbeidsomstandigheden in de EU te verbeteren en de verschillen in de EU op dit gebied te verkleinen.

B. Mijlpalen: richtlijnen en het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk

1. Kaderrichtlijn 89/391/EEG en afzonderlijke richtlijnen

Artikel 137 van het Verdrag van Nice (het huidige artikel 153 VWEU) vormt het uitgangspunt voor de inspanningen van de EU ter verbetering van het arbeidsmilieu, met als uiteindelijk doel de bescherming van de gezondheid en veiligheid van werknemers. Een mijlpaal op dit gebied was de goedkeuring van [Kaderrichtlijn 89/391/EEG](#), die specifiek gericht is op de totstandbrenging van een preventiecultuur. In deze richtlijn wordt voorzien in preventieve maatregelen, voorlichting, raadpleging, evenwichtige deelneming en opleiding van werknemers en hun vertegenwoordigers, zowel voor de openbare als de particuliere sector. De kaderrichtlijn vormt de basis voor 25 afzonderlijke richtlijnen met betrekking tot verschillende gebieden en voor [Verordening \(EG\) nr. 2062/94 van de Raad](#) tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk. De kaderrichtlijn heeft ook invloed gehad op andere wetgevingshandelingen met betrekking tot uitzendkrachten en aspecten van arbeidstijd in verschillende richtlijnen.

De afzonderlijke richtlijnen hebben betrekking op:



- voorschriften inzake gezondheid en veiligheid voor arbeidsplaatsen (Richtlijn 89/654/EEG) en veiligheids- en/of gezondheidssignalering op het werk (Richtlijn 92/58/EEG);
- het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats (Richtlijn 89/655/EEG, gewijzigd bij Richtlijn 2001/45/EG en Richtlijn 2009/104/EG); het gebruik op het werk van persoonlijke beschermingsmiddelen door werknemers (Richtlijn 89/656/EEG), het werken met beeldschermapparatuur (Richtlijn 90/270/EEG) en het manueel hanteren van lasten (Richtlijn 90/269/EEG);
- sectoren: tijdelijke en mobiele bouwplaatsen (Richtlijn 92/57/EEG); winningsindustrieën die delfstoffen winnen (boringen) (Richtlijn 92/91/EEG, Richtlijn 92/104/EEG); en vissersvaartuigen (Richtlijn 93/103/EG);
- groepen: zwangere werknemers (Richtlijn 92/85/EEG) en de bescherming van jongeren op het werk (Richtlijn 94/33/EG);
- agentia: de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk (Richtlijn 2004/37/EG), chemische agentia op het werk (Richtlijn 98/24/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2000/39/EG en Richtlijn 2009/161/EU), asbest op het werk ([Richtlijn 2009/148/EG](#)) en biologische agentia op het werk (Richtlijn 2000/54/EG); bescherming tegen ioniserende straling (Richtlijn 2013/59/Euratom, houdende intrekking van eerdere, gerelateerde richtlijnen); de bescherming van werknemers die door explosieve atmosferen gevaar kunnen lopen (Richtlijn 1999/92/EG); de blootstelling van werknemers aan de risico's van fysische agentia (trillingen) (Richtlijn 2002/44/EG), lawaai (Richtlijn 2003/10/EG), elektromagnetische velden (Richtlijn 2004/40/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2013/35/EU) en kunstmatige optische straling (Richtlijn 2006/25/EG);
- stoffen: het op één lijn brengen van verschillende richtlijnen betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (Richtlijn 2014/27/EU).

De actualisering van [Richtlijn 2004/37/EG](#) betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk is een continu proces dat ook in de toekomst wordt voortgezet. Zo werd [in mei 2016 een voorstel](#) ingediend met betrekking tot een eerste reeks van 13 stoffen, dat in december 2017 werd vastgesteld ([Richtlijn \(EU\) 2017/2398](#)). Een [tweede voorstel, van januari 2017](#), tot herziening van de grenswaarden voor nog eens zeven stoffen werd in januari 2019 vastgesteld als [Richtlijn \(EU\) 2019/130](#), nadat het Parlement erin was geslaagd om in de tekst een grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling aan uitlaatgassen van dieselmotoren te laten opnemen. Een [derde voorstel, van april 2018](#), dat vijf stoffen betrof die in de metallurgie, bij galvanisatieprocessen, in de mijnbouw, bij recyclingprocessen, in laboratoria en in de gezondheidszorg worden gebruikt, werd in juni 2019 vastgesteld als [Richtlijn \(EU\) 2019/983](#). Een [vierde herziening van de richtlijn](#), met nieuwe of herziene grenswaarden voor drie kankerverwekkende stoffen (acrylonitril, nikkilverbindingen en benzeen), werd in maart 2022 vastgesteld als [Richtlijn \(EU\) 2022/431](#). Deze richtlijn is een van de eerste maatregelen in het kader van het Europees kankerbestrijdingsplan. Sindsdien heeft de Commissie in dit verband nog twee voorstellen naar voren geschoven. In augustus 2022 kwam zij met een wetgevingsvoorstel tot wijziging van [Richtlijn 2009/148/EG betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op](#)



[het werk](#) om de blootstelling van werknemers verder te verminderen en hen te beschermen tegen het risico op kanker. Het Europees Parlement heeft op 3 oktober 2023 zijn standpunt in eerste lezing over dit voorstel aangenomen. Voorts kwam de Commissie in februari 2023 met een [voorstel tot herziening van de richtlijn carcinogene, mutagene en reprotoxische agentia \(Richtlijn 2004/37/EG\) en de richtlijn chemische agentia \(Richtlijn 98/24/EG\)](#) om de grenswaarden voor lood te verlagen en een grenswaarde voor diisocyanaten toe te voegen aan de richtlijn chemische agentia. Zowel lood als diisocyanaten worden gebruikt bij de renovatie van gebouwen en bij de productie van batterijen, windturbines en aanstekers voor elektrische voertuigen. Door de blootstelling aan deze chemische stoffen te beperken, streeft de EU naar bescherming van werknemers die de groene transitie mogelijk maken.

Een andere manier om sociale wetgeving te initiëren, is om in het kader van sociale dialoog overeenkomsten te sluiten met sociale partners ([2.3.7](#)). In december 2016 stelde de Raad Richtlijn (EU) 2017/159 vast om uitvoering te geven aan de overeenkomst die de sociale partners in 2013 hadden gesloten om de arbeidsomstandigheden in de visserijsector te verbeteren. Een soortgelijke overeenkomst voor de kappersbranche werd echter niet in de vorm van een richtlijn vastgesteld.

2. Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EU-OSHA)

Het tripartiete Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk werd in 1996 opgericht en is gevestigd in Bilbao (Spanje). Door de uitwisseling van kennis en informatie te stimuleren, wil het Agentschap bijdragen aan een cultuur van risicopreventie. Het heeft een internetplatform voor [online interactieve risicobeoordeling \(OiRA\)](#) ontwikkeld, dat kmo-vriendelijke sectorale risicobeoordelingsinstrumenten in alle talen bevat, alsook het [e-instrument gevaarlijke stoffen](#), dat bedrijfsspecifiek advies biedt over gevaarlijke stoffen en chemische producten en over de toepassing van goede praktijken en beschermingsmaatregelen. Met de Europese Waarnemingspost voor risico's zorgt EU-OSHA voor de monitoring en voorspelling van nieuwe en opkomende risico's, zodat er preventieve maatregelen kunnen worden genomen. Daarnaast houdt het agentschap sinds 2000 "campagnes voor een gezonde werkplek" die gericht zijn op bewustmaking over diverse onderwerpen in verband met gezondheid en veiligheid. De campagne 2023-2025 is gericht op bewustmaking in verband met de impact van nieuwe technologieën op werk en de daarmee samenhangende uitdagingen en kansen op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk.

C. Communautaire actieprogramma's en strategieën voor gezondheid en veiligheid op het werk

Tussen 1951 en 1997 heeft de EGKS onderzoeksprogramma's op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk opgezet en uitgevoerd. De Europese sociale agenda, die in 2000 werd goedgekeurd, droeg op EU-niveau bij aan een meer strategische benadering op dit gebied. Vervolgens werd met de communautaire strategie 2002-2006 voor de gezondheid en veiligheid op het werk een algemene benadering van welzijn op het werk vastgesteld. De communautaire strategie 2007-2012 was gericht op preventie en had als doel een constante afname van arbeidsongevallen en beroepsziekten in de EU te verwezenlijken. Het strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014-2020 was gericht op



drie belangrijke uitdagingen: de bestaande regels verbeteren en vereenvoudigen, de inspanningen ter voorkoming van arbeidsgerelateerde aandoeningen versterken – ook wat nieuwe risico's betreft – en rekening houden met het vergrijzende arbeidspotentieel. Bijzondere aandacht ging hierbij uit naar de behoeften van micro- en kleine ondernemingen.

Als onderdeel van het [actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten](#) heeft de Commissie een nieuw [strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk](#) voor de periode 2021-2027 voorgesteld. In dit kader ligt de nadruk op het anticiperen op en beheren van veranderingen in de nieuwe wereld van het werk, het verbeteren van de preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten en het vergroten van de paraatheid voor mogelijke toekomstige gezondheids crises.

Na de uitbraak van de COVID-19-pandemie werd Richtlijn 2000/54/EG inzake biologische agentia bijgewerkt om SARS-CoV-2 op te nemen in de lijst van biologische agentia om te kunnen inspelen op de nieuwe risico's op de werkvloer. De Commissie spoorde werkgevers aan de risico's te beoordelen en preventieve en beschermende maatregelen te nemen om de schade tot een minimum te beperken, voornamelijk voor degenen die op het werk direct in aanraking komen met het virus. In november 2022 heeft de Commissie een [aanbeveling](#) aangenomen waarin zij de lidstaten voorstelde COVID-19 in bepaalde gevallen als beroepsziekte te erkennen.

In het licht van het toenemende gebruik van digitale technologieën op het werk heeft de Commissie aspecten in verband met gezondheid en veiligheid op het werk opgenomen in [Verordening \(EU\) 2023/1230 betreffende machines](#) (vastgesteld in juni 2023). Ook in het voorstel voor een [verordening tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie](#) (de verordening artificiële intelligentie) en het [voorstel voor een richtlijn betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk](#) komen aspecten in verband met gezondheid en veiligheid op het werk aan bod, waarbij in het geval van de richtlijn de nadruk ligt op het voorkomen van gezondheids- en veiligheidsrisico's bij algoritmisch beheer. De Commissie heeft ook plannen om de richtlijn arbeidsplaatsen en de richtlijn beeldschermapparatuur te herzien.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft herhaaldelijk benadrukt dat de gezondheid en veiligheid van werknemers zo goed mogelijk moet worden beschermd. Met een aantal resoluties heeft het Parlement getracht in de EU-wetgeving alle aspecten behandeld te krijgen die al dan niet rechtstreeks van invloed zijn op het lichamelijk of geestelijk welzijn van werknemers. Daarnaast steunt het Parlement de inspanningen van de Commissie ter verbetering van de informatieverstrekking aan kmo's. Het Parlement is van mening dat werk moet worden aangepast aan de mogelijkheden en behoeften van werknemers, in plaats van andersom, en dat in de werkomgeving meer rekening moet worden gehouden met de bijzondere behoeften van kwetsbare werknemers.

Het Parlement heeft er bij de Commissie op aangedrongen een onderzoek in te stellen naar nieuwe, opkomende risico's die niet onder de bestaande wetgeving vallen, zoals de blootstelling aan nanodeeltjes, stress, burn-out en geweld en intimidatie op het werk. Het Parlement heeft met name een rol gespeeld bij de vaststelling van een kaderovereenkomst inzake de preventie van scherpe letsels in de ziekenhuis- en gezondheidszorgbranche, die door de Europese sociale partners is ondertekend en



door middel van [Richtlijn 2010/32/EU van de Raad](#) ten uitvoer is gelegd. Voorts heeft het Parlement zich sterk gemaakt voor de verbetering van de bestaande wetgeving met betrekking tot de bescherming van werknemers tijdens de zwangerschap en de bescherming van werknemers tegen spier- en skeletaandoeningen. Daarnaast heeft het Parlement zich ingezet voor de vaststelling van een richtlijn waarin minimumnormen voor de erkenning van beroepsziekten worden vastgelegd, en voor de uitbreiding van het toepassingsgebied van Kaderrichtlijn 89/391/EEG.

In september 2018 nam het Parlement een resolutie aan over trajecten voor de re-integratie van werknemers die herstellen van een letsel of ziekte in een hoogwaardige baan, waarin drie pijlers zijn opgenomen: preventie en vroegtijdig ingrijpen, terugkeer naar het werk en de houding tegenover de re-integratie van werknemers veranderen. In oktober 2021 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de bescherming van werknemers tegen asbest. Daarin wordt voorgesteld een alomvattende Europese strategie te ontwikkelen voor de verwijdering van alle asbest om deze stof voor eens en voor altijd veilig uit de bebouwde omgeving te verwijderen en zo werknemers en burgers beter te beschermen. Ook stelde het Parlement voor Richtlijn 2009/148/EG over asbest te actualiseren. Ondertussen heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel ingediend en heeft het Parlement zijn standpunt in eerste lezing over dit voorstel vastgesteld en het akkoord dat tijdens de dialoog met de Raad werd bereikt, goedgekeurd.

Naast het wijzigen van voorgestelde wetgeving en het volgen en aanmoedigen van de andere werkzaamheden van de Commissie op het gebied van gezondheid en veiligheid, richt het Parlement zich in dit verband ook op de toekomst, door zich te buigen over nieuwe risico's. Op 10 maart 2022 nam het Parlement een [resolutie over een nieuw strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk voor de periode na 2020](#) aan. In de resolutie wordt een reeks eisen geformuleerd, waaronder een ambitieuzere aanpak van werkgerelateerde kanker, een bredere en uitgebreidere richtlijn inzake spier- en skeletaandoeningen en reumatische ziekten, en de integratie van de genderdimensie in alle maatregelen op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk. Het Parlement dringt er ook op aan dat het recht om offline te zijn, wordt opgenomen in het strategisch kader en dat er een voorstel komt voor een richtlijn inzake de preventie van psychosociale risico's. Op 5 juli 2022 heeft het Parlement een [resolutie over geestelijke gezondheid in de digitale wereld](#) aangenomen, waarin het de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de organisatie van werk en de geestelijke gezondheid van werknemers erkent. In die resolutie verzoekt het Parlement de Commissie om met wetgevingsinitiatieven te komen voor de aanpak van psychosociale risico's en welzijn op het werk en om een EU-strategie voor geestelijke gezondheid en een Europese zorgstrategie voor te stellen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website](#) van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken.

Aoife Kennedy
10/2023



2.3.6. RECHT OP VOORLICHTING, RAADPLEGING EN PARTICIPATIE VAN WERKNEMERS

De Europese Unie vult de activiteiten van de lidstaten met betrekking tot het recht van werknemers op voorlichting en raadpleging aan door minimumvereisten vast te stellen aan de hand van richtlijnen of door middel van maatregelen ter bevordering van samenwerking tussen de lidstaten. Het recht van werknemers op informatie en raadpleging binnen het bedrijf wordt beschermd door verscheidene EU-richtlijnen die regels bevatten voor zowel nationaal als transnationaal niveau.

RECHTSGROND

Artikelen 5, 114, 115, 151 en 153 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

De EU ondersteunt de activiteiten van de lidstaten met betrekking tot de medezeggenschap van werknemers en vult deze aan, met als doel bij te dragen aan de verwezenlijking van de in artikel 151 VWEU vastgestelde kerndoelstellingen van het Europees sociaal beleid, zoals betere levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden, adequate sociale bescherming, een blijvend hoog werkgelegenheidsniveau en de bestrijding van uitsluiting.

RESULTATEN

A. Achtergrond

Sinds in 1974 het eerste sociale actieprogramma werd aangenomen, vormt het recht van werknemers op voorlichting, raadpleging en participatie een centraal thema in het Europese debat. In het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werknemers van 1989 (Sociaal Handvest, opgenomen in artikel 151 VWEU) wordt benadrukt dat het wenselijk is om de participatie van werknemers aan te moedigen. De voorstellen van de Commissie op dit gebied stuiten echter vaak op weerstand. Een passende rechtsgrond voor Gemeenschapswetgeving bestond niet voordat de Overeenkomst betreffende de sociale politiek in 1997 werd opgenomen in het [Verdrag van Amsterdam](#). In 2009 werd het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie opgenomen in artikel 6, lid 1, VEU. In artikel 27 van het Handvest is het recht van werknemers op voorlichting en raadpleging vastgelegd.

Wat betreft de betrokkenheid van werknemers verleent artikel 153 VWEU het Parlement en de Raad de bevoegdheid om het volgende vast te stellen:

- maatregelen die bedoeld zijn om de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen;
- richtlijnen waarin minimumvereisten voor geleidelijke uitvoering worden vastgelegd.



Hierop is de gewone wetgevingsprocedure van toepassing, met voorafgaande raadpleging van het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's.

B. Huidige wetgeving

Een eerste groep richtlijnen behandelt het recht van werknemers op voorlichting over voorwaarden die van toepassing zijn op het contract of de arbeidsrelatie, alsook het recht om te worden voorgelicht en geraadpleegd over ontslagen of overgangen:

- Volgens Richtlijn 75/129/EEG van de Raad betreffende collectief ontslag, zoals gewijzigd door Richtlijnen 92/56/EEG en [98/59/EG](#) van de Raad, moeten werkgevers bij massaontslagen onderhandelingen aangaan met de werknemers;
- In [Richtlijn 2001/23/EG](#) van de Raad betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen wordt bepaald dat werknemers bij een overgang op de hoogte moeten worden gesteld van de redenen hiervoor en de gevolgen hiervan.
- In [Richtlijn 2002/14/EG](#) tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap worden minimale procedurenormen vastgesteld.
- [Richtlijn \(EU\) 2019/1152](#) inzake transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie. Deze richtlijn stelt nieuwe rechten vast (bv. voorafgaande informatie over werkroosters) voor alle werknemers in alle vormen van werk, met inbegrip van werknemers in atypische en nieuwe vormen van werk, zoals platformwerk.

De Commissie heeft een geschiktheidscontrole van deze richtlijnen uitgevoerd. In juli 2013 concludeerde ze hieruit dat de richtlijnen in grote lijnen geschikt zijn voor de beoogde doeleinden en dat ze meer voordelen opleveren dan kosten. Ze stelde echter ook vast dat er nog steeds bepaalde tekortkomingen bestaan – zoals de toepassing van de richtlijnen op werknemers in de openbare sector, zeevarenden en kmo's. In 2015 werd een herschikking van de informatie- en raadplegingsrichtlijnen overwogen en de Commissie heeft een [openbare raadpleging](#) gehouden, maar sindsdien is er geen follow-up geweest.

In januari 2018 werd een richtlijn van de [Raad tot tenuitvoerlegging van een overeenkomst tussen sociale partners in de maritieme vervoerssector](#) aangenomen. Hiermee kwam er een einde aan de uitsluiting van zeevarenden van de richtlijnen inzake voorlichting en raadpleging van werknemers.

Voor wat werknemers in de openbare sector betreft, is geen van de richtlijnen betreffende het recht van werknemers om te worden ingelicht en geraadpleegd op hen van toepassing (zie de volgende zaken van het Hof van Justitie van de Europese Unie: C-583/10, Nolan, en C-108/10, Scattolon). In december 2015 ondertekende het Comité voor sociale dialoog in de sector van centrale overheidsdiensten een sectorale overeenkomst over gemeenschappelijke minimumnormen betreffende de informatie en de raadpleging van werknemers van centrale overheidsdiensten. Het comité verzocht om deze overeenkomst ten uitvoer te leggen door middel van een richtlijn van de Raad. Op 5 maart 2018 liet de Commissie de sociale partners voor centrale overheidsdiensten echter weten dat zij de overeenkomst niet voor tenuitvoerlegging aan de Raad zou voorleggen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie, aangezocht door de EPSU (de



Europese Federatie van ambtenarenvakbonden), heeft op 24 oktober 2019 geoordeeld dat de Commissie op grond van haar initiatiefrecht mag besluiten overeenkomsten met sociale partners al dan niet verbindend te verklaren in alle lidstaten van de EU.

Een tweede groep richtlijnen omvat de rechten van werknemers om te worden voorgelicht en geraadpleegd in situaties met een transnationale component:

- Om te beginnen is er Richtlijn 94/45/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij [Richtlijn 2009/38/EG](#), inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad (EOR). In een EOR komen het hoofdbestuur en werknemersvertegenwoordigers uit heel Europa bijeen om te discussiëren over onderwerpen zoals de prestaties van de onderneming, de vooruitzichten, herstructureringen en het personeelsbeleid. De wetgeving betreffende EOR's is van toepassing op multinationale ondernemingen met ten minste 1 000 werknemers in de EU/EER en ten minste 150 werknemers in twee of meer lidstaten. Een speciale [database](#), die wordt bijgehouden door het Europees Vakbondsinstuut (EVI), verstrekt gegevens over EOR's.
- Krachtens [Richtlijn 2004/25/EG](#) betreffende het openbaar overnamebod moeten werknemers of hun vertegenwoordigers de mogelijkheid krijgen hun standpunt over de vermoedelijke gevolgen van een dergelijk bod voor de werkgelegenheid uiteen te zetten. Ook de gebruikelijke regels met betrekking tot de voorlichting en raadpleging van werknemers zijn van toepassing.
- [Richtlijn \(EU\) 2017/1132](#) inzake bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht is gewijzigd bij [Richtlijn \(EU\) 2019/2121](#) wat grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen betreft. Dankzij de gewijzigde richtlijn wordt de positie van werknemers en hun vertegenwoordigers op het gebied van voorlichting, raadpleging en medezeggenschapsrechten voorafgaand aan een grensoverschrijdende omzetting versterkt. De richtlijn verplicht managers ertoe om vakbonden en werknemersorganisaties te raadplegen over de gevolgen van de geplande omschakeling en te reageren op hun vragen en opmerkingen.

De Commissie heeft in 2018 een [Refit-evaluatie](#) gepubliceerd van de richtlijn inzake Europese ondernemingsraden. Hierin concludeert zij dat de voorlichting van werknemers qua kwaliteit en omvang is verbeterd, maar dat het aantal nieuwe EOR's niet is toegenomen. In april 2023 is de Commissie raadplegingen begonnen met de Europese sociale partners met als doel de richtlijn betreffende de Europese ondernemingsraden te herzien.

Een derde groep richtlijnen omvat regels die van toepassing zijn in situaties met een transnationale component, en geeft werknemers ten dele medezeggenschap in de besluitvorming:

- In [Richtlijn 2001/86/EG](#) van de Raad tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers zijn regels vastgesteld betreffende de participatie van werknemers in besluiten over de strategische ontwikkeling van hun bedrijf;
- Dankzij [Richtlijn 2003/72/EG](#) van de Raad tot aanvulling van het statuut van een Europese coöperatieve vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers wordt gewaarborgd dat werknemersvertegenwoordigers invloed kunnen uitoefenen op het bestuur van Europese coöperatieve vennootschappen;



- Uit hoofde van [Richtlijn \(EU\) 2019/2121](#) tot wijziging van [Richtlijn \(EU\) 2017/1132](#) betreffende grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen, gelden voor wat werknemersparticipatie betreft de regels van het land van bestemming. Dat houdt in dat een vennootschap die is ontstaan uit als gevolg van een grensoverschrijdende fusie, moet voldoen aan de regels inzake werknemersparticipatie - als die er zijn - die gelden in de lidstaat waar zij haar statutaire zetel heeft.

De vierde groep bestaat uit de volgende regelgeving: twee sectoroverschrijdende overeenkomsten tussen sociale partners (uitgevoerd door [Richtlijn 97/81/EG](#) van de Raad inzake deeltijdarbeid en [Richtlijn 1999/70/EG](#) van de Raad inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd), [Richtlijn 2008/104/EG](#) betreffende uitzendarbeid, de [kaderovereenkomst van 2020 inzake digitalisering](#), en verschillende richtlijnen op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk, die allemaal impliciet bepalingen betreffende voorlichting en raadpleging bevatten. Het voorstel van de Commissie voor een [richtlijn betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk](#) geeft platformwerkers het recht om te worden geïnformeerd en geraadpleegd over algoritmisch beheer. De richtlijn verplicht digitale arbeidsplatformen er ook toe om mensen die via deze platformen werken, in staat te stellen met elkaar en met hun vertegenwoordigers contact op te nemen en te communiceren.

C. Andere initiatieven

Tegen de achtergrond van de toenemende internationalisering van bedrijven zijn bedrijven en werknemersvertegenwoordigers begonnen met het sluiten van transnationale bedrijfsovereenkomsten (TBO's), een vorm van sociale dialoog binnen multinationale ondernemingen. TBO's zijn er in verschillende vormen en worden door bedrijfsvertegenwoordigers en werknemersorganisaties samen opgesteld met het oog op de toepassing ervan in meer dan één lidstaat. Deze aanpak kan evenwel aanleiding geven tot juridische en politieke problemen, bijvoorbeeld wat betreft de verhouding tussen de verticale niveaus van de sociale dialoog (internationaal, Europees en nationaal) en de horizontale toepassingsgebieden (intersectoraal, sectorspecifiek en op bedrijfsniveau). Bovendien kunnen TBO's botsen met nationale normen en referenties, en er bestaan maar weinig mechanismen voor geschillenbeslechting.

De Commissie houdt ook een [databank](#) bij over transnationale bedrijfsovereenkomsten.

De Commissie heeft op 25 januari 2023 een [mededeling](#) gepresenteerd over de [versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie en een voorstel hierover gedaan voor een aanbeveling van de Raad](#). In de aanbeveling wordt het belang benadrukt van toegang tot relevante informatie met het oog op deelname aan de sociale dialoog als een van de factoren die een vlotte sociale dialoog mogelijk maken.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft een aantal resoluties aangenomen waarin het vraagt dat werknemers het recht krijgen om bij de besluitvorming binnen hun bedrijf betrokken te worden, en dat dit recht van toepassing wordt in zowel nationale als transnationale bedrijven, ongeacht hun rechtsvorm. In 2009 pleitte het Parlement er in zijn [resolutie van 19 februari](#) resolutie over de uitvoering van Richtlijn 2002/14/EG voor om



werknemers in de overheidssector op te nemen in het toepassingsgebied van de voorlichtings- en raadplegingsrichtlijnen.

In zijn [resolutie van 17 december 2020 over een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities](#) verzocht het Parlement de Commissie een nieuwe kaderrichtlijn betreffende de voorlichting, raadpleging en participatie van werknemers in te voeren voor Europese bedrijfstypen, inclusief onderaannemingsketens en franchises, en pleitte het ook voor een herziening van de richtlijn inzake Europese ondernemingsraden.

In zijn [resolutie van 17 december 2020 over duurzame corporate governance](#) benadrukte het Parlement de noodzaak van een grotere betrokkenheid van werknemers bij besluitvormingsprocessen van ondernemingen om langetermijndoelstellingen en -gevolgen beter te integreren. Het Parlement verzocht de Commissie te overwegen om de richtlijn inzake Europese ondernemingsraden te herzien, en een nieuw kader vast te stellen voor het inlichten, raadplegen en betrekken van werknemers in Europese ondernemingen. In een andere [resolutie van 10 maart 2021 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven en verantwoordingsplicht](#) van ondernemingen drong het Parlement erop aan gebruik te maken van de richtlijnen inzake voorlichting en raadpleging ter veiligstelling van het recht van vakbonden en werknemersvertegenwoordigers om te worden betrokken bij de opstelling en uitvoering van zorgvuldigheidsstrategieën in hun ondernemingen.

In zijn [resolutie van 16 december 2021 over democratie op het werk: een Europees kader voor participatierechten van werknemers en de herziening van de richtlijn inzake Europese ondernemingsraden](#) benadrukte het Parlement het belang van werknemersparticipatie en drong het erop aan dat werknemersvertegenwoordigers, voordat er managementbeslissingen worden genomen, toegang moeten krijgen tot adequate informatie waarmee zij de gevolgen van deze beslissingen kunnen beoordelen. Het Parlement drong eveneens aan op de invoering van een nieuwe kaderrichtlijn betreffende de voorlichting, raadpleging en participatie van werknemers voor Europese bedrijfstypen.

In zijn [resolutie van 2 februari 2023 over de herziening van de richtlijn inzake Europese ondernemingsraden](#) pleitte het Parlement nogmaals voor een herziening van de richtlijn. Hierbij moeten doelstellingen, definities en procedures worden verduidelijkt en het recht van werknemersvertegenwoordigers op informatie en raadpleging worden versterkt, met name tijdens herstructureringsprocessen.

Naar aanleiding van de mededeling van de Commissie en haar voorstel voor een aanbeveling van de Raad over de versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie heeft het Parlement op 1 juni 2023 een [resolutie over de versterking van de sociale dialoog](#) aangenomen. Hierin riep het de Commissie ertoe op om alle arbeidshervormingen in de nationale herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten te analyseren, met name die met betrekking tot arbeidsomstandigheden en informatie en raadpleging van werknemers. De Commissie werd verzocht met de nationale autoriteiten samen te werken over deze kwesties en hen te helpen eventuele tekortkomingen aan te pakken. In de resolutie werd de Commissie ook gevraagd om in het kader van haar op handen zijnde evaluatie van Richtlijn (EU) 2019/2121 rekening te houden met bestaande goede praktijken evenals studies en beoordelingen van de positieve sociaaleconomische effecten en gevolgen van werknemersvertegenwoordiging in ondernemingsorganen. Bovendien werd er bij de



Commissie en de lidstaten op aangedrongen snel doortastende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat ondernemingen met een communautaire dimensie de informatie-, raadplegings- en medezeggenschapsrechten van hun werknemers eerbiedigen. Gezien de toenemende digitalisering van werkplekken werd in de resolutie eveneens gewezen op de noodzaak van tijdige en zinvolle informatie en raadpleging van werknemersvertegenwoordigers en vakbonden.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website](#) van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken.

Aoife Kennedy

10/2023



2.3.7. SOCIALE DIALOOG

De sociale dialoog is een fundamenteel onderdeel van het Europees sociaal model. De sociale partners (vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers) hebben dankzij deze dialoog de mogelijkheid om onder meer via overeenkomsten actief bij te dragen aan de ontwikkeling van het Europees sociaal en arbeidsmarktbeleid.

RECHTSGROND

De artikelen 151 t/m 156 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

In artikel 151 VWEU wordt bevordering van de dialoog tussen werkgevers en werknemers bestempeld als een gemeenschappelijk doel van de EU en de lidstaten. Die sociale dialoog heeft tot doel de Europese governance te verbeteren door de sociale partners bij de besluitvorming en uitvoering te betrekken.

RESULTATEN

A. Ontwikkeling van de (bipartiete) sociale dialoog op EU-niveau

Volgens het Verdrag van Rome van 1957 is een van de taken van de Commissie de bevordering van nauwe samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot het recht van vereniging en van collectieve onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Deze bepaling is echter pas na vele jaren ten uitvoer gelegd.

De in 1985 op initiatief van Commissievoorzitter Jacques Delors begonnen sociale dialoog van Hertoginnedal had tot doel de sociale partners – vertegenwoordigd door het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV), de Unie van Industriefederaties van de Europese Gemeenschap (Unice) en het Europees Centrum van Overheidsbedrijven (CEEP) – bij de totstandbrenging van de interne markt te betrekken. Uit dit proces is een aantal gemeenschappelijke verklaringen over werkgelegenheid, onderwijs en opleiding en andere sociale kwesties voortgekomen.

In 1986 werd met de [Europese Akte](#) (artikel 118 B) de rechtsgrond gelegd voor de ontwikkeling van een “Gemeenschapsbrede sociale dialoog”. De Europese sociale dialoog kreeg hiermee geleidelijk aan vorm, eerst met de oprichting van een stuurgroep, die in 1992 vervolgens werd omgezet in het comité voor de sociale dialoog (SDC), het belangrijkste forum voor de bipartiete sociale dialoog op Europees niveau. Het SDC komt drie- à viermaal per jaar bijeen.

In 1991 sloten Unice (nu BusinessEurope), EVV en CEEP (nu SGI Europe) samen een overeenkomst waarin zij aandrongen op verplichte raadpleging van de sociale partners bij wetgeving op sociaal gebied, en op de mogelijkheid voor de sociale partners om kaderovereenkomsten op Europees niveau te sluiten. Aan dit verzoek is gehoor gegeven in de overeenkomst betreffende het sociaal beleid, die als protocol aan het Verdrag van Maastricht is gehecht, waardoor werd voorzien in een grondwettelijk erkende rol voor de sociale partners in het Europese wetgevingsproces. Op grond



daarvan kunnen de sociale partners op nationaal niveau richtlijnen via collectieve overeenkomsten ten uitvoer leggen.

Met het [Verdrag van Amsterdam](#) (1997) werd de overeenkomst betreffende het sociaal beleid in het EG-Verdrag opgenomen en werd er eindelijk één kader voor de sociale dialoog in de EU vastgesteld. Dit proces leidde tot sectoroverschrijdende resultaten, zoals de kaderovereenkomsten over ouderschapsverlof (1995), deeltijdwerk (1997) en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (1999), die door middel van richtlijnen van de Raad ten uitvoer zijn gelegd.

In het [Verdrag van Lissabon](#) (2009) werd nog sterker de nadruk gelegd op de rol van de sociale partners (artikel 152 VWEU) en op de noodzaak om de dialoog te faciliteren met inachtneming van hun autonomie en diversiteit.

In de nasleep van de economische en financiële crisis van 2008 kwam de sociale dialoog in toenemende mate onder druk te staan en werd hij tevens verzwakt als gevolg van de decentralisatie ervan, een verminderde dekking van collectieve onderhandelingen en inmenging van de overheid in het loonbeleid. De Commissie-Juncker nam maatregelen om hier voor tegenwicht te zorgen, inclusief de aankondiging van een “nieuwe start voor de sociale dialoog” tijdens een conferentie op hoog niveau in maart 2015 en een in juni 2016 door de sociale partners, de Commissie en het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie ondertekende quadripartiete overeenkomst. Met deze overeenkomst werd de fundamentele rol van de Europese sociale dialoog in het Europees besluitvormingsproces, waaronder het Europees Semester, bevestigd.

De [Europese pijler van sociale rechten](#) van 2017 voorziet onder meer in de eerbiediging van de autonomie en het recht op collectieve onderhandelingen van de sociale partners. Erin wordt ook erkend dat zij het recht hebben om te worden betrokken bij de ontwikkeling en toepassing van het beleid op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken, onder meer via collectieve overeenkomsten. De Commissie-Von der Leyen heeft herhaaldelijk aangegeven veel belang te hechten aan sociale dialoog, in mededelingen zoals die over de Europese Green Deal en over een sterk sociaal Europa voor een rechtvaardige transitie, in de jaarlijkse strategie voor duurzame groei en de landspecifieke aanbevelingen, en in de doelstellingen voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit. In mei 2021 werd zowel in het sociaal engagement van Porto (dat ondertekend is door de Commissie, het Parlement en de Europese sociale partners) als in de Verklaring van Porto van de Europese Raad de elementaire rol van de sociale dialoog onderstreept. De Commissie heeft in februari 2021 een verslag ([het verslag-Nahles](#)) gepubliceerd over het versterken van de sociale dialoog, dat als input diende voor het in maart 2021 gepresenteerde actieplan voor de tenuitvoerlegging van de Europese pijler van sociale rechten. In overeenstemming met het actieplan heeft de Commissie richtsnoeren voor zelfstandigen zonder personeel gepresenteerd om ervoor te zorgen dat het mededingingsrecht niet in de weg staat van collectieve overeenkomsten om hun arbeidsomstandigheden te verbeteren. Voorts heeft de Commissie een [aanbeveling van de Raad](#) voorgesteld waarin wordt uiteengezet hoe de EU-landen de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen op nationaal niveau verder kunnen versterken, en heeft zij een [mededeling](#) opgesteld over de versterking en bevordering van de sociale dialoog op EU-niveau.

Dankzij de [richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de EU](#) wordt het instrument van collectieve onderhandelingen bij het vaststellen van lonen versterkt.



Verder wordt bepaald dat lidstaten met minder dan 80 % collectieve onderhandelingen een actieplan ter bevordering van collectieve onderhandelingen moeten ontwikkelen.

B. Resultaten van de sociale dialoog op EU-niveau

Op grond van artikel 154 VWEU **moet de** Commissie de sociale partners raadplegen voordat zij beleidsmaatregelen op sociaal gebied treft. De sociale partners kunnen er dan voor kiezen zelf tot een akkoord te komen. Zij hebben negen maanden om te onderhandelen en kunnen vervolgens:

1. een overeenkomst sluiten en de Commissie gezamenlijk verzoeken om aan de Raad een voorstel voor te leggen voor een besluit inzake de tenuitvoerlegging ervan; of
2. een overeenkomst sluiten en deze zelf ten uitvoer leggen volgens hun eigen specifieke procedures en praktijken alsmede die van de lidstaten (eerst “vrijwillige” en later “autonome” overeenkomsten genoemd); of
3. besluiten dat zij niet tot een overeenkomst kunnen komen, in welk geval de Commissie verder gaat met de behandeling van het voorstel in kwestie.

Op grond van artikel 153 VWEU kunnen de lidstaten tevens de sociale partners belasten met de tenuitvoerlegging van een besluit van de Raad over een op Europees niveau getekende collectieve overeenkomst.

Sinds 1998, na [Besluit 98/500/EG van de Commissie](#), heeft ook de sectorale sociale dialoog zich sterk ontwikkeld. Er werden diverse comités opgericht voor de belangrijkste economische sectoren en hun werk leverde waardevolle resultaten op. Er werden drie Europese overeenkomsten gesloten, namelijk over de organisatie van de arbeidstijd van zeelieden (1998), over de organisatie van de arbeidstijd van mobiel personeel in de burgerluchtvaart (2000) en over bepaalde aspecten van de arbeidsvoorwaarden van mobiele werknemers die interoperabele grensoverschrijdende diensten bij de spoorwegen verrichten (2005). Deze overeenkomsten werden door middel van besluiten van de Raad ten uitvoer gelegd. Het in april 2006 getekende [Akkoord over de bescherming van de gezondheid van de werknemers door correct hanteren en juist gebruik van kristallijn silica en producten die kristallijn silica bevatten](#) was de eerste bedrijfstakoverkoepelende overeenkomst. Daarna volgden andere sectorale overeenkomsten, die via richtlijnen van de Raad ten uitvoer werden gelegd: een overeenkomst betreffende de regeling van bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de binnenvaart ([Richtlijn 2014/112/EU van de Raad](#)); een overeenkomst inzake de preventie van scherpe letsels in de ziekenhuis- en gezondheidszorgbranche ([Richtlijn 2010/32/EU van de Raad](#)); een overeenkomst in de sector zeevisserij ([Richtlijn \(EU\) 2017/159 van de Raad](#)); en een overeenkomst tussen de sociale partners in de sector zeevervoer ([Richtlijn \(EU\) 2018/131 van de Raad](#)).

Voor andere overeenkomsten heeft de Commissie evenwel besloten geen voorstel voor een besluit van de Raad te presenteren.

In april 2012 sloten de sociale partners voor de kappersbranche een overeenkomst met richtsnoeren inzake gezondheid en veiligheid voor kappers en verzochten zij om een uitvoeringsbesluit van de Raad. Sommige lidstaten gingen daarmee echter niet akkoord. In juni 2016 sloot de kappersbranche een nieuwe Europese kaderovereenkomst inzake gezondheid en veiligheid op het werk en verzocht zij opnieuw om uitvoering van de overeenkomst per besluit van de Raad. De Commissie



besloot een evenredige effectbeoordeling uit te voeren alvorens een besluit van de Raad voor te stellen. In een open brief aan voorzitter Juncker verzetten de sociale partners zich tegen het feit dat het effectbeoordelingsproces werd gebruikt als rechtvaardiging om de overeenkomst niet naar de Raad door te verwijzen. Begin 2018 liet de Commissie de sociale partners weten dat ze geen voorstel voor een besluit van de Raad zou presenteren en in plaats daarvan steun zou geven aan de autonome implementatie van de overeenkomst middels een actieplan. De sociale partners gingen akkoord en in december 2019 werd door de sociale partners uit de kappersbranche en de Commissie een reeks activiteiten overeengekomen ter ondersteuning van de autonome implementatie van de overeenkomst.

Op 5 maart 2018 stelde de Commissie de sociale partners op overheidsniveau in kennis van het feit dat zij hun overeenkomst van 2015 inzake het recht op voorlichting en raadpleging niet aan de Raad voor tenuitvoerlegging via een richtlijn zou voorleggen (2.3.6). Het Hof van Justitie van de Europese Unie, aangezocht door de EPSU (de Europese Federatie van ambtenarenvakbonden), oordeelde op 24 oktober 2019 dat de Commissie op grond van haar initiatiefrecht mag besluiten overeenkomsten met sociale partners al dan niet verbindend te verklaren in alle lidstaten van de EU. De EPSU ging tegen deze uitspraak in beroep, maar dit beroep werd in september 2021 afgewezen.

Overeenkomstig bovengenoemde tweede optie was de overeenkomst betreffende telewerk (2002) de eerste overeenkomst die werd uitgevoerd als “autonome overeenkomst”. Hierna volgden andere autonome overeenkomsten over werkgerelateerde stress en de Europese vergunning voor chauffeurs die grensoverschrijdende interoperabele diensten verrichten (beide 2004), over intimidatie en geweld op het werk (2007), over inclusieve arbeidsmarkten (2010), over actief ouder worden en een intergenerationele benadering (2017) en over digitalisering (2020).

In een aantal gevallen bleken de sociale partners niet in staat tot overeenstemming te komen. Zo liepen de onderhandelingen over een kaderovereenkomst inzake tijdelijk werk in mei 2001 vast. Daarom stelde de Commissie in maart 2002 een richtlijn voor die was gebaseerd op de door de sociale partners bereikte consensus en werd in 2008 de richtlijn betreffende uitzendarbeid ([Richtlijn 2008/104/EG](#)) goedgekeurd. Evenzo stelde de Commissie in 2004, nadat de sociale partners duidelijk hadden gemaakt niet tot onderhandelingen bereid te zijn, een herziening voor van de richtlijn betreffende de organisatie van de arbeidstijd ([Richtlijn 2003/88/EG](#)). Het Parlement, de Commissie en de Raad konden in 2009 geen overeenstemming over deze kwestie bereiken en een onderhandelingsronde van een jaar tussen de Europese sociale partners liep in december 2012 eveneens vast vanwege sterk uiteenlopende visies op de vraag of wachtdiensten als arbeidstijd beschouwd moeten worden. In 2013 hervatte de Commissie het evaluatieproces en de effectbeoordeling, met een openbare raadpleging in 2015 en een uitvoeringsverslag in 2017, evenals een [interpretatieve mededeling](#). Sommige voor de arbeidstijd relevante aspecten zijn sindsdien in andere rechtshandelingen opgenomen, zoals de richtlijn betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven, de richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden, en de gewijzigde rijtijdenverordening.

C. Tripartiete sociale dialoog

Vanaf het begin van de Europese integratie werd veel waarde gehecht aan de betrokkenheid van economische en sociale belanghebbenden bij de opstelling van



Europese wetgeving. Het Raadgevend Comité van de EGKS en het Europees Economisch en Sociaal Comité zijn daar het bewijs van. Sinds 2003 komen in de tripartiete sociale top voor groei en werkgelegenheid vertegenwoordigers op hoog niveau van het lopende Raadsvoorzitterschap van de EU, de twee volgende voorzitterschappen, de Commissie en de sociale partners bijeen, met als doel lopende raadplegingen te faciliteren. De ontmoetingen vinden minstens tweemaal per jaar plaats, voorafgaand aan de voorjaars- en najaarstop van de Europese Raad.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement is van mening dat de sociale dialoog een essentieel onderdeel is van de tradities van de lidstaten. De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Parlement heeft de sociale partners op EU-niveau regelmatig uitgenodigd om hun standpunten toe te lichten. In het Verdrag van Lissabon is aan het Parlement het recht toegekend om in kennis te worden gesteld van de uitvoering van de op EU-niveau gesloten collectieve overeenkomsten (artikel 155 VWEU) en van de initiatieven die de Commissie neemt om de samenwerking tussen de lidstaten op grond van artikel 156 VWEU te bevorderen, met inbegrip van kwesties betreffende het recht van vereniging en collectieve onderhandelingen.

In zijn [resolutie van 13 maart 2014 over de rol en activiteiten van de trojka](#), en opnieuw in zijn [resolutie van 15 februari 2017 over governance van de interne markt binnen het Europees Semester](#) deed het Parlement een oproep om de rol van de sociale partners in het nieuwe proces van economische governance te versterken. In zijn [resolutie van 19 april 2018 over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten](#) verzocht het Parlement de Commissie en de lidstaten om meer concrete steun voor een echte sociale dialoog die verder gaat dan alleen raadpleging. In zijn [resolutie van 16 april 2019 over de richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden](#) en in zijn [resolutie over het voorstel tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit](#) herhaalde het Parlement eens te meer dat de autonomie van de sociale partners, hun vermogen om als vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers te opereren en de diversiteit van nationale systemen voor sociaal overleg te allen tijde moeten worden gerespecteerd. Ook in zijn [resolutie van 16 december 2021 over democratie op het werk](#) heeft het Parlement nog eens gewezen op de fundamentele rol van de sociale partners en de sociale dialoog. In deze resolutie roept het Parlement de Commissie en de lidstaten op om samen met de sociale partners overeenstemming te bereiken over een dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen van 90 % tegen 2030.

Sinds de uitbraak van de COVID-19-crisis heeft het Parlement benadrukt dat er behoefte is aan een daadwerkelijke sociale dialoog op alle niveaus om het EU-herstelplan met succes uit te voeren. Dit blijkt uit de [resolutie van 22 oktober 2020 over het werkgelegenheids- en sociaal beleid van de eurozone 2020](#) en de [resolutie van 11 maart 2021 over het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid](#). In deze resoluties wordt onderstreept dat sociale dialoog en collectieve onderhandelingen belangrijke instrumenten zijn waarmee werkgevers en vakbonden billijke lonen en arbeidsvoorwaarden kunnen vaststellen en dat sterke collectieve arbeidsovereenkomsten tijdens een economische crisis de veerkracht van de lidstaten vergroten. Het Parlement heeft ook eerdere oproepen om steun voor capaciteitsopbouw en grotere betrokkenheid van de sociale partners bij het Europees Semester herhaald en erop aangedrongen in de toekomst in de landspecifieke



aanbevelingen een doelstelling op te nemen inzake de betrokkenheid van sociale partners bij loonvormingsmechanismen. In zijn resolutie over het Europees Semester stelde het Parlement voor dat billijkheidsvoorwaarden overwogen zouden moeten worden voor bedrijven die een beroep doen op publieke middelen, in concreto dat ze verplicht zouden zijn in het kader van bedrijfsinterne besluitvormingsprocessen de regels inzake collectieve onderhandelingen en de participatie of de medebeslissing van werknemers in acht te nemen.

In zijn [resolutie van 2 februari 2023 over Europese ondernemingsraden](#) (EOR's) benadrukte het Parlement dat het van essentieel belang is EOR's en hun vermogen om hun informatie- en raadplegingsrechten uit te oefenen, te versterken en hun aantal te vergroten. Voorts herhaalde het zijn oproep aan de Commissie om een voorstel in te dienen voor de herziening van [Richtlijn 2009/38/EG](#) inzake EOR's, teneinde de doelstellingen, definities en procedures ervan te verduidelijken en het recht van werknemersvertegenwoordigers op informatie en raadpleging, met name tijdens herstructureringen, te versterken. In zijn [resolutie van 1 juni 2023](#) verzocht het Parlement de lidstaten nationale wetgeving die collectieve onderhandelingen in de weg staan te herzien en in te trekken en drong het er bij de Commissie op aan de sociale clausule van de bestaande EU-richtlijn inzake overheidsopdrachten te handhaven. Het verzocht tevens de Commissie en de lidstaten om de sociale partners te raadplegen over ecologische zaken en de rechtvaardige transitie als standaardpraktijk in de hele beleidscyclus.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken](#).

Monika Makay
10/2023



2.3.8. GELIJKHEID VAN VROUWEN EN MANNEN

Gelijkheid van vrouwen en mannen is een van de doelstellingen van de Europese Unie. In de loop der jaren hebben wetgeving, rechtspraak en wijzigingen van de Verdragen bijgedragen aan de versterking van dit beginsel en de uitvoering ervan in de EU. Het Europees Parlement heeft de gelijkheid van vrouwen en mannen altijd met hand en tand verdedigd.

RECHTSGROND

Het beginsel dat vrouwen en mannen een gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid moeten ontvangen, is sinds 1957 in de Europese Verdragen verankerd (momenteel in artikel 157 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)). Artikel 153 VWEU stelt de EU in staat te handelen op het bredere werkkterrein van gelijke kansen en gelijke behandeling op het gebied van werkgelegenheid, en binnen dit kader biedt artikel 157 VWEU de mogelijkheid tot positieve actie voor de empowerment van vrouwen. Bovendien wordt in artikel 19 VWEU voorzien in de vaststelling van wetgeving ter bestrijding van alle vormen van discriminatie, onder meer op grond van geslacht. Er is wetgeving tegen mensenhandel, en met name vrouwen- en kinderhandel, aangenomen uit hoofde van de artikelen 79 en 83 VWEU. Met het programma “Rechten, gelijkheid en burgerschap” worden onder andere maatregelen gefinancierd die bijdragen tot de uitbanning van geweld tegen vrouwen, uit hoofde van artikel 168 VWEU.

DOELSTELLINGEN

De EU is gegrondvest op een reeks waarden, waaronder gelijkheid, en bevordert daarom gelijkheid tussen vrouwen en mannen (artikel 2 en artikel 3, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie). Deze doelstellingen zijn tevens verankerd in artikel 21 van het EU-Handvest van de grondrechten. Bovendien stelt artikel 8 VWEU de EU tot taak om ongelijkheden uit te bannen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen in al haar activiteiten (dit concept wordt ook wel “gendermainstreaming” genoemd). In verklaring nr. 19 gehecht aan de Slotakte van de intergouvernementele conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen, hebben de EU en de lidstaten toegezegd om “alle vormen van huiselijk geweld te bestrijden [...] om deze strafbare feiten te voorkomen en te bestraffen en om de slachtoffers te steunen en te beschermen”.

RESULTATEN

A. Belangrijkste wetgeving

De EU-wetgeving, die grotendeels is aangenomen via de gewone wetgevingsprocedure, omvat:

- [Richtlijn 79/7/EEG van de Raad](#) van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid;



- [Richtlijn 92/85/EEG van de Raad](#) van 19 oktober 1992 inzake de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werkneemsters tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie;
- [Richtlijn 97/81/EG van de Raad](#) van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid;
- [Richtlijn 2000/43/EG van de Raad](#) van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (richtlijn rassengelijkheid), die discriminatie op grond van ras of etnische afstamming op een groot aantal gebieden verbiedt, waaronder werkgelegenheid, sociale bescherming en sociale voordelen, onderwijs en voor het publiek beschikbare goederen en diensten, zoals huisvesting;
- [Richtlijn 2000/78/EG van de Raad](#) van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep;
- [Richtlijn 2004/113/EG van de Raad](#) van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten;
- [Richtlijn 2006/54/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep;
- [Richtlijn 2010/18/EU van de Raad](#) van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door BUSINESSEUROPE, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst en tot intrekking van Richtlijn 96/34/EG;
- [Richtlijn 2010/41/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad;
- [Richtlijn 2011/36/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad;
- [Richtlijn 2011/99/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel;
- [Richtlijn 2012/29/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad;
- [Richtlijn \(EU\) 2019/1158](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad;
- [Richtlijn \(EU\) 2022/2381](#) van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2022 inzake het verbeteren van het genderevenwicht bij bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen en daarmee samenhangende maatregelen;



- [Richtlijn \(EU\) 2023/970](#) van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen.

B. Voortgang via de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU)

Het HvJ-EU heeft een belangrijke rol gespeeld bij de bevordering van de gelijkheid van vrouwen en mannen. Enkele belangrijke arresten op dat gebied:

- [arrest van 8 april 1976, Defrenne II \(zaak 43/75\)](#): het HvJ-EU heeft het directe effect van gelijke beloning voor vrouwen en mannen erkend en heeft bepaald dat het beginsel niet alleen geldt voor overheidshandelingen, maar tevens van toepassing is op alle overeenkomsten die een collectieve regeling van arbeid in loondienst inhouden;
- [arrest van 13 mei 1986, Bilka/Weber von Hartz \(zaak C-170/84\)](#): het HvJ-EU heeft bepaald dat er in het geval van uitsluiting van deeltijdwerknemers van een bedrijfspensioenregeling sprake is van indirecte discriminatie en derhalve van een schending van het vroegere artikel 119 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap indien deze uitsluiting veel meer vrouwen dan mannen treft, tenzij kan worden aangetoond dat de uitsluiting is gebaseerd op factoren die objectief gerechtvaardigd zijn en die niets van doen hebben met discriminatie op grond van geslacht;
- [arrest van 17 mei 1990, Barber/Guardian Royal Exchange Assurance Group \(zaak C-262/88\)](#): het HvJ-EU heeft geoordeeld dat alle soorten bedrijfspensioenen een vorm van betaling in de zin van het vroegere artikel 119 zijn en dat het beginsel van gelijke behandeling daar dus op van toepassing is. Het HvJ-EU heeft bepaald dat mannen hun pensioenrechten of rechten op nabestaandenpensioen op dezelfde leeftijd moeten kunnen uitoefenen als hun vrouwelijke collega's;
- [arrest van 11 november 1997, Marschall/Land Nordrhein-Westfalen \(zaak C-409/95\)](#): het HvJ-EU heeft verklaard dat een nationale regeling die, indien minder vrouwen dan mannen in een sector werkzaam zijn, vereist dat de voorkeur wordt gegeven aan de bevordering van vrouwelijke kandidaten ("positieve discriminatie"), niet onverenigbaar is met de communautaire wetgeving, op voorwaarde dat de bevoordeling niet automatisch is en dat de mannelijke kandidaten de garantie krijgen dat zij in overweging worden genomen en niet bij voorbaat van de sollicitatieprocedure worden uitgesloten;
- [arrest van 1 maart 2011, Test-Aankoop \(zaak C-236/09\)](#): het HvJ-EU heeft artikel 5, lid 2, van Richtlijn 2004/113/EG van de Raad nietig verklaard op grond van onverenigbaarheid met het beginsel van gelijke behandeling van vrouwen en mannen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten. Hetzelfde stelsel van actuariële berekening moet worden toegepast op vrouwen en mannen om de premies en uitkeringen voor verzekeringsdoeleinden te bepalen;
- [arrest van 31 mei 2018, Korwin-Mikke/Parlement \(zaken T-770/16 en T-352/17\)](#): het HvJ-EU heeft zich uitgesproken voor vernietiging van de sancties die het Parlement aan het Poolse extreemrechtse Parlements lid Janusz Korwin-Mikke had opgelegd;



- [arrest van 8 mei 2019, Violeta Villar Láiz \(zaak C-161/18\)](#): het HvJ-EU heeft geoordeeld dat de Spaanse wetgeving inzake de berekening van ouderdomspensioenen voor deeltijdwerkers in strijd is met het EU-recht indien wordt vastgesteld dat deze bijzonder nadelig is voor vrouwelijke werknemers;
- [arrest van 8 mei 2019, Praxair MRC \(zaak C-486/18\)](#): het HvJ-EU heeft verklaard dat de berekening van vergoedingen voor het ontslag en de overplaatsing van een werknemer met deeltijds ouderschapsverlof moet gebeuren op basis van het voltijds salaris. Tegenstrijdige nationale wetgeving leidt tot indirecte discriminatie op grond van geslacht;
- [arrest van 7 oktober 2019, Safeway \(zaak C-171/18\)](#): het HvJ-EU heeft zich uitgesproken over de gelijkstelling van ouderdomspensioenuitkeringen in het kader van een bedrijfspensioenregeling;
- [arrest van 18 september 2019, Ortiz Mesonero \(zaak C-366/18\)](#): een vader krijgt geen toestemming om in vaste ploegen te werken om beter voor zijn kinderen te kunnen zorgen. Het HvJ-EU heeft geoordeeld dat de richtlijnen hier niet van toepassing zijn en dat zij geen bepaling bevatten die de lidstaten verplicht om een werknemer in het kader van een verzoek om ouderschapsverlof het recht op een vaste werktijd toe te kennen wanneer het gebruikelijke werkrooster bestaat uit ploegenarbeid met variabele uren;
- [arrest van 20 juni 2019, Hakelbracht e.a. \(zaak C-404/18\)](#): het HvJ-EU heeft geoordeeld dat wanneer een persoon die beweert te worden gediscrimineerd op grond van geslacht een klacht indient, andere werknemers dan de persoon die op grond van geslacht wordt gediscrimineerd moeten worden beschermd, omdat zij door hun werkgever kunnen worden benadeeld wegens de steun die zij formeel of informeel aan het slachtoffer van de vermeende discriminatie hebben verleend;
- [arrest van 3 juni 2021, Tesco Stores \(zaak C-624/19\)](#): in het arrest heeft het HvJ-EU in de eerste plaats herinnerd aan zijn uitspraak in de zaak-Praxair MRC (zaak C-486/18), waarin het oordeelde dat het verbod op discriminatie tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers ook van toepassing is op collectieve en individuele overeenkomsten ter regulering van de beloning, alsook aan zijn andere vaste rechtspraak op grond waarvan rechtbanken andere verschillen in behandeling met betrekking tot beloning op grond van de litigieuze regel kunnen beoordelen. Het HvJ-EU heeft geconcludeerd dat artikel 157 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het rechtstreekse horizontale werking heeft in gedingen tussen particulieren waarin het beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers voor “gelijkwaardige arbeid” wordt geschonden;
- [advies 1/19 van het HvJ-EU van 6 oktober 2021](#) over de toetreding van de EU tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul). In het advies van het HvJ-EU worden de voorwaarden verduidelijkt voor toetreding van de EU tot het Verdrag van Istanbul en de rechtsgrondslag daarvan.

C. Recente ontwikkelingen

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de meest recente maatregelen van de EU op het gebied van gelijkheid van vrouwen en mannen.



Op 21 maart 2023 hebben de leden van de Commissie vrouwenrechten en gendergelijkheid in het kader van de gestructureerde dialoog tussen het Parlement en de Commissie een debat gehouden met Helena Dalli, commissaris voor Gelijkheid. Ze bespraken onderwerpen in verband met gendergelijkheid die onder de bevoegdheid van de commissaris vallen. Daarbij kwamen ook de wetgevingsinitiatieven aan bod die de Commissie onlangs had goedgekeurd of die nog moesten worden goedgekeurd.

Tijdens het tweede uur van de vergadering ging commissaris Dalli dieper in op het voorstel voor een richtlijn betreffende de versterking van de rol en de onafhankelijkheid van organen voor gelijke behandeling, die de Commissie in december 2022 had goedgekeurd.

Intussen heeft de Commissie op 12 april 2023 het [voortgangsverslag](#) inzake de uitvoering van de strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers 2020 - 2025 gepresenteerd. De Commissie heeft in het kader van deze strategie meer dan negentig maatregelen genomen, uiteenlopend van communicatiecampagnes tot de opname van gelijkheid van lhbtqi'ers in wetgeving en specifieke fondsen. Daarnaast wordt in het verslag de recente inbreukprocedure tegen Hongarije wegens de "anti-lhbt-propagandawet" vermeld, die in 2021 is goedgekeurd. Die wet verbiedt de "promotie" van homoseksualiteit en transidentiteit bij minderjarigen.

Commissaris Dalli wees op drie wetgevingsvoorstellen die cruciaal zijn voor de verdediging van de rechten van lhbtqi'ers in de EU:

- het eerste omvat de invoering van bindende normen voor organen voor gelijke behandeling en de uitbreiding van hun mandaat tot discriminatie vanwege seksuele gerichtheid, in het bijzonder op het gebied van werkgelegenheid;
- het tweede verplicht de lidstaten te streven naar de unanimiteit die nodig is om de lijst van EU-misdrijven uit te breiden met haatpropaganda en haatmisdrijven (artikel 83 VWEU). Dit zou de Commissie in staat stellen wetgeving voor te stellen waarmee onder meer misdrijven op grond van de seksuele gerichtheid van het slachtoffer strafbaar kunnen worden gesteld;
- het derde wetgevingsvoorstel is een Europees ouderschapscertificaat. Commissaris Dalli beklemtoonde dat het belangrijk is om dat mogelijk te maken. De erkenning van ouderschap is met name van belang voor gezinnen waarvan de ouders hetzelfde geslacht hebben. Een voorbeeld is het geval van "baby Sara", dat uitgebreide media-aandacht heeft gekregen. Het ging erom dat de Bulgaarse autoriteiten weigerden het kind een geboorteakte te geven, aangezien Bulgarije, in tegenstelling tot Spanje (de woonplaats van Sara), het ouderschap van de twee moeders niet erkent. In 2021 oordeelde het HvJ-EU dat Bulgarije het kind een paspoort moet geven.

Het Verdrag van Istanbul

Het Verdrag van Istanbul is het eerste instrument in Europa waarmee wettelijk bindende normen kunnen worden vastgelegd die specifiek bedoeld zijn om gendergeweld te voorkomen, de slachtoffers van geweld te beschermen en de daders te bestraffen. Na de ondertekening van het Verdrag door de EU in juni 2017 is de goedkeuring van het Parlement nog vereist opdat de EU kan toetreden.



Op 21 februari 2023 verzocht de Raad het Parlement om toestemming om de twee besluiten inzake de ratificering van het Verdrag goed te keuren (voor meer informatie, zie verder).

Organen voor gelijke behandeling

Op 8 december 2022 presenteerde de Commissie een [voorstel voor een richtlijn betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling](#).

Hierin wordt een reeks bindende regels voorgesteld om de rol en onafhankelijkheid van deze organen te versterken. Het doel van het voorstel is om normen vast te stellen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, gelijke behandeling van personen in arbeid en beroep ongeacht hun godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid en gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van sociale zekerheid en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

Richtlijn beloningstransparantie

Het [voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake beloningstransparantie](#), dat op 4 maart 2021 werd goedgekeurd, bevat maatregelen die ervoor moeten zorgen dat vrouwen en mannen in de EU gelijke beloning voor gelijk werk krijgen.

Op 30 maart 2023 keurde het Parlement de richtlijn beloningstransparantie goed. De nieuwe regels zullen voor meer transparantie en doeltreffende handhaving zorgen van het beginsel van gelijke beloning van vrouwen en mannen en de toegang tot de rechter voor slachtoffers van loondiscriminatie vergemakkelijken.

Vacatures en functiebenamingen zullen genderneutraal moeten zijn en aanwervingsprocedures zullen op niet-discriminerende wijze moeten worden gevoerd.

De richtlijn bepaalt onder meer dat als uit de beloningsrapportage blijkt dat er een loonverschil tussen mannen en vrouwen van minstens 5 % bestaat, werkgevers samen met hun werknemersvertegenwoordigers een gezamenlijke loonbeoordeling moeten uitvoeren. De lidstaten zullen doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties moeten invoeren, zoals boetes, voor werkgevers die deze regels overtreden. Werknemers die schade hebben ondervonden van een overtreding zullen het recht hebben om compensatie te verzoeken. Ook intersectionele discriminatie en de rechten van non-binaire personen vallen, voor het eerst, onder de nieuwe regels.

HET MEERJARIG FINANCIËEL KADER 2021-2027 VAN DE EU

Nadat het Parlement zijn goedkeuring had gegeven, heeft de Raad op 17 december 2020 de verordening tot bepaling van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 van de EU aangenomen. Met het nieuwe [MFK](#) wordt in de EU-begroting meer prioriteit gegeven aan gendermainstreaming.

Samen met NextGenerationEU, het herstelinstrument dat goed is voor 750 miljard EUR, zal het MFK de EU in staat stellen om de komende jaren een nooit gezien bedrag van 1,8 biljoen EUR aan financiering te bieden om het herstel na de COVID-19-pandemie en de langetermijnprioriteiten van de EU op verschillende gebieden te ondersteunen. De meerjarenbegroting is gesplitst over zeven rubrieken. Ze zal de volgende zeven jaar het kader bieden voor de financiering van bijna veertig EU-uitgavenprogramma's. In NextGenerationEU wordt ook bijzondere aandacht besteed aan gendergelijkheid. Zo moet met name in de nationale herstel- en veerkrachtplannen



worden uiteengezet hoe de door de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde investeringen en hervormingen naar verwachting zullen bijdragen tot de bevordering van gendergelijkheid en gelijke kansen voor iedereen.

In april 2021 hebben de Raad en het Parlement twee programma's aangenomen die, binnen het MFK voor 2021-2027, het EU-Fonds voor justitie, rechten en waarden vormen. Deze programma's moeten justitie, rechten en de EU-waarden verder bevorderen, versterken en beschermen. Het programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden (CERV) 2021 - 2027 heeft specifiek betrekking op de toewijzing van middelen aan maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor gendergelijkheid en de bestrijding van geweld tegen vrouwen en meisjes in de EU. Het CERV-programma heeft een totale begroting van maximaal 1,55 miljard EUR (een begroting van 641,7 miljoen EUR, plus een extra toewijzing van maximaal 912 miljoen EUR). Voor het programma Justitie is 305 miljoen EUR uitgetrokken in de begroting.

TOETREDING VAN DE EU TOT HET VERDRAG VAN ISTANBUL

Het Verdrag van Istanbul, dat in 2014 in werking is getreden, is het eerste juridisch bindende internationale instrument om geweld tegen vrouwen en meisjes te voorkomen en te bestrijden op internationaal niveau. Hierin is een alomvattend kader van juridische en beleidsmaatregelen vastgesteld om dergelijk geweld te voorkomen, de slachtoffers te ondersteunen en de daders te bestraffen.

De Raad heeft besloten dat het ontwerpbesluit over de ondertekening van het Verdrag in twee besluiten moet worden opgesplitst, waarvan het ene betrekking heeft op justitiële samenwerking in strafzaken en het andere op asiel en het beginsel van niet-uitzetting. Deze twee besluiten van de Raad werden in mei 2017 vastgesteld. Daarna heeft de commissaris voor Justitie, Consumentenzaken en Gendergelijkheid op 13 juni 2017 het Verdrag van Istanbul namens de EU ondertekend.

De ondertekening is de eerste stap in de procedure voor de toetreding van de EU tot het Verdrag. Nu moeten nog besluiten van de Raad worden vastgesteld om de procedure af te ronden. In de Raad worden wetgevingsvoorstellen op dit gebied besproken in de Werkgroep grondrechten, burgerrechten en vrij verkeer van personen. Tijdens de beraadslagingen heeft de groep vooral aandacht besteed aan een gedragscode over hoe de EU en haar lidstaten zullen samenwerken om het Verdrag uit te voeren.

In zijn resolutie van 4 april 2019 heeft het Parlement het HvJ-EU om advies verzocht over de verenigbaarheid van de voorstellen inzake de toetreding van de EU tot het Verdrag van Istanbul met de Verdragen en over de procedure voor die toetreding. Het HvJ-EU heeft geoordeeld dat de Verdragen er niet aan in de weg staan dat de Raad het besluit over de sluiting van het Verdrag van Istanbul door de Unie pas vaststelt nadat de lidstaten een "gemeenschappelijk akkoord" hebben bereikt. Het HvJ-EU heeft ook geconcludeerd dat de handeling tot sluiting van dat verdrag in twee afzonderlijke besluiten kan worden gesplitst wanneer de objectieve noodzaak daartoe vaststaat.

Op 21 februari 2023 heeft de Raad besloten door te gaan met zijn verzoek aan het Parlement om toestemming voor de toetreding van de EU tot het Verdrag van Istanbul. De Raad heeft het Parlement verzocht zijn goedkeuring te hechten aan de volgende twee ontwerpbesluiten van de Raad inzake de conclusie van het bovengenoemde Verdrag:



1. [Besluit van de Raad](#) over de sluiting, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot de instellingen en het openbaar bestuur van de Unie;
2. [Besluit van de Raad](#) over de sluiting, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken en met betrekking tot gendergerelateerd asiel en non-refoulement.

DE RECENTSTE MAATREGELEN VAN HET PARLEMENT EN DE COMMISSIE VROUWENRECHTEN EN GENDERGELIJKHEID

Wetgevingsverslagen

In juli 2023 is het Parlement een gemeenschappelijk standpunt overeengekomen over een [verslag](#) van de Commissie vrouwenrechten en gendergelijkheid (FEMM) en de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) over het [voorstel](#) voor een [richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld](#). Het gemeenschappelijk standpunt van het Parlement omvatte een definitie van verkrachting waarbij het al dan niet geven van toestemming de basis vormt, strengere regels inzake cybergeweld en betere ondersteuning van slachtoffers. De Raad ging echter over tot een [juridische strijd](#) over bevoegdheden, waardoor alle pogingen om overeenstemming over de richtlijn te bereiken, vertraging opliepen. Op 23 november 2023 hebben de leden van het Europees Parlement in een [debat](#) ter gelegenheid van de [Internationale Dag voor de Uitbanning van Geweld tegen Vrouwen](#) er met klem bij de lidstaten op aangedrongen met het Parlement samen te werken om tot een akkoord te komen over solide regels ter bestrijding van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van een [definitie van verkrachting waarbij het ontbreken van toestemming de basis vormt](#).

De commissie FEMM heeft ook een [verslag](#) gepubliceerd over het [voorstel](#) voor een [richtlijn](#) tot wijziging van de [richtlijn inzake de bestrijding van mensenhandel](#) met als doel de EU-regels voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel aan te scherpen en slachtoffers ervan beter te beschermen. Het verslag heeft tot doel slachtoffers beter te ondersteunen en te beschermen.

De commissie FEMM heeft verder een [verslag](#) gepubliceerd over het [voorstel](#) voor een [richtlijn ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen](#) voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen. Daarnaast heeft de commissie een [verslag](#) gepubliceerd over het [voorstel](#) voor een [richtlijn betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling](#) op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep. In beide verslagen wordt benadrukt dat er een intersectioneel perspectief nodig is om de verschillende vormen van discriminatie aan te pakken.

Niet-wetgevingsverslagen

Onder de niet-wetgevingsverslagen vallen verslagen over gendermainstreaming in het Europees Parlement ([jaarverslag 2020](#)), over [armoede onder vrouwen in Europa](#), over het [EU-genderactieplan III](#), over [gemeenschappelijke Europese maatregelen op het gebied van zorg](#), over [Europees vervoer dat voldoet aan de](#)



[behoeften van vrouwen](#), over [seksuele intimidatie in de EU en de evaluatie van MeToo](#), over het verwezenlijken van [economische onafhankelijkheid van vrouwen](#) via ondernemerschap en zelfstandige arbeid, over de [regulering van prostitutie in de EU](#) en over [intersectionele discriminatie in de EU](#).

Wetgevingsadviezen

De commissie FEMM heeft [advies](#) gegeven aan de commissie LIBE over het voorstel voor een [richtlijn](#) tot wijziging van Verordening (EU) nr. [537/2014](#), Richtlijn [2004/109/EG](#), Richtlijn [2006/43/EG](#) en Richtlijn [2013/34/EU](#), met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen. De commissie benadrukte dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat sociale duurzaamheid en gendergelijkheid op adequate wijze in de richtlijn worden opgenomen.

De commissie FEMM heeft [advies](#) uitgebracht aan de Commissie industrie, onderzoek en energie over het voorstel voor een [richtlijn betreffende energie-efficiëntie](#) en benadrukte dat rekening moet worden gehouden met de ongelijke en gendergerelateerde gevolgen van klimaatverandering en klimaatgerelateerd beleid.

De commissie FEMM heeft [advies](#) gegeven aan de commissie LIBE over het [voorstel](#) voor een [verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen](#). De rapporteur benadrukte dat seksueel misbruik van kinderen voor een groot deel een uiting is van gendergerelateerd geweld. Derhalve moet bij de bestrijding van de online-aspecten van deze misdaad rekening worden gehouden met genderspecifieke benaderingen. De rapporteur stelde bewustmakingscampagnes voor die specifiek op leeftijd en gender zijn afgestemd. Ze benadrukte ook de noodzaak om gespecialiseerde respons en ondersteuning te bieden aan slachtoffers en overlevenden door middel van een geïntegreerd genderperspectief. Daarnaast wilde de rapporteur de algemene gegevensverzameling uitgesplitst naar leeftijd en gender versterken, en op het gebied van onderzoek en statistieken stelde ze een nauwe samenwerking voor tussen het EU-centrum ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen en het Europees Instituut voor gendergelijkheid.

De commissie FEMM heeft [advies](#) uitgebracht aan de Commissie juridische zaken over het [voorstel](#) voor een [verordening van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning van beslissingen en de aanvaarding van authentieke akten inzake afstamming en betreffende de invoering van een Europese akte van afstamming](#). Daarin benadrukte de commissie FEMM dat de verordening moet worden toegepast ongeacht de aard of het type gezin en dat het begrip “openbare orde” restrictief moet worden uitgelegd wanneer het moet dienen als rechtvaardiging voor een afwijking van een fundamentele vrijheid.

De commissie FEMM heeft aan de commissie LIBE [advies](#) uitgebracht over de [uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven](#). De commissie maakt zich vooral zorgen over de prevalentie van haat- en gendergerelateerd geweld, wat ze ziet als een belemmering voor om echte gendergelijkheid in de EU te bereiken. Gendergerelateerde haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven treffen vrouwen, meisjes en de lhbtq+-gemeenschap onevenredig zwaar en verergeren de maatschappelijke genderongelijkheid. In het advies wordt erop gewezen dat een uniforme EU-respons noodzakelijk is om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven tegen te gaan, waarbij wordt benadrukt dat er behoefte is aan duidelijke definities, solide wetgeving, betere gegevensverzameling en strategieën om online- en offline geweld aan te pakken.



Niet-wetgevingsadviezen

Naast meerdere adviezen op het gebied van begrotingszaken heeft de commissie FEMM ook advies uitgebracht op vele andere gebieden:

- [advies](#) inzake de uitvoering van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid – jaarverslag 2022;
- [advies](#) inzake een langetermijnvisie voor de plattelandsgebieden van de EU: naar sterkere, verbonden, veerkrachtige en welvarende plattelandsgebieden in 2040;
- [advies](#) inzake de EU-strategie voor duurzaam en circulair textiel;
- [advies](#) aan de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken inzake het verminderen van ongelijkheid en het bevorderen van sociale integratie in tijden van crisis voor kinderen en de gezinnen waarin zij leven;
- [advies](#) aan de Commissie buitenlandse zaken inzake mensenrechten en democratie in de wereld en het beleid van de Europese Unie ter zake – jaarverslag 2023.

Werkbezoeken

Sinds begin 2022 heeft de commissie FEMM acht werkbezoeken georganiseerd. Voor zes daarvan is een verslag beschikbaar. Van 14 t/m 25 maart 2022 heeft FEMM EP-leden op virtueel bezoek aan de 66e zitting van de VN-Commissie voor de Status van de Vrouw in New York (VS) gestuurd ([verslag van het bezoek](#), 30.5.2022). Van 23 t/m 25 mei 2022 werd er een delegatie naar Den Haag (Nederland) gestuurd ([verslag van het bezoek](#), 20.6.2022). Van 20 t/m 22 september 2022 heeft een delegatie een bezoek aan Ethiopië gebracht ([verslag van het bezoek](#), 21.4.2023). In november 2022 zijn de EP-leden in Warschau (Polen) op werkbezoek gegaan om bijeenkomsten te houden over vrouwenrechten en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ([verslag van het bezoek](#), 16.11.2022).

Van 6 t/m 10 maart 2023 heeft FEMM EP-leden naar New York en Washington gestuurd om deel te nemen aan de 67e zitting van de VN-Commissie voor de Status van de Vrouw ([verslag van het bezoek](#) (Engels), 22.5.2023). Van 15 t/m 17 mei 2023 werd er een delegatie naar Kopenhagen (Denemarken) gestuurd om te spreken over “vrouwelijk ondernemerschap en om bijeenkomsten te houden met vertegenwoordigers van de publieke en particuliere sector en ngo’s” ([verslag van het bezoek](#), 12.9.2023).

Martina Schonard
12/2023



2.3.9. BESTRIJDING VAN ARMOEDE, SOCIALE UITSLUITING EN DISCRIMINATIE

Door de lidstaten te steunen bij de bestrijding van armoede, sociale uitsluiting en discriminatie wil de Europese Unie de inclusiviteit van de Europese samenleving versterken, de samenhang vergroten en iedereen gelijke toegang tot de beschikbare kansen en middelen geven.

RECHTSGROND

Artikel 3, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), de artikelen 19 en 145 t/m 161 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en titel III van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

DOELSTELLINGEN

Armoede en sociale uitsluiting bestrijden behoort tot de specifieke doelstellingen van de EU en haar lidstaten op het gebied van sociaal beleid. Overeenkomstig artikel 153 VWEU dient sociale inclusie uitsluitend te worden verwezenlijkt op grond van samenwerking van niet-wetgevende aard – de open coördinatiemethode (OCM) – terwijl artikel 19 VWEU de EU in staat stelt maatregelen te nemen om discriminatie te bestrijden, zowel door mogelijke slachtoffers juridische bescherming te bieden als door stimuleringsmaatregelen te nemen.

RESULTATEN

A. Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

Tussen 1975 en 1994 heeft de Europese Economische Gemeenschap een reeks proefprojecten en -programma's ontworpen om armoede en uitsluiting tegen te gaan. Wegens het ontbreken van een rechtsgrond werd er op dit gebied echter voortdurend bezwaar gemaakt tegen de activiteiten van de Gemeenschap.

Deze situatie veranderde in 1999 met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, waarin de uitbanning van sociale uitsluiting als doelstelling van het sociaal beleid van de Gemeenschap werd verankerd. In 2000 werd het Comité voor sociale bescherming opgericht om de samenwerking tussen de lidstaten onderling en met de Commissie te bevorderen (artikel 160 VWEU).

Met de in het jaar 2000 gelanceerde Lissabonstrategie werd een toezicht- en coördinatiemechanisme in het leven geroepen om doelstellingen vast te leggen, armoede te meten aan de hand van een reeks indicatoren en benchmarks, richtsnoeren op te stellen voor de lidstaten en te werken aan nationale actieplannen tegen armoede. Daarnaast werd er een nieuw governancemechanisme ingesteld voor de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten: de open coördinatiemethode (OCM), een vrijwillig proces voor politieke samenwerking op basis van overeengekomen gemeenschappelijke doelstellingen en gemeenschappelijke indicatoren. De belanghebbenden, waaronder de sociale partners en het maatschappelijk middenveld, werken ook mee aan dit proces. Sinds 2006 is er een nieuw beleidskader: de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en



integratie (sociale OCM). Dit kader omvat drie afzonderlijke OCM's: voor sociale inclusie, gezondheidszorg en langdurige zorg, en pensioenen.

In haar [aanbeveling](#) van oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, stelde de Commissie dat de lidstaten een geïntegreerde alomvattende strategie voor de actieve inclusie van de personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, moeten ontwerpen en ten uitvoer moeten leggen, waarin passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten worden gecombineerd.

De Europa 2020-strategie bevatte een nieuw gemeenschappelijk streefdoel in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting: het aantal Europeanen dat onder de nationale armoedegrens leeft uiterlijk in 2020 met 25 % verminderen en ruim 20 miljoen mensen een uitweg uit de armoede bieden. Dit streefdoel werd echter niet bereikt en in maart 2021 nam de Commissie een nieuw kerndoel op in het [actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten](#) om uiterlijk in 2030 het aantal mensen dat met armoede wordt bedreigd met ten minste 15 miljoen mensen (van wie ten minste 5 miljoen kinderen) te verminderen. De bijbehorende nationale streefdoelen zijn in juni 2022 gepresenteerd.

In december 2010 heeft de Commissie als een van de zeven vlaggenschipinitiatieven van de Europa 2020-strategie het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting opgezet. Daarnaast heeft ze een lijst van belangrijke initiatieven opgesteld, waaronder een beoordeling van strategieën voor actieve inclusie op nationaal niveau en een [witboek over pensioenen](#).

Na de invoering van het Europees Semester in 2010 kwam de Commissie in 2013 met een [voorstel](#) om de sociale dimensie in het bestuur van de economische en monetaire unie te versterken, naar aanleiding van oproepen van de Europese Raad en het Parlement. Een van de belangrijkste aspecten van dit voorstel was het sociaal scorebord, dat bestaat uit een reeks indicatoren, waaronder indicatoren met betrekking tot inkomensongelijkheid, het beschikbare inkomen van huishoudens, het percentage van de bevolking dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, het percentage jongeren dat geen baan heeft en geen onderwijs of opleiding volgt en de gevolgen van sociale overdrachten voor de terugdringing van armoede.

In november 2017 zegden de drie voornaamste EU-instellingen in een gezamenlijke verklaring hun steun toe aan de [Europese pijler van sociale rechten](#). In deze pijler worden sociale bescherming en inclusie als een van drie kerndoelstellingen beschouwd ([2.3.1](#) Sociaal en werkgelegenheidsbeleid: algemene beginselen). De Europese pijler van sociale rechten is ingezet voor een reeks wetgevings- en beleidsinitiatieven, zoals [Richtlijn \(EU\) 2019/1152](#) betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden, en voor de ontwikkeling van het pakket sociale rechtvaardigheid, dat onder andere [Verordening \(EU\) 2019/1149](#) tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit en de [aanbeveling van de Raad](#) van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, alsook [Richtlijn \(EU\) 2022/2041](#) betreffende toereikende minimumlonen omvat.

Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten van maart 2021 bevatte een aantal relevante initiatieven: de [EU-strategie voor de rechten van het kind](#), de [aanbeveling van de Raad tot instelling van een Europese kindergarantie](#), het [Europees platform voor de bestrijding van dakloosheid](#), de [aanbeveling van de Raad over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie](#), de



[Europese zorgstrategie](#) en een [Groep op hoog niveau over de toekomst van de sociale bescherming en de welvaartsstaat](#), die 21 aanbevelingen heeft geformuleerd om de socialezekerheidsstelsels en de welvaartsstaten te versterken. In juni 2021 hebben de ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken hun goedkeuring gehecht aan een herziene lijst van kernindicatoren van het sociaal scorebord.

B. Antidiscriminatiewetgeving

Het jaar 1997 kan worden beschouwd als een keerpunt. Toen werd namelijk een nieuw artikel (nu artikel 19 VWEU) opgenomen in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, waarin de Raad in staat werd gesteld maatregelen te nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden. In 2003 werd dit artikel bij het Verdrag van Nice gewijzigd om het treffen van stimuleringsmaatregelen mogelijk te maken. In 2009 is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in werking getreden, dat verschillende artikelen over gelijkheid en non-discriminatie bevat. In 2011 werd de EU voor het eerst in de geschiedenis partij bij een internationaal mensenrechtenverdrag: het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD). In de Europese pijler van sociale rechten van 2017 werden de beginselen van gendergelijkheid en gelijke kansen opnieuw bevestigd.

Op het gebied van gendergelijkheid en gelijke kansen zijn een aantal richtlijnen vastgesteld:

- de [richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming](#) (2000/43/EG);
- de [richtlijn inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep](#) (2000/78/EG);
- de [richtlijn inzake gelijke behandeling](#) (2006/54/EG), waarin een aantal eerdere richtlijnen met betrekking tot gelijke kansen voor mannen en vrouwen werden samengevoegd;
- [Richtlijn \(EU\) 2019/1158](#) betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers, waarin wordt uitgegaan van een breder perspectief voor de verdeling van zorgtaken tussen vrouwen en mannen;
- [Richtlijn \(EU\) 2022/2381](#) inzake het verbeteren van het genderevenwicht bij bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen en daarmee samenhangende maatregelen.

Daarnaast is er een voorstel uit 2008 voor een [richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid](#) (de horizontale antidiscriminatie-richtlijn), waarover in de Raad nog steeds geen consensus is bereikt. In december 2022 heeft de Commissie twee voorstellen ingediend voor een richtlijn tot vaststelling van normen voor organen voor gelijke behandeling.

C. EU-financiering

Het belangrijkste financieringsinstrument is het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) dat EU-middelen beschikbaar stelt voor de medefinanciering van maatregelen die erop gericht zijn armoede, uitsluiting en discriminatie te bestrijden en de meest kansarme groepen te helpen om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt ([2.3.2 Europees Sociaal Fonds](#)).



Voor de periode 2021-2027 beschikt het ESF+ over een totale begroting van bijna 99,3 miljard EUR. In de ESF+-verordening ([Verordening \(EU\) 2021/1057](#)) is bepaald dat 25 % van de middelen bestemd is voor sociale inclusie, dat ten minste 3 % van de begroting moet worden besteed aan voedselhulp en fundamentele materiële bijstand voor de meest behoeftigen en dat in EU-landen waar het aantal kinderen met een grote kans op armoede boven het EU-gemiddelde ligt ten minste 5 % van de ESF+-middelen moet worden besteed aan maatregelen die bijdragen tot gelijke toegang voor kinderen tot gratis gezondheidszorg, onderwijs en kinderopvang, fatsoenlijke huisvesting en adequate voeding.

Het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) werd in maart 2014 opgericht bij [Verordening \(EU\) nr. 223/2014](#). Het fonds ondersteunt maatregelen van de lidstaten om materiële bijstand aan de meest behoeftigen te bieden, in combinatie met maatregelen om sociale inclusie te bevorderen. In de huidige programmeringsperiode is dit fonds geïntegreerd in het ESF+.

In september 2020 werd het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) ingesteld, teneinde de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om het hoofd te bieden aan de COVID-19-pandemie en om banen en inkomens veilig te stellen, met name door middel van regelingen voor arbeidstijdverkorting. Toen het instrument op 31 december 2022 afliep, had het de lidstaten 98,4 miljard EUR aan back-to-backleningen verstrekt.

De [herstel- en veerkrachtfaciliteit](#) is in februari 2021 in werking getreden met als doel tot eind 2026 maximaal 723,8 miljard EUR aan financiering ter beschikking te stellen om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-crisis te verzachten. Twee van de zes pijlers van de faciliteit dragen bij aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

In maart 2022 heeft de Commissie in de context van de Russische invasie van Oekraïne een voorstel ingediend voor cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa (CARE) om de regels van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020 flexibeler te maken. De lidstaten kunnen deze middelen gebruiken om noodmaatregelen te financieren en onmiddellijke steun te verlenen op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs en sociale inclusie. Met de [Verordening betreffende extra flexibiliteit om de gevolgen van de militaire agressie van de Russische Federatie op te vangen FAST \(Flexible Assistance for Territories\) — CARE](#) wordt de bestaande steun in het kader van CARE uitgebreid.

In het kader van de transitie naar een klimaatneutrale economie heeft de Europese Unie een reeks maatregelen vastgesteld om ervoor te zorgen dat de armoede en sociale uitsluiting niet verder toenemen. Voorbeelden daarvan zijn het mechanisme voor een rechtvaardige transitie, met inbegrip van het Fonds voor een rechtvaardige transitie, en het sociaal klimaatfonds.

D. EU-strategieën voor specifieke groepen

In maart 2021 presenteerde de Commissie een nieuwe [EU-strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030](#). Drie van de zeven vlaggenschipinitiatieven van de strategie zijn al uitgevoerd: het Europees kenniscentrum AccessibleEU, het Gehandicaptenplatform en een vernieuwde personeelsstrategie voor de Commissie. Een ander vlaggenschipinitiatief, het voorstel voor een [Europese gehandicaptenkaart](#) (6 september 2023) is in afwachting van het



standpunt en het akkoord van het Parlement en de Raad. De uitvoering van de strategie kan worden gevolgd op de [website van het monitoringkader](#) van de Commissie.

De Commissie-Von der Leyen heeft het bouwen aan een Unie van gelijkheid tot een van haar hoofdprioriteiten gemaakt, wat tot een aantal nieuwe initiatieven heeft geleid:

- de [strategie voor gendergelijkheid 2020-2025](#) die voortbouwt op het strategisch engagement voor gendergelijkheid 2016-2019;
- [Richtlijn \(EU\) 2023/970 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen](#);
- het [EU-actieplan tegen racisme 2020-2025](#);
- het [strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma](#);
- de [aanbeveling van de Raad inzake gelijkheid, inclusie en participatie van de Roma](#);
- de [EU-strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers 2020-2025](#);
- het [actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027](#), dat voorstellen bevat op vier terreinen (onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en gezondheid) met als doel de integratie en sociale inclusie van migranten en mensen met een migratieachtergrond te bevorderen;
- de [EU-strategie ter bestrijding van antisemitisme en ter bevordering van het Joodse leven 2021-2030](#).

EU-maatregelen zijn vaak gericht op jongeren. Gezien het hoge aantal werkloze jongeren stelde de Commissie in 2012 een werkgelegenheidspakket voor jongeren voor. In 2013 volgde de jongerengarantie. Een ander initiatief om nieuwe kansen voor jongeren te creëren was het Europees Solidariteitskorps dat in december 2016 door de Commissie in het leven werd geroepen. Als reactie op de COVID-19-pandemie en de onevenredige gevolgen daarvan voor jongeren deed de Commissie een voorstel voor het [pakket ter ondersteuning van de werkgelegenheid voor jongeren](#), met onder andere een [aanbeveling van de Raad inzake de versterking van de jongerengarantie \(Een brug naar banen\)](#). De Commissie introduceerde in het kader van het ESF+ een nieuw initiatief voor arbeidsbemiddeling onder de naam ALMA (Aim, Learn, Master, Achieve) om kwetsbare jonge Europeanen te bereiken die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen en ze te helpen hun weg te vinden naar de arbeidsmarkt. De eerder genoemde [EU-strategie voor de rechten van het kind](#) omvat maatregelen om armoede, racisme en discriminatie van kinderen aan te pakken en de [Europese kindergarantie](#) heeft tot doel sociale uitsluiting te voorkomen en te bestrijden door te waarborgen dat kinderen in nood toegang hebben tot een reeks essentiële diensten.

Sinds de vaststelling in februari 2016 van een [aanbeveling van de Raad betreffende de integratie van langdurig werklozen](#) op de arbeidsmarkt wordt in het beleid ook aandacht besteed aan personen die kampen met langdurige werkloosheid.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft herhaaldelijk resoluties aangenomen om de EU-maatregelen te versterken teneinde armoede terug te dringen en de omstandigheden en vooruitzichten



van kansarmen te verbeteren, bijvoorbeeld de [resolutie van 22 oktober 2020](#), waarin het zijn bezorgdheid uitsprak over de verwoestende sociale gevolgen van de COVID-19-crisis, en de [resolutie van 11 maart 2021](#). In deze resoluties pleit het Parlement voor robuuste stelsels van sociale voorzieningen en voor een Europese werkloosheidsherverzekering. In februari 2021 herhaalde het Parlement dit laatste verzoek in een [resolutie over het terugdringen van ongelijkheid, met bijzondere aandacht voor armoede onder werkenden](#). In diezelfde resolutie drong het Parlement ook aan op een overkoepelende Europese armoedebestrijdingsstrategie en verzocht het de Commissie een EU-kader voor het minimuminkomen te presenteren. Met de in juni 2021 aangenomen aanbeveling van de Raad is nu gevolg gegeven aan het verzoek om een Europese kindergarantie, dat het Parlement in 2015 voor het eerst indiende.

In het Verdrag van Lissabon (artikel 19, lid 1, VWEU) is bepaald dat het Parlement de bevoegdheid heeft zijn goedkeuring te geven voor de vaststelling van antidiscriminatiewetgeving. Het Parlement was een actieve speler in de discussie die leidde tot de opnemng van bovengenoemd artikel in het Verdrag en het heeft de Commissie en de lidstaten er herhaaldelijk toe opgeroepen toe te zien op de volledige en tijdige tenuitvoerlegging van de antidiscriminatie-richtlijnen. In de [resolutie van 7 februari 2018](#) gaf het Parlement uiting aan zijn teleurstelling over de geringe vooruitgang die geboekt is ten aanzien van de horizontale antidiscriminatie-richtlijn en verzocht het de Commissie en de Raad om de onderhandelingen te hervatten. Deze verzoeken werden vervolgens herhaald in een aantal resoluties en in oktober 2019 volgde er een plenair debat over dit onderwerp.

Het Parlement heeft er eveneens op aangedrongen om gendergelijkheid te integreren in begrotingen en beleidsvorming en om bij de ontwikkeling van nieuw beleid telkens een gendereffectbeoordeling uit te voeren. In enkele resoluties is ook bezorgdheid geuit over de genderdimensie van armoede en de genderpensioenkloof (bijvoorbeeld de [resoluties van 14 juni 2018](#) en [16 november 2017](#)). De [resolutie van 17 april 2018](#) gaat over het versterken van de positie van vrouwen en meisjes via de digitale sector. In zijn resolutie van [5 juli 2022](#) over armoede onder vrouwen in Europa erkende het Parlement dat gendergelijkheid op de arbeidsmarkt, het wegnemen van bestaande belemmeringen op de arbeidsmarkt en belemmeringen voor de toegang tot betaalbare diensten, zoals kinderopvang en langdurige zorg belangrijke manieren zijn om armoede onder vrouwen de wereld uit te helpen.

Het Parlement heeft zich met name uitgesproken over de verbetering van de rechten van personen met een handicap, onder meer door [te verzoeken](#) om een ambitieuze Europese strategie inzake handicaps voor de periode na 2020 en door de andere EU-instellingen en de lidstaten ertoe [op te roepen](#) hun engagement voor inclusieve gelijkheid voor personen met een handicap te bevestigen en het UNCRPD volledig ten uitvoer te leggen.

Het Parlement heeft tevens de [aandacht gevestigd](#) op de situatie van specifieke groepen die het bijzonder moeilijk hadden tijdens de pandemie en riep op tot een alomvattende strategie voor armoedebestrijding. Op 8 juli 2020 nam het Parlement een [resolutie over de rechten van personen met een verstandelijke handicap en hun familie tijdens de COVID-19-crisis](#) aan. Op 17 september 2020 heeft het Parlement de lidstaten ertoe [opgeroepen](#) meer aandacht te besteden aan de bestrijding van sociale uitsluiting en zigeunerhaat, om de Roma een beter leven te geven en in het kader van de COVID-19-crisis hun gezondheid te beschermen. De bezorgdheid van het Parlement over de toename van dakloosheid in de EU en het gebrek aan betaalbare huisvesting



wordt alsmaar groter, zoals blijkt uit de [resoluties van 24 november 2020](#) en [21 januari 2021](#). In deze resoluties verzoekt het Parlement de Commissie en de lidstaten ervoor te zorgen dat het recht op passende huisvesting door middel van Europese en nationale wetgeving wordt erkend en afdwingbaar is als fundamenteel mensenrecht;

Op 5 oktober 2022, in de context van de crisis op het gebied van energie en kosten van levensonderhoud nam het Parlement een [resolutie over de reactie van de EU op de stijgende energieprijzen in Europa](#) aan, waarin het er bij de lidstaten op aandrong te voorkomen dat mensen moeten kiezen tussen eten of verwarmen en te voorkomen dat kwetsbare huishoudens die hun rekeningen en huurkosten niet kunnen betalen, uit hun huis worden gezet. Het benadrukte dat veel mensen zich al vóór de crisis in een kwetsbare situatie bevonden en waarschuwde dat de inflatie de situatie voor huishoudens met een laag inkomen ondraaglijk kan maken, waarbij ook de middenklasse in toenemende mate wordt getroffen. Het spoort de lidstaten aan ten volle gebruik te maken van de bestaande opties om de belastingen op energieproducten te verlagen en verzoekt de Commissie te overwegen de lidstaten ruimte te bieden om aanvullende tijdelijke vrijstellingen of verlagingen van accijnzen en energiebelastingen in te voeren.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie werkgelegenheid en sociale zaken](#).

Monika Makay
10/2023



2.4. INDUSTRIE-, ENERGIE- EN ONDERZOEKSBELEID



2.4.1. ALGEMENE BEGINSELEN VAN HET INDUSTRIEBELEID VAN DE EU

Het industriebeleid van de EU is erop gericht het concurrentievermogen van de Europese industrie te verbeteren, zodat de rol als drijfkracht voor duurzame groei en werkgelegenheid in Europa gehandhaafd blijft. De digitale transitie en de transitie naar een koolstofneutrale economie hebben geresulteerd in de vaststelling van verschillende strategieën voor het waarborgen van betere kadervoorwaarden voor de EU-industrie. De impact van de COVID-19-pandemie en de oorlog in Oekraïne hebben een nieuwe manier van denken over economisch herstel, wederopbouw en de versterking van de veerkracht gestimuleerd.

RECHTSGROND

Artikel 173 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Het industriebeleid is horizontaal van aard en is bedoeld om een kader te scheppen dat bevorderlijk is voor het concurrentievermogen van de industrie. Het is goed geïntegreerd in een aantal andere EU-beleidsdomeinen, zoals die met betrekking tot handel, de interne markt, onderzoek en innovatie, werkgelegenheid, milieubescherming, defensie en volksgezondheid. Het industriebeleid van de EU is er in het bijzonder op gericht: 1) de aanpassing van de industrie aan structurele wijzigingen te bespoedigen; 2) een gunstig klimaat voor het ontplooiën van initiatieven en voor de ontwikkeling van ondernemingen in de gehele Unie, met name van het midden- en kleinbedrijf, te bevorderen; 3) een gunstig klimaat voor de samenwerking tussen ondernemingen te bevorderen; en 4) een betere benutting van het industriële potentieel van het beleid inzake innovatie, onderzoek en technologische ontwikkeling te stimuleren (artikel 173 VWEU).

RESULTATEN

A. Inleiding

De instrumenten van het industriebeleid van de EU zijn gericht op het scheppen van algemene omstandigheden waarin ondernemers en ondernemingen initiatieven kunnen ontplooiën en hun ideeën en mogelijkheden kunnen benutten. Desalniettemin dient het industriebeleid rekening te houden met de specifieke behoeften en kenmerken van afzonderlijke bedrijfstakken. In de jaarlijkse “European Competitiveness Reports” worden de sterke en zwakke punten van de economie van de EU in het algemeen en de industrie in het bijzonder geanalyseerd, waaruit bedrijfstakoverschrijdende of bedrijfstakspecifieke beleidsinitiatieven kunnen voortvloeien.

B. Naar een geïntegreerd industriebeleid

Terwijl de EU-instellingen in de jaren '80 en '90 vooral op de totstandbrenging van een interne markt waren gericht, hebben de oprichting van de Economische en Monetaire Unie en de uitbreiding van de EU de aandacht naar het industriebeleid verlegd. In oktober 2005 zette de mededeling van de Commissie



getiteld “Uitvoering van het communautair Lissabonprogramma: een beleidskader ter versterking van de EU-industrie. Naar een beter geïntegreerde aanpak van het industriebeleid” ([COM\(2005\)0474](#)) voor de eerste keer een geïntegreerde EU-aanpak van het industriebeleid uiteen op basis van een concreet werkprogramma van bedrijfstakoverschrijdende en bedrijfstakgebonden initiatieven.

In de daaropvolgende jaren waren de belangrijkste acties gericht op onder meer het waarborgen van de duurzaamheid van consumptie en productie ([COM\(2008\)0397](#)), het bevorderen van de toegang tot niet-energetische kritieke grondstoffen ([COM\(2008\)0699](#)) en het toepassen van sleuteltechnologieën (ST’s) binnen haar beleidskader ([COM\(2009\)0512](#)).

C. Van de Europa 2020-strategie naar de nieuwe industriestrategie

In 2010 werd de strategie van Lissabon vervangen door de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei ([COM\(2010\)2020](#)). De nieuwe strategie brengt zeven kerninitiatieven naar voren. Vier initiatieven zijn gericht op een verbetering van het concurrentievermogen van de Europese industrie: “Innovatie-Unie” ([COM\(2010\)0546](#)), “Een digitale agenda voor Europa” ([COM\(2010\)0245](#)), “Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering” ([COM\(2010\)0614](#)) en “Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen” ([COM\(2008\)0868](#)). In de mededeling van de Commissie getiteld “Het industriebeleid: het concurrentievermogen versterken” ([COM\(2011\)0642](#)), die in 2011 werd aangenomen, werd opgeroepen tot diepgaande structurele hervormingen en coherente en gecoördineerde beleidsmaatregelen van de lidstaten om het economisch en industrieel concurrentievermogen van de EU te versterken en duurzame groei op lange termijn aan te moedigen.

In 2012 heeft de Commissie een mededeling doen uitgaan getiteld “Een sterkere Europese industrie om bij te dragen tot groei en economisch herstel – Actualisering van de mededeling over het industriebeleid” ([COM\(2012\)0582](#)), ten behoeve van ondersteuning van investeringen in innovatie, met de nadruk op zes prioritaire gebieden met groot potentieel: geavanceerde schone fabricagetechnologieën, sleuteltechnologieën, producten op biobasis, duurzaam industriebeleid en duurzame bouw en grondstoffen, schone voertuigen en vaartuigen, en slimme netwerken.

In 2014 heeft de Commissie de mededeling “Voor een heropleving van de Europese industrie” ([COM\(2014\)0014](#)) doen uitgaan. In deze mededeling wordt de nadruk gelegd op het omkeren van de achteruitgang van de industrie en het bereiken van het doel van 20 % van het bbp voor industriële activiteiten tegen 2020. Dit beleid werd in 2016 aangevuld met de mededeling “De digitalisering van het Europese bedrijfsleven – De voordelen van een digitale eengemaakte markt ten volle benutten” ([COM\(2016\)0180](#)), waarin de nadruk wordt gelegd op digitale transformatie en gerelateerde uitdagingen zoals financiering, normalisatie op het vlak van ICT, big data en vaardigheden, worden aangepakt. Bovendien beoogt het in 2016 gelanceerde starters- en opschalingsinitiatief ([COM\(2016\)0733](#)) de vele innovatieve ondernemers in Europa elke gelegenheid te bieden om wereldwijd toonaangevende ondernemingen uit te bouwen.

Sectoren zoals ICT, staal, cement, textiel en chemische stoffen werden opgenomen in de brede routekaart met de belangrijkste acties die in 2019 werd geïntroduceerd met de mededeling van de Commissie getiteld “De Europese Green Deal” ([COM\(2019\)0640](#)), die erop gericht is industrie te mobiliseren voor een schone en circulaire economie. In haar mededeling van januari 2020 over het inaugurele werkprogramma ([COM\(2020\)0037](#)) benadrukt de Commissie dat de positie van de



EU als digitale voortrekker baat zou hebben bij een Europese datastrategie en een witboek over kunstmatige intelligentie. In maart 2020 presenteerde de Commissie de mededeling “Een nieuwe industriestrategie voor Europa” ([COM\(2020\)0102](#)) om de Europese industrie te helpen het voortouw te nemen bij de dubbele transitie naar klimaatneutraliteit en digitaal leiderschap, en om het concurrentievermogen en de strategische autonomie van Europa te vergroten.

De lancering van deze strategie viel evenwel samen met de uitbraak van de COVID-19-pandemie en vond plaats vóór de ontwikkeling van het plan [NextGenerationEU](#). De auteurs van de strategie konden dan ook geen rekening houden met de gevolgen van de pandemie voor de industrieën van de EU. In reactie op de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de industriële toeleveringsketens en voor het concurrentievermogen van de EU nam het Parlement in april 2020 zijn [resolutie](#) over gecoördineerd EU-optreden ter bestrijding van de COVID-19-pandemie en de gevolgen daarvan aan. In november 2020 verzochten de leden van het Parlement de Commissie met een herziene industriestrategie te komen.

In mei 2021 presenteerde de Commissie een actualisering van de Europese industriestrategie ([COM\(2021\)0350](#)), met specifieke aandacht voor de veerkracht van de eengemaakte markt van de EU, de afhankelijkheid van de EU op belangrijke strategische gebieden, en steun voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en start-ups, alsook voor het versnellen van de groene en de digitale transitie. In september 2020 had de Commissie reeds een [actieplan voor kritieke grondstoffen](#) aangenomen, met daarin een [prognoseonderzoek](#) naar kritieke grondstoffen voor strategische technologieën en sectoren voor 2030 en 2050.

In februari 2021 presenteerde de Commissie een actieplan voor synergieën tussen de civiele, defensie- en ruimtevaartindustrieën ([COM\(2021\)0070](#)) om de technologische voorsprong van Europa verder te vergroten en haar industriesectoren te ondersteunen. Het beoogde Europese innovatie te versterken door onderzoek te doen naar het disruptieve potentieel van technologieën op het raakvlak tussen de defensie-, ruimtevaart- en civiele industrie, zoals de cloud, processoren, cyberwerk, quantumtechnologieën en kunstmatige intelligentie.

D. Het nettonultijdperk

Op 1 februari 2023 presenteerde de Commissie het nieuwe “industriële plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk” ([COM\(2023\)0062](#)), met een Europese benadering voor het bevorderen van de nettonulindustrie van de EU middels:

- 1.** maatregelen om het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de EU te bevorderen.

Deze maatregelen omvatten de volgende drie wetgevingsvoorstellen, die de Commissie op 14 maart 2023 heeft gepresenteerd:

- i.** het voorstel voor de “verordening voor een nettonulindustrie” van 16 maart 2023 ([COM\(2023\)0161](#)), dat gericht is op het vereenvoudigen van het regelgevingskader voor de productie van sleuteltechnologieën, het vaststellen van streefcijfers voor de industriële capaciteit van de EU in 2030, snelle vergunningsprocedures, het bevorderen van de ontwikkeling van Europese normen voor sleuteltechnologieën, en



het aansporen van overheden om middels aanbestedingen schonere technologieën te kopen.

ii. het voorstel voor de “verordening kritieke grondstoffen” van 16 maart 2023 ([COM\(2023\)0160](#)), dat gericht is op het verbeteren van de voorzieningszekerheid van de grondstoffen die nodig zijn voor de nettonultransitie.

iii. een voorstel voor [hervorming van de structuur van de elektriciteitsmarkt](#), om de markt veerkrachtiger te maken, de impact van de gasprijs op elektriciteitsrekeningen te reduceren, en de energietransitie te ondersteunen;

2. maatregelen om de toegang tot financiering door de nationale overheden en de EU, alsook uit particuliere bronnen, te verbeteren en te versnellen.

Het nieuwe [tijdelijk crisis- en transitiekader voor staatssteun](#) is gericht op vereenvoudiging van het proces van toekenning van staatssteun voor de uitrol van hernieuwbare energie en het koolstofvrij maken van industriële processen, en biedt de lidstaten de mogelijkheid hogere niveaus van staatssteun toe te kennen voor de productie van strategische nettonultechnologieën, om gelijke tred te houden met de steun die in derde landen gevestigde concurrenten ontvangen. De Commissie heeft ook goedkeuring gehecht aan een wijziging van de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV), waarmee de lidstaten over grotere flexibiliteit beschikken wat betreft het ontwerp en de toepassing van steunmaatregelen in sleutelsectoren voor de nettonulindustrie, zonder voorafgaande toestemming door de Commissie.

De nettonultijdperkbenadering behelst ook maatregelen voor het ontwikkelen van een passend geschoold werknemersbestand en maatregelen inzake mondiale samenwerking en internationale handel.

E. Steunprogramma's van de EU

Een groot aantal beleidsmaatregelen, programma's en initiatieven over een breed scala aan gebieden draagt momenteel bij tot het industriebeleid van de EU. Voorbeelden van initiatieven met een budget omvatten: het cohesiebeleid, Horizon Europa (2021-2027), de Connecting Europe Facility en het EU-programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen (Cosme). Bovendien beogen het investeringsplan voor Europa en het Europees fonds voor strategische investeringen (EFSI) tegen 2020 minstens 500 miljard EUR aan particuliere en publieke investeringen te mobiliseren. Kmo's en innovatie zijn twee wederkerende prioriteiten in deze programma's en initiatieven.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

In het Verdrag van Maastricht komt voor het eerst het industriebeleid aan de orde, hetgeen te danken is aan de initiatieven van het Parlement. Het Parlement heeft bijgedragen aan de stimulering van de reorganisatie van de staalsector en aangedrongen op een dynamischer industriebeleid. Sindsdien heeft het Parlement tal van resoluties aangenomen die het industriebeleid van de EU verder hebben versterkt. Hieronder volgen enkele van de meest recente resoluties:

— zijn [resolutie](#) van 9 maart 2011 over een industriebeleid voor het tijdperk van de globalisering, waarin het Parlement de Commissie aanspoort om meer nadruk te leggen op vernieuwing van de industriesector, het concurrentievermogen en de



duurzaamheid van de industrie en om een ambitieuze, milieuefficiënte en groene industriestrategie voor de EU te ontwikkelen;

- zijn [resolutie](#) van 26 oktober 2011 over de agenda voor nieuwe vaardigheden en banen, waarin het Parlement het belang onderstreept om een nauwere samenwerking tussen onderzoeksinstituten en de industrie te creëren;
- zijn [resolutie](#) van 4 februari 2014 over een actieplan voor een concurrerende en duurzame staalindustrie in Europa;
- zijn [resolutie](#) van 9 juni 2016 over het concurrentievermogen van de Europese spoorwegindustrie;
- zijn [resolutie](#) van 12 september 2017 over een ruimtevaartstrategie voor Europa;
- zijn [resolutie](#) van 12 februari 2019 inzake een alomvattend Europees industriebeleid inzake artificiële intelligentie en robotica;
- zijn [resolutie](#) van 17 april 2020 over gecoördineerde EU-maatregelen om de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan te bestrijden;
- zijn [besluit](#) van 18 juni 2020 over de instelling, bevoegdheden, aantal leden en ambtstermijn van een bijzondere commissie voor artificiële intelligentie in het digitale tijdperk;
- zijn [resolutie](#) van 25 november 2020 over een nieuwe industriestrategie voor Europa;
- zijn [resolutie](#) van 15 september 2022 over de tenuitvoerlegging van de geactualiseerde nieuwe industriestrategie voor Europa: afstemming van de uitgaven op het beleid;
- zijn [resolutie](#) van 18 januari 2023 over de uitvoering van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid – jaarverslag 2022, waarin het zich ingenomen toont met de aankondiging van de Commissie dat zij een ruimtestrategie voor veiligheid en defensie zal presenteren;
- zijn [resolutie](#) van 16 februari 2023 over een strategie van de EU ter bevordering van het concurrentievermogen van de industrie, de handel en hoogwaardige werkgelegenheid, waarin het aangeeft dat de Europese industriestrategie ontworpen moet zijn voor zowel het waarborgen van Europees leiderschap op het gebied van schone energietechnologieën als het verbeteren van de bestaande industriebasis, met het oog op het creëren van hoogwaardige banen en economische groei voor alle Europeanen om de doelstellingen van de Green Deal te verwezenlijken;
- zijn [amendementen](#) van 14 september 2023 op het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een kader om een veilige en duurzame voorziening van kritieke grondstoffen te waarborgen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie industrie, onderzoek en energie](#).

Corinne Cordina
10/2023



2.4.2. KLEINE EN MIDDELGROTE ONDERNEMINGEN

Micro-, kleine en middelgrote ondernemingen (mkb/kmo's) maken 99 % van de bedrijven in de EU uit. Verschillende actieprogramma's hebben tot doel het concurrentievermogen van kmo's te vergroten door middel van onderzoek en innovatie en de toegang tot financiering te verbeteren. In strategieën voor betere voorwaarden voor kmo's is ook rekening gehouden met koolstofneutraliteit en de digitale transitie. Ook hebben recente geopolitieke ontwikkelingen een impuls gegeven aan nieuwe ideeën over economisch herstel, wederopbouw en het opbouwen van veerkracht van kmo's.

RECHTSGROND

Kmo's zijn voornamelijk op nationaal niveau actief, aangezien relatief weinig kmo's grensoverschrijdende handelsactiviteiten binnen de EU ontplooiën. Zij zijn evenwel op tal van terreinen onderhevig aan de EU-wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van belastingen (artikelen 110 t/m 113 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) (VWEU)), mededinging (artikelen 101 t/m 109 VWEU) en het vennootschapsrecht (het recht van vestiging – artikelen 49 t/m 54 VWEU). De definitie van de Commissie voor kmo's is te vinden in [Aanbeveling 2003/361/EG](#).

DOELSTELLINGEN

In kmo's werken ongeveer 100 miljoen mensen. Zij zijn bijgevolg een essentiële bron van ondernemerschap en innovatie, wat van cruciaal belang is voor het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen. Het EU-beleid ten aanzien van deze ondernemingen heeft ten doel te waarborgen dat de beleidsmaatregelen en acties van de Unie kmo-vriendelijk zijn en Europa aantrekkelijker maken als vestigingsplaats voor ondernemingen en zakendoen.

RESULTATEN

A. Small Business Act

In juni 2008 heeft de Commissie een mededeling aangenomen die bekendstaat als de "[Small Business Act](#)" (SBA) en die moet worden aangemerkt als een omvattend en uitvoerig initiatief ten behoeve van kmo's. Het doel van de Small Business Act was om een nieuw beleidskader in het leven te roepen dat de bestaande instrumenten omvatte en voortbouwde op het "Europees Handvest voor kleine bedrijven" en het "Modern kmo-beleid voor groei en werkgelegenheid". Daarbij werd meer gepleit voor een "politiek partnerschap met de lidstaten" dan voor een werkelijk communautaire aanpak.

1. Slimme regelgeving

Daarom besteedde de Commissie in de Small Business Act prioritaire aandacht aan het vereenvoudigen van de regelgeving en het terugdringen van de bureaucratie. De wijziging van de [richtlijn betalingsachterstand](#) (waardoor overheidsinstanties binnen dertig dagen moeten betalen, wat als waarborg voor kmo's dient) en de [richtlijn inzake e-facturering](#) (op grond waarvan elektronische facturen gelijk worden gesteld met facturen op papier) waren uiterst nuttig voor kleine ondernemingen. Verder



bracht de modernisering van het EU-beleid betreffende overheidsopdrachten met zich dat de administratieve last voor kmo's bij inschrijving op overheidsopdrachten werd verlicht en de kmo's betere mogelijkheden hadden voor het indienen van gezamenlijke inschrijvingen. Dezelfde aanpak heeft geleid tot de vereenvoudiging van de voorschriften voor financiële verslaglegging en de verlichting van de administratieve lasten voor kmo's, via de modernisering van zowel overheidsopdrachten in de EU als de bestaande jaarrekeningrichtlijn (nu [Richtlijn 2013/34/EU](#)).

In haar [mededeling over samen zorgen voor betere regelgeving](#) van april 2021 heeft de Commissie het “one in, one out”-beginsel voor beleidsvorming op EU-niveau ingevoerd, waarbij de aandacht van beleidsmakers meer is gericht op de gevolgen en kosten van de toepassing van regelgeving, met name voor kmo's. Deze aanpak had tot doel de nieuwe administratieve lasten als gevolg van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie te compenseren door de daling van een gelijkwaardige hoeveelheid bestaande lasten.

2. Toegang tot financiering

De financiële markten hebben kmo's vaak niet de middelen verschaft die zij nodig hadden. De beschikbaarheid van financierings- en kredietvoorzieningen voor kmo's is evenwel enigszins verbeterd door de verstrekking van leningen, garanties en durfkapitaal. De financiële instellingen van de Unie — de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europees Investeringsfonds (EIF) — hebben hun activiteiten ten behoeve van kmo's opgeschroefd.

In november 2011 heeft de Commissie een [“actieplan ter verbetering van de toegang tot financiering voor kmo's”](#) voorgesteld. Dit actieplan voorzag onder meer in beleidsinitiatieven ter vergemakkelijking van de toegang van kmo's tot de durfkapitaalmarkten.

3. Kmo's en de interne markt

Zowel in de Small Business Act als in de mededelingen van de Commissie [“Naar een Single Market Act – Voor een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen”](#) en [“Akte voor de interne markt II”](#) werd erop gewezen dat er voortdurend gewerkt moest worden aan de verbetering van de begeleidende voorwaarden voor bedrijven in de interne markt. Er zijn diverse initiatieven en maatregelen van kracht of in de maak die de oprichting en werking van kmo's in de interne markt bevorderen. Op vele gebieden zijn voor kmo's afwijkingen toegestaan, bijvoorbeeld met betrekking tot het vennootschapsrecht, de mededingingsregels en de belastingheffing.

4. Mededingingsbeleid

In het kader van het EU-beleid inzake staatssteun hebben kmo's lange tijd een voorkeursbehandeling genoten, waarbij rekening werd gehouden met de specifieke problemen waarmee deze ondernemingen worden geconfronteerd. In 2014 heeft de Commissie een herziene algemene groepsvrijstellingsverordening voor staatssteun vastgesteld ([Verordening \(EU\) nr. 651/2014](#)). Een van de elementen van de modernisering van het EU-staatssteunbeleid bestond uit de extra flexibiliteit die lidstaten hebben om staatssteun aan kmo's te verlenen zonder voorafgaande kennisgeving en toestemming van de Commissie, mits aan bepaalde voorwaarden werd voldaan. Op basis van deze verordening konden kmo's tot wel 7,5 miljoen EUR aan overheidssteun ontvangen.



B. EU-netwerken ten behoeve van kmo's

De netwerken ten behoeve van kmo's voorzien in de eerste plaats in algemene ondersteunende diensten voor kmo's in de EU. Voorbeelden hiervan zijn "Enterprise Europe Network", "Solvit", "Uw Europa – Bedrijfsleven", "Kmo's en het milieu" en ook "Omgaan met chemische stoffen: nationale Reach-helpdesks". Een tweede groep initiatieven biedt ondersteuning voor innovatie en onderzoek, waaronder "IPR-helpdesk", "MKB-Techweb", "China-IPR-helpdesk voor kmo's", "European Business and Innovation Centres (BIC) Network – EBN", "European Workplace Innovation Network" en "Gate2Growth".

C. Kmo's en onderzoek

Onderzoek en innovatie zijn van vitaal belang om het blijvende succes en de duurzame groei van kmo's in de EU te waarborgen. Met Horizon 2020 voor de periode 2014-2020 werd beoogd een betere en meer alomvattende ondersteuningsomgeving voor onderzoeks- en innovatieactiviteiten van kmo's te creëren. Als deel van deze benadering werden kmo's aangemoedigd deel te nemen via een nieuw "specifiek kmo-instrument" om de leemten op te vullen in de financiering voor risicovol kmo-onderzoek en -innovatie in de aanloopfase.

Bovendien behoorde de verbetering van het concurrentievermogen van kmo's tot de elf thematische doelstellingen van het cohesiebeleid in de periode 2014-2020. Bijkomende investeringen in kmo's werden ook gedaan in het kader van andere thematische doelstellingen, met name onderzoek en innovatie, de koolstofarme economie en informatie- en communicatietechnologieën.

[Horizon Europa](#), het financieringsprogramma voor onderzoek en innovatie van de EU dat loopt tot en met 2027, omvat een nieuw element waarover de voorloper van dit programma niet beschikte: de Europese Innovatieraad, met een begroting van 10,1 miljard EUR ter ondersteuning van baanbrekende innovaties gedurende de hele levenscyclus, van onderzoek in de aanloopfase tot en met de financiering en opschaling van start-ups en kmo's.

D. Programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen (Cosme)

In december 2013 werd [Verordening \(EU\) nr. 1287/2013](#) tot vaststelling van een programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen (Cosme) voor de periode 2014-2020 aangenomen. Met een begroting van 2,3 miljard EUR voor de periode 2014-2020 werden in het kader van Cosme de volgende algemene doelstellingen nagestreefd:

- de toegang voor kmo's tot financiering verbeteren in de vorm van eigen vermogen en schuld: een eigenvermogensfaciliteit voor investeringen in de groeifase, en een leninggarantiefaciliteit die kmo's rechtstreekse of andere risicodelende mechanismen met financiële intermediairs verschafte om de leningen te dekken; 1,3 miljard EUR van de Cosme-begroting werd toegekend aan financiële instrumenten;
- de markttoegang binnen de Unie en wereldwijd verbeteren: op groei gerichte bedrijfsondersteunende diensten werden via het Enterprise Europe Network verschaft om uitbreiding te vergemakkelijken;



- het ondernemerschap bevorderen: onder meer het ontwikkelen van ondernemersvaardigheden en -attitudes, vooral bij nieuwe ondernemers, jongeren en vrouwen.

E. Meest recente initiatieven

De mededelingen van de Commissie van maart 2020 getiteld “[Een nieuwe industriestrategie voor Europa](#)” en “[Een kmo-strategie voor een duurzaam en digitaal Europa](#)” bevatten voorstellen om kmo’s te helpen om actief te zijn, op te schalen en uit te breiden. Het Parlement heeft op de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor industriële toeleveringsketens en kmo’s gereageerd met de aanneming in april 2020 van een [resolutie 2020/2616\(RSP\)](#) over gecoördineerde EU-maatregelen om de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan te bestrijden. In november 2020 hebben de leden van het Europees Parlement een [resolutie 2020/2076\(INI\)](#) aangenomen waarin zij de Europese Commissie verzoeken met een herziene industriestrategie te komen.

Zoals in de kmo-strategie wordt benadrukt, hebben kleine ondernemingen het moeilijker om financiering te verkrijgen. In december 2022 publiceerde de Commissie een [voorstel](#) tot wijziging van Richtlijn 2014/65/EU met als doel de publieke kapitaalmarkten in de EU aantrekkelijker te maken voor ondernemingen en de toegang tot kapitaal voor kleine en middelgrote ondernemingen te vergemakkelijken.

Gezien de bijzonder negatieve gevolgen van de inflatie en de onzekerheid als gevolg van de scherpe stijging van de energie- en grondstoffenkosten heeft de Commissie in september 2023 een [mededeling](#) aangenomen over een steunpakket voor kmo’s. Dit pakket omvat een voorstel voor een verordening betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties ([COM\(2023\)0533](#)) en een voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van een belastingstelsel voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen volgens de regels van de lidstaat van het hoofdkantoor ([COM\(2023\)0528](#)). Het bevat ook een reeks maatregelen om de toegang tot financiering en geschoolde werknemers te verbeteren en om kmo’s gedurende hun hele levenscyclus te ondersteunen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

In 1983 heeft het Europees Parlement het “Jaar van de kmo en de ambachtelijke sector” uitgeroepen en een reeks initiatieven gelanceerd ter bevordering van de ontwikkeling van deze sectoren. Sindsdien heeft het EP zich er consequent voor ingezet dat de ontwikkeling van de Europese kmo’s wordt bevorderd. Enkele voorbeelden:

- In juni 2010 nam het EP een [resolutie](#) aan over het communautaire innovatiebeleid in een veranderende wereld. Het EP riep op tot de ontwikkeling van financieringsinstrumenten voor kmo’s, zoals microkredieten, durfkapitaal voor mensen die willen investeren in innoverende bedrijven en “business angels” om zakelijke projecten van jonge onderzoekers te sponsoren. Verder riep het EP de lidstaten en de Commissie op om fiscale, financiële, zakelijke en administratieve stimulansen voor investeringen te ontwikkelen.
- In mei 2011 nam het EP een [resolutie](#) aan over de herziening van de Small Business Act. Het Parlement benadrukte zijn bezorgdheid dat de kmo-proef, met name op nationaal niveau, niet in alle nieuwe wetgevingsvoorstellen naar behoren en consequent was uitgevoerd. Verder drong het EP er bij de lidstaten



op aan “vergulding” te vermijden, dat wil zeggen bij de omzetting van richtlijnen in nationaal recht niet verder te gaan dan wat door de EU-wetgeving wordt geëist.

- In oktober 2012 nam het EP een [resolutie](#) aan over “kleine en middelgrote ondernemingen (kmo’s): concurrentievermogen en zakelijke kansen”. Hierin werd met name aandacht besteed aan een aantal gebieden, zoals de vermindering van de administratieve lasten, steun voor het concurrentievermogen en het scheppen van banen, startende kmo’s en toegang tot informatie en financiering.
- In januari 2014 heeft het EP een [resolutie](#) over de herindustrialisering van Europa ter bevordering van concurrentievermogen en duurzaamheid aangenomen, waarin het belang van kmo’s voor de EU-economie werd benadrukt en gevraagd werd om specifieke steun en bijstand aan kmo’s.
- In september 2016 heeft het EP een [resolutie](#) aangenomen over toegang tot financiering voor kmo’s en vergroting van de financieringsdiversiteit voor kmo’s in een kapitaalmarktunie.
- In juli 2017 heeft het EP een [resolutie](#) aangenomen over het ontwikkelen van een ambitieuze industriestrategie van de EU als strategische prioriteit voor groei, banen en innovatie in Europa.
- In februari 2019 heeft het EP een [resolutie](#) aangenomen over een alomvattend Europees industriebeleid inzake artificiële intelligentie en robotica.
- In april 2020 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over gecoördineerde EU-maatregelen om de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan te bestrijden.
- In november 2020 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over een nieuwe industriestrategie voor Europa, waarin het opriep tot een industriestrategie waarbij alle industriële ecosystemen, met inbegrip van kmo’s, betrokken zijn.
- In zijn [resolutie](#) van juli 2022 over “betere regelgeving: samen zorgen voor betere regelgeving” verzocht het Parlement de Commissie haar “one in, one out”-berekenningsmethode openbaar te maken. Het onderstreepte hierbij dat bij het toepassen van de “one in, one out”-benadering alle nalevingskosten, dus zowel administratieve als aanpassingskosten, in overweging moeten worden genomen, en dat ervoor moet worden gezorgd dat deze benadering door de lidstaten en de lokale en regionale overheden wordt toegepast.
- Het Parlement heeft op 15 september 2022 een debat gehouden over de [staat van de kmo-Unie](#).
- In zijn [resolutie](#) van juli 2023 over de staat van de kmo-Unie heeft het Parlement de Commissie verzocht een algemene beoordeling uit te voeren van het cumulatieve effect van de EU-wetgeving op kmo’s in de EU en waar nodig vereenvoudigingen voor te stellen. Het heeft er ook op aangedrongen dringend een herziene richtlijn betalingsachterstand aan te nemen en een mogelijke herziening van de staatssteunregels te beoordelen om na te gaan hoe de belangen van kmo’s worden gevrijwaard. De Commissie werd verzocht haar inspanningen op het gebied van de kapitaalmarktenuie (KMU) op te voeren en middelen vrij te maken voor de groei van Europa.



Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie economische en monetaire zaken](#) en van de [Commissie industrie, onderzoek en energie](#).

Corinne Cordina
10/2023



2.4.3. DIGITALE AGENDA VOOR EUROPA

Digitale dienstenplatforms en opkomende technologieën zoals artificiële intelligentie (AI) hebben een grote invloed op onze samenleving. Deze innovaties hebben geleid tot een totaal andere manier waarop we online communiceren, winkelen en toegang krijgen tot informatie, waardoor ze onmisbaar zijn geworden. In de Europese digitale agenda voor 2020-2030 worden deze verschuivingen aangepakt. Daarbij wordt prioriteit verleend aan het tot stand brengen van veilige digitale ruimten, het waarborgen van eerlijke concurrentie op digitale markten en het versterken van de digitale soevereiniteit van Europa, en wordt tegelijkertijd ook gestreefd naar klimaatneutraliteit tegen 2050.

RECHTSGROND

Hoewel de Verdragen geen bepalingen voor informatie- en communicatietechnologie (ICT) bevatten, kan de EU optreden op diverse beleidsterreinen zoals industrie (artikel 173 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – VWEU), mededinging (artikelen 101 en 109 VWEU), handel (artikelen 206 en 207 VWEU), trans-Europese netwerken (artikelen 170 en 172 VWEU), onderzoek (artikelen 179 en 190 VWEU), energie (artikel 194 VWEU), totstandbrenging van de interne markt (artikel 114 VWEU), vrij verkeer van goederen (artikelen 26 en 28 t/m 37 VWEU), verkeer van personen en diensten (artikelen 45 en 66 VWEU), onderwijs (artikelen 165 en 166 VWEU) en cultuur (artikel 167 VWEU).

DOELSTELLINGEN

In aansluiting op de strategie van Lissabon werd in de [digitale agenda voor Europa](#) voor 2010 benadrukt dat ICT van cruciaal belang is voor de doelstellingen van de EU. In 2015 werd in de [strategie voor een digitale eengemaakte markt](#) de digitale agenda verder ontwikkeld op basis van drie pijlers: 1) het waarborgen van betere toegang tot digitale goederen en diensten in heel Europa; 2) het bevorderen van optimale voorwaarden voor digitale netwerken en diensten; en 3) het versterken van het groeipotentieel van de digitale economie.

De strategie van 2020, die tot doel had [de digitale toekomst van Europa vorm te geven](#), was gericht op technologieën die de mensen ten goede komen, een concurrerende economie en een open, democratische samenleving. In 2021 werd deze strategie verrijkt met het [digitale kompas](#) voor 2030, waarin de digitale doelstellingen van de EU voor dit decennium worden uiteengezet.

RESULTATEN

A. De eerste digitale agenda voor Europa: 2010-2020

De eerste digitale agenda:

- zorgde voor lagere tarieven voor elektronische communicatie ([Verordening \(EU\) 2022/612](#)), en voor de afschaffing van de roamingkosten op 14 juni 2017 (“roaming tegen thuishetarief”);



- verbeterde de internetconnectiviteit met uitgebreide basisbreedband, door mobiele en satelliettechnologieën te benutten;
- zorgde voor meer consumentenbescherming op het gebied van telecommunicatie door middel van regelgeving inzake privacy ([Richtlijn 2009/136/EG](#)) en gegevensbescherming, die later werd versterkt door een nieuw kader voor gegevensbescherming ([Verordening \(EU\) 2016/679](#) en [Richtlijn \(EU\) 2016/680](#)).

Om de ontwikkeling van digitale netwerken en diensten aan te moedigen, heeft het Parlement het Orgaan van Europese regulerende instanties voor elektronische communicatie versterkt. Dit orgaan bevordert de samenwerking tussen de nationale regulerende instanties en de Commissie, moedigt beste praktijken aan en werkt aan de harmonisatie van de regelgeving op het gebied van communicatie ([Verordening \(EU\) 2018/1971](#)). In de eerste digitale agenda werd de nadruk gelegd op digitale groei door het bevorderen van digitale vaardigheden, high-performance computing, digitalisering van het bedrijfsleven, ontwikkeling van AI en modernisering van overheidsdiensten. Daarnaast heeft de EU regels vastgesteld inzake geoblocking ([Verordening \(EU\) 2018/302](#)) en portabiliteit van digitale diensten ([Verordening \(EU\) 2017/1128](#)), die consumenten in staat stellen toegang te krijgen tot online-inhoud in alle lidstaten.

Naast de bovengenoemde nieuwe regelgevingskaders voor gegevensbescherming heeft de EU een aantal maatregelen goedgekeurd om de ontwikkeling van een data-agile economie te vergemakkelijken, zoals:

- de verordening inzake een kader voor het vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens ([Verordening \(EU\) 2018/1807](#)), op grond waarvan bedrijven en overheidsdiensten niet-persoonsgebonden gegevens overal kunnen opslaan en verwerken;
- de cyberbeveiligingsverordening ([Verordening \(EU\) 2019/881](#)), tot versterking van het Agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging en tot vaststelling van een kader voor cyberbeveiligingscertificering van producten en diensten;
- de richtlijn open data ([Richtlijn \(EU\) 2019/1024](#)) tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor een Europese markt van overheidsgegevens.

B. De tweede digitale agenda voor Europa: 2020-2030

De tweede digitale agenda richtte zich op de veranderingen als gevolg van digitale technologieën en de cruciale rol van digitale diensten en markten, waarbij de technologische en geopolitieke doelstellingen van de EU werden benadrukt. In haar mededelingen over [de digitale toekomst van Europa vormgeven](#) en [Europa's digitale decennium](#) heeft de Commissie gedetailleerde acties voor veilige digitale diensten en markten uitgewerkt. Hierbij werd prioriteit gegeven aan kwantumcomputing, [blockchainstrategieën](#), AI, halfgeleiders ([Europese chipverordening](#)), digitale soevereiniteit, [cyberbeveiliging](#), 5G/6G, Europese dataruimten en mondiale technologienormen. Op 9 maart 2021 heeft de EU een [digitaal kompas](#) ingevoerd met vier doelstellingen voor 2030:

- vaardigheden: ten minste 80 % van alle volwassenen moet over digitale basisvaardigheden beschikken en er moeten 20 miljoen ICT-specialisten in de EU werkzaam zijn, waarbij meer vrouwen voor dergelijke banen kiezen;



- bedrijven: 75 % van de bedrijven moet gebruikmaken van cloudcomputingdiensten, big data en AI; meer dan 90 % van de kleine en middelgrote ondernemingen in de EU moet ten minste een basisniveau van digitale intensiteit halen; en het aantal eenhoorns in de EU moet verdubbelen;
- infrastructuur: alle Europese huishoudens moeten zijn aangesloten op een gigabitnetwerk, waarbij alle bevolkte gebieden door 5G worden gedekt; de productie van geavanceerde en duurzame halfgeleiders in Europa moet 20 % van de wereldproductie bedragen; in de EU moeten 10 000 klimaatneutrale, goed beveiligde edge-nodes worden ingezet; en Europa moet over zijn eerste kwantumcomputer beschikken;
- overheidsdiensten: alle essentiële overheidsdiensten moeten online beschikbaar zijn; alle burgers moeten toegang hebben tot hun elektronisch medisch dossier; en 80 % van de burgers moet gebruikmaken van een elektronische ID-oplossing.

Het [programma Digitaal Europa](#), dat is ingevoerd bij [Verordening \(EU\) 2021/694](#), is een EU-initiatief waarbij in de periode 2021-2027 7,5 miljard EUR wordt toegewezen aan projecten voor digitale technologie op gebieden als supercomputing, AI, cyberbeveiliging, geavanceerde digitale vaardigheden en integratie van digitale technologie, ondersteund door digitale-innovatiehubs. Dit zal worden afgestemd op andere EU-fondsen, zoals [Horizon Europa](#), de [Connecting Europe Facility voor digitale infrastructuur](#) en de [herstel- en veerkrachtfaciliteit](#). Bij het herstel na de COVID-19-pandemie moeten de lidstaten ten minste 20 % van hun herstellfondsen gebruiken voor digitaliseringsprojecten ([Verordening \(EU\) 2021/694](#)).

In het [witboek over AI](#) van februari 2020 werd gewezen op de cruciale rol van AI en op de verwachte maatschappelijke en economische voordelen in alle sectoren. In oktober 2020 nam het Parlement drie resoluties over AI aan met betrekking tot [ethische aspecten](#), [civielrechtelijke aansprakelijkheid](#) en [intellectuele-eigendomsrechten](#). In de resoluties werd de Commissie verzocht een Europees rechtskader voor de ethische ontwikkeling en het ethische gebruik van AI uit te werken. Op 21 april 2021 heeft de Commissie een [AI-verordening](#) voorgesteld, die een technologie-neutrale definitie van AI en op risico's gebaseerde regels zou bieden. Het Parlement heeft in juni 2023 zijn standpunt over het voorstel vastgesteld met substantiële wijzigingen in de tekst van de Commissie, met het oog op de slotonderhandelingen met de Raad. In september 2022 heeft de Commissie een [voorstel](#) ingediend voor een richtlijn inzake AI-aansprakelijkheid, die gelijke bescherming zou waarborgen voor degenen die door AI worden benadeeld. Daarnaast is er een voorstel voor een nieuwe richtlijn betreffende productaansprakelijkheid onthuld om digitale producten zoals AI te behandelen.

Het delen van gegevens staat centraal in de digitale visie van Europa. De EU bevordert weliswaar gegevensgestuurde innovatie, maar streeft er tegelijkertijd naar een evenwicht te bewaren met privacy, beveiliging, ethiek en veiligheid, en het gebruik en de uitwisseling van niet-persoonsgebonden gegevens voor nieuwe technologieën en bedrijfsparadigma's te onderzoeken. In februari 2020 lanceerde de EU het witboek over de AI-datastrategie. De eerste component ervan, de Europese datagovernanceverordening ([Verordening \(EU\) 2022/868](#)), die op 3 juni 2022 is gepubliceerd, is in september 2023 van kracht geworden en benadrukt de beschikbaarheid van gegevens en het vertrouwen in gegevens. Op 23 februari 2022 heeft de Commissie de tweede component van de strategie ingevoerd, de voorgestelde [dataverordening](#), die betrekking heeft op de toegang van bedrijven en consumenten



tot gegevens. De interinstitutionele besprekingen werden in juni 2023 afgerond. De Raad, het Parlement en de Commissie hebben op 26 januari 2022 een [verklaring](#) over Europese digitale rechten afgelegd, waarin de nadruk werd gelegd op een op waarden gebaseerde digitale omwenteling. Gegevens zijn van cruciaal belang voor maatschappelijke vooruitgang, economische expansie en innovatie. De Europese dataruimte, de derde component van de strategie, bestrijkt negen sectoren en is een prioriteit voor de Commissie voor de periode 2019-2025. Daarnaast lanceert de EU via NextGenerationEU een Europese cloud, die gebaseerd is op het [Gaia-X](#)-ecosysteem, om de doorstroming van gegevens en diensten te ondersteunen.

Een hoeksteen van de digitale strategie is het tot stand brengen van een veiligere, opener digitale eengemaakte markt waarin de nadruk wordt gelegd op gebruikersrechten en eerlijke concurrentie onder bedrijven. Dit omvat twee wetgevingspijlers: de [digitaledienstenverordening \(DSA\)](#) en de [digitaalemarktenverordening \(DMA\)](#), die beide de regels voor digitale diensten in de EU moderniseren. Deze zijn in respectievelijk oktober en september 2022 door het Parlement en de Raad goedgekeurd en bieden een reeks uniforme regels voor de hele EU. De digitaledienstenverordening omschrijft de verantwoordelijkheden voor tussenhandelsdiensten, met name onlineplatforms. Grote onlineplatforms zijn onderworpen aan specifieke richtsnoeren, omdat zij risico's inhouden voor de verspreiding van illegale en schadelijke inhoud. De digitaalemarktenverordening bevat regels voor bedrijven met de status van poortwachter, die gericht zijn op bedrijven die het meest vatbaar zijn voor oneerlijke praktijken. Dit omvat diensten zoals onlinetussenhandel, sociale netwerken en cloud computing.

Voortbouwend op de digitaledienstenverordening heeft de Commissie in november 2022 maatregelen [voorgesteld](#) om het verzamelen en delen van gegevens met betrekking tot kortetermijnverhuur van accommodatie te stroomlijnen. De Commissie interne markt en consumentenbescherming (IMCO) van het Parlement evalueert momenteel dit voorstel en sinds 15 november 2023 zijn er trialogen aan de gang.

De digitale agenda legt de nadruk op e-overheid en grensoverschrijdende samenwerking tussen overheidsdiensten. Op 18 november 2022 heeft de Commissie de [verordening Interoperabel Europa](#) voorgesteld om de overheidsdiensten in de EU te verbeteren. Dit zal leiden tot de oprichting van een Interoperabel Europa-raad met vertegenwoordigers van de lidstaten, de Commissie en andere EU-organen. De COVID-19-pandemie heeft de ontwikkelingen op het gebied van Europese interoperabiliteit versneld, wat met name is gebleken met het digitale EU-covidcertificaat. Dit werd onderstreept in een [mededeling](#) van de Commissie waarin de nadruk werd gelegd op betere grensoverschrijdende samenwerking.

Op 10 november 2022 hebben de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid als reactie op de Russische agressie tegen Oekraïne een [EU-cyberdefensiebeleid](#) en een [actieplan voor militaire mobiliteit 2.0](#) voorgesteld. Het cyberdefensiebeleid en het actieplan voor militaire mobiliteit 2.0 hebben tot doel de investeringen in cyberdefensie te verhogen, de samenwerking tussen militaire en civiele cybersectoren te verbeteren, te zorgen voor efficiënte cybercrisisbeheersing en de positie van de EU op het gebied van kritieke cybertechnologieën te versterken, en zo de Europese technologische en industriële defensiebasis te versterken.



Het opbouwen van vertrouwen online is van cruciaal belang voor maatschappelijke en economische groei. De verordening betreffende elektronische identificatie ([Verordening \(EU\) nr. 910/2014](#)) biedt een kader voor veilige digitale interacties tussen burgers, bedrijven en autoriteiten. Om deze doelstellingen te verwezenlijken, heeft de Commissie een wijziging van de [verordening betreffende digitale identiteit](#) voorgesteld, die tot doel heeft 80 % van de EU-burgers tegen 2030 met een digitale identiteit veilig toegang te verlenen tot essentiële overheidsdiensten.

Naast regelgeving legt de EU de nadruk op digitaal onderwijs. Het [actieplan voor digitaal onderwijs \(2021-2027\)](#) helpt de lidstaten hun onderwijsstelsels aan te passen aan het digitale tijdperk. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan de totstandbrenging van een robuust ecosysteem voor digitaal onderwijs en aan het verbeteren van vaardigheden voor de digitale transformatie.

In december 2020 werd in een [mededeling](#) van de Commissie een plan gepresenteerd voor het herstel en de transformatie van de Europese mediasector, onder meer door kwesties als marktfragmentatie aan te pakken. Hierin werd benadrukt dat er meer nationale steun nodig is via goedgekeurde herstelplannen, en werd er ook gewezen op de ontwrichtende invloed van onlineplatforms op de media, met name hun dominantie op data- en reclamemarkten.

Het [actieplan voor Europese democratie](#) vormt een aanvulling op het [mediaplan](#) en is gericht op het herstel en de digitale aanpassing van de sector. Ook wordt ingegaan op de afname van de mediavrijheid als gevolg van de toenemende bedreigingen tegen journalisten. De [index van de digitale economie en samenleving](#) (DESI) volgt de digitale vooruitgang van de EU-landen op weg naar een eengemaakte digitale markt. De jaarlijkse DESI-profielen helpen de lidstaten om gebieden aan te wijzen die voor verbetering vatbaar zijn, en in de indicatoren wordt nu rekening gehouden met de [faciliteit voor herstel en veerkracht](#) en het [digitale kompas](#).

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

In zijn [resolutie van 12 maart 2019](#) drong het Parlement er bij de Commissie op aan het toepassingsgebied van de richtlijn inzake netwerk- en informatiebeveiliging (NIB) opnieuw te beoordelen, zodat ook andere vitale sectoren die niet door specifieke regelgeving worden bestreken, daaronder vallen en bedreigingen van de digitalisering aan te pakken. In de resolutie werd opgeroepen tot afstemming op een versterkt Europees cyberbeveiligingsbeleid en een grotere rol voor het Agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging. In december 2022 verving de NIS 2-richtlijn ([Richtlijn \(EU\) 2022/2555](#)) haar voorganger, waardoor het toepassingsgebied werd uitgebreid tot meer sectoren en entiteiten. In september 2022 heeft de Commissie een [voorstel](#) ingediend voor een verordening inzake cyberweerbaarheid om de veiligheid van verschillende technologieproducten te verbeteren. Het Parlement en de Raad zijn in juni 2023 begonnen met de onderhandelingen over deze verordening.

In het kader van het Europees actieplan voor democratie heeft de Commissie op 16 september 2022 een voorstel ingediend voor een verordening inzake mediavrijheid om de pluriformiteit en de vrijheid van de media in de EU te versterken. Deze regelgeving heeft tot doel problemen op de markt voor mediadiensten aan te pakken en de onafhankelijkheid van de media te versterken. In reactie hierop hebben de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE), samen met de Commissie cultuur en onderwijs (CULT), en de Commissie IMCO op [31 januari](#)



en [6 februari](#) 2023 hoorzittingen gehouden om het voorstel te bespreken. Momenteel zijn er interinstitutionele onderhandelingen aan de gang met als doel vóór het einde van de zittingsperiode dit dossier af te ronden. Daarnaast is het voor de transparantie van democratische processen van cruciaal belang dat politieke reclame, met name duidelijke etikettering, wordt gereguleerd. Op 25 november 2021 heeft de Commissie een [voorstel](#) over deze kwestie gepubliceerd. De Commissie IMCO organiseerde op 11 juli 2022 een hoorzitting over transparantie in politieke reclame, zowel offline als online. Op 26 januari 2023 heeft de Commissie IMCO samen met de commissies CULT en LIBE een [verslag](#) over dit voorstel goedgekeurd. Dit vormde de basis voor de interinstitutionele onderhandelingen en op 7 november 2023 werd een politiek akkoord bereikt. Het belang dat het Parlement hecht aan de digitale transformatie werd consequent ondersteund door de beleidsondersteunende afdeling Economische Zaken, Wetenschapsbeleid en Levenskwaliteit via [studies](#) en een [workshop](#) waarin de uitdagingen en kansen werden behandeld. Tijdens het wetgevingsproces voor de digitaal dienstenverordening en de digitale marktenverordening werden de effecten van gerichte reclame onderzocht in een [studie](#). Een [workshop](#) over de gevolgen van de voorstellen en een [hoorzitting](#) met Facebook-klokkenluider Frances Haugen hebben verdere inzichten opgeleverd. In februari 2022 werd in een [studie](#) ingegaan op de gevolgen van influencers voor reclame en consumentenveiligheid in de eengemaakte markt. In augustus 2022 werd in een [verslag](#) van dezelfde afdeling gesproken over het benutten van nieuwe technologieën om de productveiligheid te verbeteren en werden potentiële voor- en nadelen geschetst.

Na de gezamenlijke openbare [hoorzitting](#) van maart 2022 hebben de Commissies IMCO en LIBE, evenals het Parlement als geheel, samen vooruitgang geboekt op het gebied van de [AI-verordening](#) door een verslag met substantiële amendementen goed te keuren, verdere amendementen in te dienen en in juni 2023 overeenstemming te bereiken over een ontwerponderhandelingsmandaat om geharmoniseerde regels betreffende AI in de EU vast te stellen.

Op 25 oktober 2023 pleitten de leden van het Europees Parlement voor een [verbod op verslavende technieken](#), zoals eindeloos scrollen of automatisch spelen. Sommige leden van het EP willen ook een digitaal “recht om niet te worden gestoord” invoeren, samen met een lijst van goede ontwerp praktijken.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie interne markt en consumentenbescherming](#) en van de [Commissie industrie, onderzoek en energie](#).

[Kristi Polluveer / Christina Ratcliff / Barbara Martinello / Jordan De Bono](#)
12/2023



2.4.4. DEFENSIE-INDUSTRIE

De defensie-industrie in de EU wordt gekenmerkt door economische en technologische componenten die een belangrijke invloed hebben op de industriële concurrentiepositie van Europa. Het Europees Defensieagentschap ondersteunt de lidstaten bij het verbeteren van hun defensievermogens en draagt bij tot de ontwikkeling van hun defensie-industrie. De sector heeft onlangs besloten een aantal van zijn belangrijkste uitdagingen, waaronder marktfragmentatie en lage uitgavenniveaus, aan te pakken door gemeenschappelijke aanbestedingen te versterken en de defensie-uitgaven te verhogen.

RECHTSGROND

EU-maatregelen op dit gebied moeten gebaseerd zijn op artikel 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Hoewel artikel 173 VWEU een rechtsgrond biedt voor het industriebeleid van de EU, worden vorderingen bij de toepassing van internemarktregels op de markt van defensie-uitrusting belemmerd door artikel 346, lid 1, VWEU, waarin wordt bepaald dat iedere lidstaat de maatregelen kan nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapens, munitie en oorlogsmateriaal.

DOELSTELLINGEN

De defensie-industrie is in technologisch opzicht en met het oog op het economisch beleid van groot belang voor de EU. De concurrentiepositie van de Europese defensie-industrie is cruciaal voor de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB). Het is belangrijk dat de lidstaten samenwerken om beleid en praktijken te stoppen die een efficiëntere samenwerking van de Europese defensiebedrijven in de weg staan.

RESULTATEN

Net zoals alle andere industriële sectoren ziet ook de defensie-industrie in de EU zich genoodzaakt de efficiëntie te vergroten om haar klanten een goede prijs-kwaliteitverhouding te bieden en tegelijkertijd de belangen van haar aandeelhouders te beschermen.

A. Achtergrond

1. Onderzoeks- en ontwikkelingsbeleid

EU-financiering voor onderzoek is hoofdzakelijk gericht op civiele doeleinden. Sommige technologische gebieden die onder dit programma vallen — bijvoorbeeld materialen en informatie- en communicatietechnologie — kunnen echter bijdragen aan verbetering van de technologische basis en de concurrentiepositie van de defensie-industrie. Daarom moet bij de uitvoering van het EU-onderzoeksbeleid, waar mogelijk, rekening worden gehouden met de behoeften van de defensie-industrie. Tijdens zijn bijeenkomst in december 2013 verzocht de Europese Raad de lidstaten meer te investeren in programma's voor coöperatief onderzoek, waarbij de Raad tevens de



Commissie samen met het Europees Defensieagentschap (EDA) opriep voorstellen uit te werken om onderzoek voor tweërlei gebruik (zowel civiel als militair) verder te stimuleren. In 2015 besloten de lidstaten over te stappen van onderzoek dat uitsluitend gericht is op civiel en tweërlei gebruik naar een specifiek Europees onderzoeksprogramma voor defensie.

2. Uitvoer

De Raad heeft in 2008 [Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB](#) tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie vastgesteld. Met dit gemeenschappelijk standpunt is de EU de enige regionale organisatie die een juridisch bindende regeling heeft opgesteld over de uitvoer van conventionele wapens. Dit moest zorgen voor een sterkere convergentie van het beleid van de lidstaten inzake controle op de wapenuitvoer, waarbij wapenuitvoer uiteindelijk nog steeds onder de nationale bevoegdheden valt. De EU-regeling voor uitvoercontrole zelf valt onder [Verordening \(EG\) nr. 428/2009](#), waarin gemeenschappelijke EU-controleregels en een gemeenschappelijke EU-lijst van producten voor tweërlei gebruik zijn vastgelegd en waarin is voorzien in coördinatie en samenwerking om een consequente tenuitvoerlegging en handhaving in de hele EU te ondersteunen. In september 2016 nam de Commissie een voorstel aan om de bestaande Verordening (EG) nr. 428/2009 te moderniseren en de controles op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik te versterken.

B. Het defensie-industriebeleid van de EU

1. Naar een Europese markt voor defensie-uitrusting

In september 2004 presenteerde de Commissie het groenboek “Overheidsopdrachten op defensiegebied” ([COM\(2004\)0608](#)), om zo een bijdrage te leveren aan de geleidelijke totstandbrenging van een Europese markt voor defensie-uitrusting tussen de lidstaten. Het groenboek maakte deel uit van de strategie van 2003 “Naar een EU-beleid voor defensie-uitrusting”. Het doel daarvan was een efficiënter gebruik van de middelen op defensiegebied en een verbetering van de concurrentiepositie van de industrie in Europa. Daarnaast werd gestreefd naar verbeteringen in de militaire uitrusting binnen de context van het Europese veiligheids- en defensiebeleid.

In 2007 kwamen de lidstaten overeen om de ontwikkeling van een Europese technologische en industriële defensiebasis te versterken aan de hand van een specifieke strategie. In juli 2006 is het intergouvernementeel regime ter bevordering van de concurrentie op de Europese markt voor defensie-uitrusting van start gegaan. Dit vrijwillige intergouvernementele regime functioneert op basis van de [gedragscode voor overheidsopdrachten op defensiegebied](#) van november 2005 en wordt ondersteund door een rapportage- en controlesysteem ter waarborging van de transparantie en verantwoordingsplicht van de lidstaten. Een ander belangrijk element is de [gedragscode inzake beste praktijken in de voorzieningsketen](#) van mei 2005.

De standaardisering van defensie-uitrusting is belangrijk voor het integreren van nationale markten. Er zijn al stappen gezet met de lancering in 2012 van een portaal voor een Europees referentiesysteem voor defensienormen (EDSTAR). EDSTAR is er gekomen na de totstandbrenging van het Europees informatiesysteem voor defensienormen (EDSIS). Dit is een portaal voor verdere Europese standaardisering van defensiematerieel, gericht op bekendmaking van materieelnormen die moeten worden ontwikkeld of substantieel moeten worden gewijzigd.



De Commissie heeft in juli 2013 een mededeling aangenomen met een actieplan ter verbetering van de efficiëntie en het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie ([COM\(2013\)0542](#)). In de mededeling werd de instelling aangekondigd van een markttoezichtmechanisme voor overheidsopdrachten op defensiegebied.

2. Overheidsopdrachten op defensiegebied en overdracht van defensieproducten binnen de EU

Op basis van [Richtlijn 2009/43/EG](#) betreffende de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de EU en [Richtlijn 2009/81/EG](#) betreffende overheidsopdrachten op defensie- en veiligheidsgebied, heeft de EU relevante richtsnoeren vastgelegd om een EU-kader op dit gebied te kunnen opstellen.

Met Richtlijn 2009/43/EG werden de voorwaarden en procedures voor overdracht van dergelijke producten binnen de EU vereenvoudigd en geharmoniseerd. Deze richtlijn heeft een uniform en transparant systeem van (algemene, globale en individuele) vergunningen tot stand gebracht en heeft bedrijven die als betrouwbaar worden beschouwd in staat gesteld opdrachten te verrichten in het kader van algemene vergunningen. De bedoeling was dat individuele vergunningen een uitzondering zouden vormen en beperkt zouden blijven tot duidelijk gerechtvaardigde gevallen.

Met Richtlijn 2009/81/EG zijn regels voor defensieopdrachten ingevoerd, waardoor ondernemingen op defensiegebied gemakkelijker toegang kunnen krijgen tot de defensiemarkt in andere lidstaten. Deze richtlijn voorziet in een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking als standaardprocedure en daarmee in meer flexibiliteit, specifieke regels inzake beveiliging van gevoelige informatie, clausules over de leveringszekerheid en bijzondere regels over onderaanneming. De lidstaten kunnen evenwel contracten op het gebied van defensie en veiligheid uitzonderen indien dit nodig is voor de bescherming van hun essentiële veiligheidsbelangen (artikel 346 VWEU).

In juni 2021 is de EU begonnen met een analyse van de toekomst van de Europese veiligheid en defensie. Dit proces heeft geleid tot de totstandbrenging van het strategisch kompas, een beleidsdocument waarin de veiligheids- en defensiestrategie van de EU voor de komende vijf à tien jaar wordt vastgelegd.

De Russische invasie van Oekraïne heeft aanzienlijke gevolgen gehad voor de Europese defensie. In februari 2022 heeft de Commissie een routekaart voor kritieke technologieën voor veiligheid en defensie gepubliceerd ([COM\(2022\)0061](#)). In maart 2022 heeft de Raad het strategisch kompas ingrijpend herzien om rekening te houden met de destabilisatie van de Europese veiligheidsorde en de daaruit voortvloeiende wijziging van het standpunt, de ambitie en de instrumenten van de EU op het gebied van defensie (zie infopagina [5.1.2](#)).

In juli 2022 publiceerde de Commissie een voorstel voor een verordening tot vaststelling van de wet ter versterking van de Europese defensie-industrie door middel van gemeenschappelijke aanbestedingen (EDIRPA) ([COM\(2022\)0349](#)). Dit is een financieel kortetermijninstrument om voor het eerst gemeenschappelijke aanbestedingen op het gebied van defensie in de lidstaten te stimuleren.

3. Het Europees Defensieagentschap

Het Europees Defensieagentschap (EDA) is in juli 2004 bij gemeenschappelijk optreden van de Raad van Ministers opgericht om defensievermogens te ontwikkelen, de Europese samenwerking op het gebied van bewapening te bevorderen en te



versterken, de Europese technologische en industriële defensiebasis te versterken, een internationaal concurrerende Europese markt voor defensie-uitrusting tot stand te brengen en de doeltreffendheid van Europees defensieonderzoek en -technologie te vergroten. Het gemeenschappelijk optreden van 2004 werd in juli 2011 eerst vervangen door een besluit van de Raad en vervolgens in oktober 2015 herzien door [Besluit \(GBVB\) 2015/1835 van de Raad](#) tot vaststelling van het statuut, de zetel en de voorschriften voor de werking van het Europees Defensieagentschap.

4. Het Europees onderzoeksprogramma voor defensie

Ondanks de pogingen om een gemeenschappelijk kader voor een Europees defensiebeleid tot stand te brengen, is Europees defensieonderzoek in zijn geheel sinds 2006 sterk afgenomen. In 2015 zijn de lidstaten overeengekomen geleidelijk over te stappen van onderzoek dat uitsluitend gericht is op civiel en tweërlei gebruik in Horizon 2020, naar een specifiek Europees onderzoeksprogramma voor defensie, dat sinds 2021 uit de EU-begroting wordt gefinancierd, als onderdeel van het Europees Defensiefonds (EDF).

In november 2016 publiceerde de Commissie het Europees defensieactieplan ([COM\(2016\)0950](#)), waarin zij de oprichting van het EDF en andere maatregelen voorstelt om de efficiëntie van de uitgaven van de lidstaten aan gezamenlijke defensievermogens te verbeteren, en om een concurrerende en innovatieve industriële basis te bevorderen. Er was al sprake van het Europees Defensiefonds in de [voorbereidende actie inzake defensieonderzoek](#), met een begroting van 90 miljoen EUR voor 2017-2019, en in het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie, met een begroting van 500 miljoen EUR voor 2019-2020. Het EDF werd op 1 januari 2021 operationeel, met een totale overeengekomen begroting van bijna 8 miljard EUR voor de periode 2021-2027 ([Verordening \(EU\) 2021/697](#)).

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft verschillende resoluties met betrekking tot de defensie-industrie aangenomen.

In zijn [resolutie](#) van 10 april 2002 heeft het Parlement aangedrongen op de oprichting van een Europees agentschap voor bewapening en op standaardisering op defensiegebied. In zijn [resolutie](#) van 17 november 2005 over het Groenboek overheidsopdrachten op defensiegebied moedigde het de inspanningen van de Commissie aan om bij te dragen tot de geleidelijke totstandbrenging van een Europese markt voor defensie-uitrusting.

In zijn [resolutie](#) van 22 november 2012 over de uitvoering van het GVDB drong het Parlement erop aan dat de versterking van de Europese capaciteiten ook via consolidering van de Europese industriële en technologische defensiebasis zou moeten verlopen.

In zijn [resolutie](#) van 21 november 2013 over de Europese technologische en industriële defensiebasis drong het Parlement aan op versterking van de Europese industriële samenwerking en benadrukte het de noodzaak om GVDB-missies te ondersteunen via Europees onderzoek en ontwikkeling in het kader van het onderzoeksprogramma Horizon 2020.

In twee resoluties van [mei 2015](#) en [april 2016](#) riep het Parlement op tot een doeltreffend en ambitieus Europees buitenlands en veiligheidsbeleid en drong het er bij de lidstaten



op aan om beleidsdoelstellingen te definiëren gebaseerd op gedeelde belangen. In zijn [resolutie](#) van 22 november 2016 heeft het Parlement voorgesteld om met spoed een Europese defensie-unie op te richten.

In zijn [resolutie](#) van 25 maart 2021 over aanbestedingen op defensie- en veiligheidsgebied en overdracht van defensiegerelateerde producten heeft het Parlement de Commissie verzocht de toegang van kmo's tot financiering te verbeteren. Het verzocht de lidstaten eveneens de defensieaankopen en de samenwerking inzake onderzoek en ontwikkeling binnen de EU op te voeren en de interoperabiliteit tussen hun legers te vergroten.

In zijn [resolutie](#) van 1 maart 2022 over de aanval van Rusland op Oekraïne heeft het Parlement opgeroepen tot grotere bijdragen aan de versterking van de defensievermogens van Oekraïne. De lidstaten werd verzocht de levering van verdedigingswapens aan Oekraïne te versnellen om tegemoet te komen aan duidelijk vastgestelde behoeften.

In zijn [resolutie](#) van 18 januari 2023 over de uitvoering van het GVDB – jaarverslag 2022, verwelkomde het Parlement nieuwe defensie-initiatieven van de EU, waaronder de EDIRPA. In september 2023 heeft het Parlement een [standpunt](#) aangenomen over de voorgestelde verordening tot vaststelling van de EDIRPA. De medewetgevers zijn onder meer overeengekomen dat het instrument in december 2025 zou eindigen in plaats van in 2024 en een begroting van 300 miljoen EUR zou hebben.

In zijn [resolutie](#) van 9 mei 2023 over kritieke technologieën voor veiligheid en defensie was het Parlement ingenomen met de oprichting door de Commissie van een waarnemingspost voor kritieke technologieën en benadrukte het de noodzaak om de afhankelijkheid van de levering van kritieke materialen te verminderen, investeringen in innovatie en ontwikkeling te bevorderen, prioriteit te geven aan gezamenlijke door de EU gefinancierde en medegefinancierde projecten en de financiering te verhogen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Subcommissie veiligheid en defensie](#) en van de [Commissie industrie, onderzoek en energie](#).

Corinne Cordina
10/2023



2.4.5. BELEID INZAKE ONDERZOEK EN TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELING

Het EU-beleid inzake onderzoek en technologische ontwikkeling (O&TO) is reeds vanaf het begin een belangrijk onderdeel van de Europese wetgeving, en in de jaren 1980 is dit beleidsgebied uitgebreid met een Europees kaderprogramma voor onderzoek. Vanaf 2014 is de meeste EU-onderzoeksfinanciering onder de paraplu van Horizon 2020 terechtgekomen, dat de periode 2014-2020 bestreek en tot doel had het mondiale concurrentievermogen van de EU te waarborgen. Horizon 2020 werd opgevolgd door Horizon Europa, het huidige EU-programma voor onderzoek en innovatie. Dit programma ging in 2021 van start en heeft betrekking op de periode 2021-2027.

RECHTSGROND

De artikelen 179 t/m 190 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Sinds de inwerkingtreding van de Europese Akte bestaat de doelstelling van het O&TO-beleid van de EU erin een bijdrage te leveren aan het vergroten van het internationale concurrentievermogen van de Europese industrie. In artikel 179 VWEU staat: “De Unie heeft tot doel haar wetenschappelijke en technologische grondslagen te versterken door de totstandbrenging van een Europese onderzoeksruimte waarbinnen onderzoekers, wetenschappelijke kennis en technologieën vrij circuleren.”

WAT IS ER BEREIKT?

A. Kaderprogramma's voor onderzoek

Het eerste kaderprogramma (KP) werd opgezet in 1983 en had een looptijd van vier jaar. In de daaropvolgende decennia werd uit hoofde van opeenvolgende KP's financiële steun verleend voor de tenuitvoerlegging van het EU-onderzoeks- en innovatiebeleid (O&I-beleid). De doelstelling van de KP's werd in de loop van de tijd verruimd, van steun voor grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van onderzoek en technologie, tot het aansturen op daadwerkelijk Europese coördinatie van activiteiten en beleid. Het huidige kaderprogramma Horizon Europa (het negende KP) is het grootste en meest ambitieuze tot nu toe en heeft een begroting van 95,5 miljard EUR. Daarnaast zijn er diverse cohesiebeleidsprogramma's en andere EU-programma's die mogelijkheden bieden op het gebied van onderzoek, zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen, Cosme, Erasmus+, het LIFE-programma, de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen en de gezondheidsprogramma's van de EU.

B. (Internationale) coördinatie en samenwerking

In 2002 werd het netwerk van de Europese onderzoeksruimte (European Research Area Network – ERA-NET) in het leven geroepen. Dit netwerk heeft als doel de coördinatie en samenwerking tussen nationale en regionale onderzoeksprogramma's



te bevorderen en de coördinatie van programma's in de lidstaten en geassocieerde landen te verbeteren via netwerkvorming, onder meer in de vorm van "wederzijdse openstelling" van programma's en uitvoering van gezamenlijke activiteiten. In eenzelfde geest van coördinatie en samenwerking dekte Horizon 2020 de operationele kosten van COST, een intergouvernamenteel kader voor Europese samenwerking op het gebied van wetenschap en technologie, opgezet om een bijdrage te leveren aan de coördinatie van nationaal gefinancierde onderzoeksactiviteiten op EU-niveau. De activiteiten van Horizon 2020 werden eveneens gecoördineerd met die van het intergouvernamentele Eureka-initiatief voor de bevordering van internationaal marktgericht onderzoek en innovatie. Horizon Europa is het belangrijkste instrument voor de [totaalaanpak voor onderzoek en innovatie](#) van Europa in 2021, die gericht is op een O&I-omgeving op basis van regels en waarden, en voor het waarborgen van wederkerigheid en een gelijk speelveld. In het kader van de totaalaanpak publiceerde de Commissie in 2022 een [toolkit voor de bestrijding van buitenlandse inmenging in O&I](#).

C. Het Europees Instituut voor innovatie en technologie

In 2008 werd het [Europees Instituut voor innovatie en technologie](#) (EIT) opgericht. De doelstelling van dit instituut is het stimuleren en realiseren van toonaangevende innovaties door middel van de oprichting van verregaand geïntegreerde [kennis- en innovatiegemeenschappen](#) (KIG's). Binnen deze KIG's worden hoger onderwijs, onderzoek, het bedrijfsleven en ondernemerschap samengebracht, met als doel innovatie tot stand te brengen en nieuwe innovatiemodellen te ontwikkelen die anderen tot navolging inspireren.

DEELNAME

Bij de meeste door de EU gefinancierde projecten wordt samengewerkt door juridische entiteiten, zoals universiteiten, onderzoekscentra, ondernemingen (waaronder kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)) en individuele onderzoekers uit diverse lidstaten en uit geassocieerde landen en niet-EU-landen. De EU heeft verschillende middelen tot haar beschikking om de doelstellingen van haar O&TO-beleid binnen specifieke programma's te verwezenlijken:

- eigen acties die door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) worden uitgevoerd en die volledig worden gefinancierd door de EU;
- werkzaamheden onder contract, zoals: i) gezamenlijke onderzoeksprojecten uitgevoerd door consortia van juridische entiteiten in de lidstaten, geassocieerde landen en derde landen; ii) expertisenetwerken – een gezamenlijk activiteitenprogramma uitgevoerd door een aantal onderzoeksinstituten die hun activiteiten op een bepaald gebied bundelen; iii) coördinatie- en ondersteuningsacties; iv) individuele projecten (steun voor grensverleggend onderzoek); en v) ondersteuning van opleiding en loopbaanontwikkeling van onderzoekers, met name de uitvoering van [Marie Skłodowska-Curie-acties](#) (MSCA).

HET PROGRAMMA HORIZON 2020

In november 2011 diende de Commissie haar wetgevingspakket Horizon 2020 in, het EU-kaderprogramma voor de periode 2014-2020. Horizon 2020 was het eerste EU-



programma dat O&I integreerde, intensievere ondersteuning bood aan publiek-private partnerschappen (PPP's), innovatieve kmo's en de inzet van financiële instrumenten.

Door invoering van één pakket aan regels zorgde Horizon 2020 voor een aanzienlijke vereenvoudiging en droeg het bij aan het oplossen van problemen in de samenleving doordat de kloof tussen onderzoek en de markt werd gedicht, bijvoorbeeld door innovatieve ondernemingen te helpen hun technologische doorbraken verder te ontwikkelen tot levensvatbare producten met echt commercieel potentieel. Deze marktgerichte aanpak bestond onder meer uit het aangaan van partnerschappen met de particuliere sector en de lidstaten om de benodigde middelen aan te boren.

Daarnaast werd er aandacht besteed aan het bevorderen van deelname aan EU-programma's door kmo's, het bedrijfsleven, vrouwelijke onderzoekers, nieuwe lidstaten en niet-EU-landen.

De drie belangrijkste pijlers van Horizon 2020 waren:

- excellente wetenschap: ondersteuning van de positie van de EU als wereldleider op het gebied van wetenschap met een eigen begroting van 24,4 miljard EUR, inclusief een verhoging van de middelen voor de Europese Onderzoeksraad (ERC) met 77 %;
- industrieel leiderschap: het leveren van een bijdrage aan de consolidatie van het industrieel leiderschap van de EU op het gebied van innovatie, met een begroting van 17,01 miljard EUR. Hierbij was een investering van 13,5 miljard EUR inbegrepen, bedoeld voor sleuteltechnologieën en voor een betere toegang tot kapitaal en ondersteuning voor kmo's;
- maatschappelijke uitdagingen: het reserveren van 29,68 miljard EUR voor het aanpakken van zeven Europese maatschappelijke uitdagingen, namelijk gezondheid, demografische veranderingen en welzijn; voedselzekerheid, duurzame landbouw, marien en maritiem onderzoek en onderzoek inzake binnenwateren en de bio-economie; veilige, schone en efficiënte energie; slim, groen en geïntegreerd vervoer; klimaatmaatregelen en een efficiënt gebruik van hulpbronnen en grondstoffen; Europa in een veranderende wereld – inclusieve, innovatieve en reflexieve samenlevingen; en veilige samenlevingen – de vrijheid en veiligheid van Europa en zijn burgers beschermen.

Verder waren er prioriteiten die binnen alle drie de pijlers van Horizon 2020 aan bod kwamen. Dit waren bijvoorbeeld gendergelijkheid en de genderdimensie binnen onderzoeksprojecten; sociale en economische wetenschappen en alfawetenschappen; internationale samenwerking; en de bevordering van het functioneren en de resultaten van de Europese onderzoeksruimte en de innovatie-unie en het bijdragen aan andere vlaggenschipinitiatieven van Europa 2020 (bijv. de digitale agenda).

Om betrokkenheid van kmo's te bevorderen, beschikte de Commissie over een afzonderlijk financieel instrument met als doel het verstrekken van subsidies voor onderzoek en ontwikkeling en het bijdragen aan commercialisering door middel van het bieden van toegang tot bedrijfskapitaal (voor investeringen in de aanloop- en groeifase) en kredietfaciliteiten (bijv. leningen of garanties).

In november 2013 nam het Parlement het meerjarig financieel kader (MFK) aan, waarmee 77 miljard EUR (in prijzen van 2013) werd toegewezen aan Horizon 2020. In



juni 2015 werd dit bedrag echter verminderd tot 74,8 miljard EUR in verband met de vaststelling van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI).

HET PROGRAMMA HORIZON EUROPA

A. Horizon Europa 2021-2027

[Horizon Europa](#) heeft ten doel het concurrentievermogen van de EU te stimuleren en bij te dragen tot de verwezenlijking van de strategische prioriteiten van de EU.

- Open wetenschap: vormt de voortzetting van de pijler “excellente wetenschap” van het programma Horizon 2020 en beschikt over een begroting van 22 miljard EUR.
- Wereldwijde uitdagingen en industrieel concurrentievermogen: is gericht op het bevorderen van het industrieel concurrentievermogen in Europa en het uitvoeren van EU-brede onderzoeksmissies met als doel oplossingen te vinden voor maatschappelijke problemen, waarvoor een begroting van 47,6 miljard EUR beschikbaar is.
- Open innovatie: heeft ten doel Europa tot koploper op het gebied van marktcreërende innovatie te maken, bij te dragen tot de ontwikkeling van een innovatie-ecosysteem en steun te verlenen aan het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) om de integratie van het bedrijfsleven, onderzoek, hoger onderwijs en ondernemerschap te bevorderen, waarvoor een begroting van 12 miljard EUR beschikbaar is.

In maart 2021 publiceerde de Commissie het [strategisch plan van Horizon Europa](#) voor 2021-2024, dat vier belangrijke strategische richtingen bevat voor investeringen, onder meer in sleuteltechnologieën, sectoren, waardeketens en een veerkrachtige Europese samenleving. In mei 2022 [wijzigde](#) de Commissie het werkprogramma van Horizon Europa voor de periode 2021-2022, waarbij de begroting werd verhoogd, onder andere voor [WomenTechEU](#), een initiatief dat tot doel heeft steun te verlenen aan deep-tech start-ups die geleid worden door vrouwen.

B. Deelname van het VK aan Horizon Europa

In de [handels- en samenwerkingsovereenkomst](#) tussen de EU en het VK is expliciet vastgelegd dat het VK toegang heeft tot vijf EU-financieringsprogramma's, waaronder Horizon Europa^[1]. Het VK betaalt een bijdrage voor de status van “geassocieerd land”, die werd toegekend aan de 16 niet-EU-landen die voorheen geassocieerd waren met Horizon 2020. In 2021 kwam de associatie van het VK met Horizon Europa tot stilstand vanwege de onderhandelingen over de uitvoering van het protocol inzake Noord-Ierland, totdat op 7 september 2023 een politiek [akkoord werd bereikt](#). Dit akkoord voorziet in toegang tot Horizon Europa-financiering voor onderzoekers en organisaties in het VK, met ingang van 1 januari 2024.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Al meer dan twintig jaar zet het Parlement zich in voor een ambitieuzer O&TO-beleid en pleit het voor een aanzienlijke verhoging van de totale uitgaven voor onderzoek in de lidstaten om het internationale concurrentievermogen van de EU op peil te houden of zelfs te versterken. Het Parlement is tevens voorstander van intensievere samenwerking met partners buiten de EU, van een verregaande integratie

[1]De artikelen 719 en 720 van de handels- en samenwerkingsovereenkomst.



van activiteiten in het kader van de structuurfondsen en de KP's, en van een doelgerichte aanpak om de betrokkenheid van kmo's te versterken en de participatie van veelbelovende, maar nog relatief zwakke actoren te bevorderen. Daarnaast heeft het Parlement aangedrongen op vereenvoudiging van de procedures en op meer flexibiliteit in de kaderprogramma's, in die zin dat middelen overgeheveld kunnen worden naar veelbelovender gebieden en dat ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden en nieuwe onderzoeksprioriteiten.

Tijdens de dialoogonderhandelingen over het Horizon 2020-pakket die in juni 2013 hebben geresulteerd in een akkoord met de Raad, zijn EP-leden erin geslaagd een aantal veranderingen door te voeren in het voorstel, zoals de toevoeging van twee nieuwe doelstellingen met een eigen structuur en eigen begrotingslijnen:

- de totstandbrenging van een nauwere samenwerking en een intensievere dialoog tussen de wetenschappelijke gemeenschap en de samenleving en het vergroten van de aantrekkelijkheid van een loopbaan op het gebied van onderzoek en ontwikkeling voor jongeren;
- het realiseren van een bredere groep deelnemers aan het programma, door middel van samenwerking tussen instellingen en onderzoekers en de uitwisseling van optimale werkmethoden.

Bovendien werd overeengekomen dat kmo's ten minste 20 % van de gecombineerde begroting van de pijlers "leiderschap in het bedrijfsleven" en "maatschappelijke uitdagingen" zouden ontvangen.

Op 27 april 2021 hechtte het Parlement zijn goedkeuring aan het programma Horizon Europa met een begroting van 95,5 miljard EUR, waarvan 5,4 miljard EUR afkomstig is van het Europees herstelplan [NextGenerationEU](#), en aan een aanvullende bijdrage van 4 miljard EUR uit de EU-begroting (MFK). Het programma was reeds voorlopig van kracht sinds 1 januari 2021. Aan Horizon Europa zal voor de periode 2021-2027 in totaal een bedrag van 95 517 miljard EUR in prijzen van 2021 worden toegewezen.

In zijn [resolutie van 8 juli 2021](#) over een nieuwe EOR voor onderzoek en innovatie erkende het Parlement dat de voltooiing van de [Europese onderzoeksruimte](#) waarbinnen onderzoekers, wetenschappelijke kennis en technologieën vrij circuleren, een topprioriteit is voor de EU. Het Parlement onderstreepte het belang van het creëren van synergieën tussen instellingen voor hoger onderwijs, onderzoeksinstellingen en maatschappelijke organisaties, alsook van industriële allianties. Het Parlement wees ook op de belangrijke rol die O&I tijdens de COVID-19-pandemie hebben gespeeld bij het bedenken van multisectorale en transdisciplinaire oplossingen om door de crisis te komen.

In zijn [resolutie van 6 april 2022](#) over de totaalaanpak voor onderzoek en innovatie: de strategie van Europa voor internationale samenwerking in een veranderende wereld wees het Parlement erop dat het belangrijk is te blijven investeren in de vaardigheden en loopbanen van onderzoekers. Het Parlement gaf daarbij aan van mening te zijn dat de Unie op regels gebaseerde multilaterale samenwerking moet ontwikkelen, en benadrukte tevens dat er alleen associatieovereenkomsten over deelname aan Horizon Europa mogen worden ondertekend met landen die zich inzetten voor een op regels gebaseerde open markteconomie, die een eerlijke en billijke aanpak hanteren ten aanzien van intellectuele-eigendomsrechten, die de eerbiediging van de mensenrechten waarborgen, en die beschikken over democratische instellingen.



In zijn [resolutie van 1 maart 2022](#) over de aanval van Rusland op Oekraïne drong het Parlement aan op onmiddellijke blokkering of intrekking van de financiering van alle met EU-middelen ondersteunde programma's voor samenwerking met Rusland op het gebied van onderzoek en innovatie, en op opschorting van interregionale programma's.

In zijn resolutie van 4 oktober 2023 over de betrekkingen tussen de EU en Zwitserland wees het Parlement erop dat Zwitserland momenteel een niet-geassocieerd derde land is in het kader van Erasmus+ en Horizon Europa en dat samenwerking tussen de EU en Zwitserland op het gebied van onderzoek, innovatie en ontwikkeling belangrijk is, en riep het de partijen op tot een gemeenschappelijke aanpak voor deelname van Zwitserland te komen. Het Parlement wees op het belang van gezamenlijke inspanningen van de EU en Zwitserland om mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering, gezondheid en energiezekerheid te adresseren met behulp van onderzoek en ontwikkeling.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de website van de [Commissie industrie, onderzoek en energie](#) (ITRE).

Kristi Polluveer
11/2023



2.4.6. INNOVATIEBELEID

Innovatie speelt een steeds belangrijkere rol in onze economie. Innovatie komt niet alleen consumenten en werknemers in de EU ten goede, maar is ook essentieel om betere banen te scheppen, de maatschappij te vergroenen en onze levenskwaliteit te verbeteren. Ook is innovatie van cruciaal belang om het concurrentievermogen van de EU op de wereldmarkt op peil te houden. Het innovatiebeleid vormt de verbindende schakel tussen het beleid inzake onderzoek en technologische ontwikkeling enerzijds en het industriële beleid anderzijds. Het is bedoeld om een gunstig klimaat te creëren waarin ideeën kunnen worden omgezet in producten of diensten.

RECHTSGROND

Artikel 173 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) (VWEU), waarin wordt gesteld dat de Unie en de lidstaten er zorg voor dragen “dat de omstandigheden nodig voor het concurrentievermogen van de industrie van de Unie, aanwezig zijn”.

Met de artikelen 179 t/m 190 VWEU wordt het beleid van de Unie op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO) en ruimtevaart geregeld. Het belangrijkste instrument van het OTO-beleid is het meerjarenkaderprogramma, waarin de doelstellingen, de prioriteiten en het financiële steunpakket worden vastgesteld. De OTO-kaderprogramma's worden vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure, na raadpleging van het Europees Economisch en Sociaal Comité.

DOELSTELLINGEN

Het belang van innovatiebeleid wordt algemeen erkend. Ook is dit beleid nauw verbonden met het EU-beleid op andere terreinen, zoals werkgelegenheid, concurrentievermogen, klimaat, milieu, industrie en energie. Innovatie houdt in dat onderzoeksresultaten worden omgezet in nieuwe en betere diensten en producten teneinde concurrerend te kunnen blijven op de wereldmarkt en de levenskwaliteit van de mensen te verbeteren.

Met 2,3 % van het jaarlijkse bbp besteedt de EU een lager percentage aan onderzoek en ontwikkeling (O&O) dan de Verenigde Staten (3,45 %) en Japan (3,26 %) (cijfers van 2020). Bovendien is er sprake van een kennisvlucht, aangezien veel van de beste onderzoekers en innovators uit de EU naar landen verhuizen waar de omstandigheden gunstiger zijn. De EU-markt is nog steeds gefragmenteerd en niet innovatievriendelijk genoeg. Om deze situatie te verhelpen, heeft de EU het concept van een “innovatie-unie” ontwikkeld, met als doel:

- ervoor te zorgen dat de EU wetenschappelijke prestaties van wereldklasse gaat leveren;
- belemmeringen voor innovatie weg te nemen – zoals dure octrooien, marktfragmentatie, trage normering en een tekort aan vaardigheden – die verhinderen dat ideeën snel als product of dienst op de markt komen;



- de manier waarop de particuliere en de overheidssector samenwerken radicaal te veranderen, met name door middel van Europese innovatiepartnerschappen tussen de EU-instellingen, nationale en regionale instanties en het bedrijfsleven.

RESULTATEN

A. Innovatie-unie

De innovatie-unie was een van de zeven toonaangevende initiatieven van de [Europa 2020-strategie voor een slimme, duurzame en inclusieve economie](#). Deze strategie, die in oktober 2010 door de Commissie werd gelanceerd, was bedoeld om de randvoorwaarden en de toegang tot financiering voor onderzoek en innovatie in de EU te verbeteren, zodat innovatieve ideeën omgezet konden worden in producten en diensten die leiden tot groei en nieuwe banen. Met de innovatie-unie wilde de EU een echte eengemaakte Europese markt voor innovatie tot stand brengen teneinde innovatieve bedrijven en ondernemingen aan te trekken. Met het oog daarop werden verschillende maatregelen voorgesteld op het gebied van octrooibeschermtng, normering, overheidsopdrachten en slimme regelgeving. Er zijn verschillende instrumenten geïntroduceerd om in de gehele EU de situatie en de gemaakte voortgang te meten en te monitoren, waaronder:

- een uitgebreid prestatiescorebord voor innovatie in de EU, dat is gebaseerd op 32 indicatoren, en een Europese kennismarkt voor octrooien en licenties. Het [Europees innovatiescorebord](#) (EIS) is een instrument van de Commissie dat in het kader van de Lissabonstrategie is ontwikkeld om een vergelijkende beoordeling te kunnen maken van de innovatieprestaties van de EU-lidstaten, andere Europese landen en aangrenzende regio's;
- een [regionaal innovatiescorebord](#), waarbij de regio's van de EU op basis van innovatieprestaties in vier groepen worden ingedeeld: "innovatieleiders", "sterke innovatoren", "gematigde innovatoren" en "opkomende innovatoren". Met dit scorebord kan innovatie op lokaal niveau nauwkeuriger in kaart worden gebracht.

In het kader van de innovatie-unie zijn er ook maatregelen voorgesteld om de Europese Onderzoeksruimte te voltooien teneinde de samenhang tussen het onderzoeksbeleid van de EU en dat van de lidstaten te verbeteren en belemmeringen voor de mobiliteit van onderzoekers weg te nemen. In het onderwijs ondersteunt de Commissie projecten om nieuwe leerplannen te ontwikkelen die gericht zijn op innovatieve vaardigheden waar veel vraag naar is.

B. Horizon 2020 en Horizon Europa

[Horizon 2020](#) was een toonaangevend initiatief in het kader van Europa 2020 dat tot doel had het mondiale concurrentievermogen van de EU te waarborgen en dat diende als financieel instrument om de uitvoering van de innovatie-unie te ondersteunen. Hoewel Horizon 2020 al het achtste EU-kaderprogramma (2014-2020) voor onderzoek was, was dit het eerste programma waarin onderzoek en innovatie werden samengevoegd en waarin veel van de specifieke verplichtingen ten aanzien van de innovatie-unie werden vastgelegd. In 2013 nam het Parlement het meerjarig financieel kader (MFK) aan, waarin een bedrag van 77 miljard EUR (in prijzen van 2013) werd toegewezen aan Horizon 2020. In 2015 werd dit bedrag enigszins verlaagd tot 74,8 miljard EUR als gevolg van de vaststelling van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI).



In 2018 werd een tussentijdse evaluatie van Horizon 2020 uitgevoerd. De resultaten van deze evaluatie zijn gebruikt om de basis te leggen voor de structuur en de inhoud van het programma Horizon Europa, waartoe in 2018 een [voorstel](#) werd gepubliceerd.

Naar aanleiding van de COVID-19-pandemie heeft de Commissie in juni 2020 gewijzigde voorstellen voor beide rechtsinstrumenten gepresenteerd om te voorzien in extra financiering voor Horizon Europa uit NextGenerationEU (NGEU), het herstelinstrument voor de EU. In juli 2020 werd in de Europese Raad een akkoord over het [herstelplan voor Europa](#) bereikt, waarin het MFK voor 2021-2027 wordt gecombineerd met de financiële middelen die via NGEU ter beschikking zouden worden gesteld. Het programma [Horizon Europa](#) is vastgesteld bij [Verordening \(EU\) 2021/695](#), waarin de doelstellingen van het programma, de begroting voor de periode 2021-2027, de vormen van financiering door de Unie en de regels voor de verstrekking van die financiering zijn vastgelegd. Wat Horizon Europa betreft, is uiteindelijk overeenstemming bereikt over een begrotingstoewijzing van 5,4 miljard EUR uit het NGEU-instrument, met name om het groene en digitale herstel na de COVID-19-crisis te ondersteunen. Dit maakt deel uit van de totale begroting voor Horizon Europa van 95,5 miljard EUR voor de periode 2021-2027. In 2022 [wijzigde](#) de Commissie het werkprogramma van Horizon Europa voor de periode 2021-2022, waarbij de begroting werd verhoogd, onder meer voor [WomenTechEU](#), een initiatief ter ondersteuning van door vrouwen geleide deeptech-start-ups, en lanceerde ze andere initiatieven om Europa's innovatiepotentieel te bevorderen.

C. Cohesiebeleid

Het cohesiebeleid is eveneens gericht op onderzoek en innovatie. In de meer ontwikkelde regio's is minstens 85 % van de middelen uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling op nationaal niveau bestemd voor innovatiedoelstellingen. Gedurende de periode 2021-2027 wordt daarbij voorrang gegeven aan investeringen in een slimmer, groener, meer verbonden en sociaal Europa dat dichterbij zijn burgers staat.

D. Financieringsinstrumenten

Een ander doel van de innovatie-unie is om investeringen door de particuliere sector te stimuleren. Daarom werd onder meer een verhoging van de durfkapitaalinvesteringen van de EU voorgesteld. Om het makkelijker te maken leningen te krijgen voor O&O-projecten en demonstratieprojecten op te zetten, heeft de Commissie in samenwerking met de Europese Investeringsbank Groep (bestaande uit de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europees Investeringsfonds) een gezamenlijk initiatief opgezet in het kader van Horizon 2020. Dit initiatief, "InnovFin – EU-financiering voor innovatieve ondernemingen", bestond uit verschillende geïntegreerde en aanvullende financieringsinstrumenten en adviesdiensten, aangeboden door de EIB-groep, die de gehele waardeketen van onderzoek en innovatie beslaan teneinde investeringen door ondernemingen, van de kleinste tot de grootste, te ondersteunen.

Daarnaast heeft de Commissie in 2014 haar "investeringsplan voor Europa" voorgesteld, dat gericht was op het aanboren van openbare en particuliere investeringen in de reële economie, voor een bedrag van ten minste 315 miljard EUR over een begrotingsperiode van drie jaar. Het EFSI was een van de drie pijlers van het "investeringsplan voor Europa" en was erop gericht marktfalen aan te pakken door lacunes in de markt te verhelpen en particuliere investeringen aan te trekken. Het hielp met de financiering van strategische investeringen op belangrijke gebieden zoals



infrastructuur, onderzoek en innovatie, onderwijs, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, alsook met risicofinanciering voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) ([2.4.2](#)).

Tevens is er een programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kmo's (Cosme) opgezet, met speciale aandacht voor financieringsinstrumenten en ondersteuning ten behoeve van de internationalisering van kmo's.

E. Het Europees Instituut voor innovatie en technologie

Het Europees Instituut voor innovatie en technologie ([EIT](#)) werd in 2008 opgericht bij Verordening (EG) nr. 294/2008, voor het laatst gewijzigd bij [Verordening \(EU\) 2021/819](#). Zijn algemene taak bestaat erin het concurrentievermogen, de duurzame economische groei en het aantal nieuwe banen in Europa te vergroten door de samenwerking tussen toonaangevende commerciële, onderwijs- en onderzoeksorganisaties te bevorderen en te versterken. Een ander doel van het instituut is innovatie en ondernemerschap in Europa te stimuleren door een klimaat te scheppen waarin creatieve en innovatieve ideeën kunnen gedijen. Het EIT bereikt deze doelstellingen voornamelijk via de innovatiegemeenschappen, waarin meer dan 1 200 partners uit het bedrijfsleven, de onderzoekswereld en het onderwijs (de “kennisdriehoek”) samenkomen.

F. Innovatieraad

In 2017 heeft de Commissie een groep op hoog niveau voor innovatie opgericht, die 15 leden telt en heeft meegewerkt aan de opzet van de Europese Innovatieraad ([EIC](#)) in het kader van de voorstellen van de Commissie voor Horizon Europa, de opvolger van het Horizon 2020-programma. De EIC is het toonaangevende innovatieprogramma van de EU dat bedoeld is om baanbrekende innovaties, en met name deeptech-innovaties, in kaart te brengen, te ontwikkelen en op te schalen. Het beschikt over een budget van 10,1 miljard EUR om deze innovaties gedurende hun hele levenscyclus te ondersteunen, van beginnend onderzoek tot proof of concept, technologieoverdracht en de financiering en opschaling van start-ups en kmo's. In 2021 ondertekende de Commissie een memorandum van overeenstemming tussen de EIC en het EIT om hun samenwerking gericht op ondersteuning van de beste Europese ondernemers te versterken. Als reactie op de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne heeft de Commissie 20 miljoen EUR gereserveerd om Oekraïense start-ups te ondersteunen door middel van een gerichte wijziging van het EIC-werkprogramma voor 2022.

G. Europese innovatieagenda

In 2022 heeft de Commissie een [nieuwe Europese innovatieagenda](#) goedgekeurd, waarin 25 specifieke acties op vijf vlaggenschipgebieden worden voorgesteld: financiering van doorgroeibedrijven (scale-ups); het mogelijk maken van innovatie door middel van experimenteerruimten en overheidsopdrachten; innovatie in Europese innovatie-ecosystemen in de hele EU versnellen en versterken; het stimuleren, aantrekken en behouden van deeptech-talenten; en het verbeteren van instrumenten voor beleidsvorming. Het doel is Europa een voortrekkersrol te geven in de nieuwe golf van deeptech-innovatie, waarvoor baanbrekende O&O in combinatie met aanzienlijke kapitaalinvesteringen nodig is om dringende maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Om de strategische aspecten van de Europese innovatieagenda voortdurend te blijven ontwikkelen, is een klankbordgroep voor innovatie (de “European Sounding Board on Innovation”) opgericht als platform voor advies en discussie over opkomende



thema's met vertegenwoordigers op hoog niveau van de Europese academische wereld en het Europese bedrijfsleven.

In de editie 2022 van het [verslag van de Commissie over de prestaties op het gebied van wetenschap, onderzoek en innovatie](#) (het SRIP-verslag) werd ook ingegaan op de innovatieprestaties van de EU in een mondiale context en werden maatregelen voorgesteld voor de aanpak van problemen zoals het moeilijk kunnen aantrekken en behouden van talent.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft een aantal resoluties aangenomen om het innovatiebeleid van de EU te versterken, waaronder:

- [Resolutie van 16 juni 2010 over EU 2020](#). In deze resolutie werd sterke steun uitgesproken voor een beleid dat de industriesector in zijn geheel dekt en erop is gericht de beste voorwaarden te scheppen voor de handhaving en de ontwikkeling van een sterke, concurrerende en gediversifieerde industriële basis in de EU, die de transitie naar een duurzame, energie-efficiënte economie mede mogelijk moet maken;
- [Resolutie van 12 mei 2011 over de innovatie-unie: voorbereiding van Europa op een wereld na de crisis](#);
- [Resolutie van 26 oktober 2011 over de agenda voor nieuwe vaardigheden en banen](#). Hierin werd benadrukt hoe belangrijk het is om een nauwere samenwerking tussen onderzoeksinstituten en de industrie te ontwikkelen en bedrijven aan te moedigen in O&O te investeren en hen hierbij te ondersteunen;
- [Resolutie van 6 juli 2016 over synergieën voor innovatie](#): de Europese structuur- en investeringsfondsen, Horizon 2020 en andere Europese innovatiefondsen en EU-programma's;
- [Resolutie van 25 november 2020 over een nieuwe industriestrategie voor Europa](#), waarin het Parlement benadrukte dat het waarborgen van de soevereiniteit en strategische autonomie van de EU een concurrerende industriële basis vereist, evenals enorme investeringen in onderzoek en innovatie (O&I) op het gebied van sleuteltechnologieën, innovatieve oplossingen en belangrijke waardeketens;
- [Resolutie van 6 april 2022 over de totaalaanpak voor onderzoek en innovatie: de strategie van Europa voor internationale samenwerking in een veranderende wereld](#), waarin het Parlement zich ingenomen toonde met de mededeling van de Commissie over dit onderwerp en benadrukte dat de Unie op regels gebaseerde multilaterale samenwerking moet ontwikkelen om belangrijke mondiale uitdagingen op economisch, maatschappelijk en ecologisch vlak aan te pakken, waarbij O&I een centrale rol moet spelen;
- [Resolutie van 22 november 2022 over de uitvoering van de Europese Innovatieraad](#), waarin het Parlement de Commissie opriep haar uitvoering van het EIC-fonds in het kader van Horizon Europa opnieuw te bezien, en aanbevelingen deed voor een doeltreffender ondersteuning van baanbrekende innovatie in Europa.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie industrie, onderzoek en energie](#) (ITRE).



Kristi Polluveer
11/2023



2.4.7. ENERGIEBELEID: ALGEMENE BEGINSELEN

De uitdagingen voor de EU op energiegebied omvatten onder meer de invoerafhankelijkheid, beperkte diversificatie, hoge en sterk schommelende energieprijzen, de groeiende vraag naar energie, veiligheidsrisico's voor energieproducerende en doorvoerlanden, de toenemende dreiging van klimaatverandering, de decarbonisatie, trage vorderingen op het vlak van energie-efficiëntie, uitdagingen door het toenemende aandeel van hernieuwbare energie, en de noodzaak van meer transparante, geïntegreerde en geïnterconnecteerde energiemarkten. De kern van het energiebeleid van de EU wordt gevormd door een waaier aan maatregelen waarmee wordt gestreefd naar een volledige energie-unie.

RECHTSGROND

Artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Specifieke bepalingen:

- voorzieningszekerheid: artikel 122 VWEU;
- energienetwerken: artikelen 170 t/m 172 VWEU;
- kolen: in Protocol nr. 37 wordt verduidelijkt wat de financiële gevolgen zijn van de beëindiging in 2002 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal;
- kernenergie: het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom-Verdrag) vormt de rechtsgrond voor het merendeel van de EU-maatregelen op het gebied van kernenergie.

Overige bepalingen die hun weerslag hebben op het energiebeleid:

- interne energiemarkt: artikel 114 VWEU;
- extern energiebeleid: artikelen 216 t/m 218 VWEU.

DOELSTELLINGEN

Overeenkomstig de [energie-unie](#) (2015) heeft het energiebeleid van de EU de volgende vijf hoofddoelstellingen:

- de energiebronnen van Europa diversifiëren en de energiezekerheid waarborgen via solidariteit en samenwerking tussen de EU-landen;
- zorgen voor de totstandkoming van een volledig geïntegreerde interne energiemarkt, die middels aangepaste infrastructuur een vlotte doorstroming van energie door de EU mogelijk maakt en vrij is van technische of regelgevende belemmeringen;
- de energie-efficiëntie verbeteren en de afhankelijkheid van ingevoerde energie verminderen, de uitstoot beperken en banen en groei stimuleren;
- de economie decarboniseren en toewerken naar een koolstofarme economie in overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs;



- onderzoek naar koolstofarme en schone-energietechnologieën bevorderen, en prioriteit geven aan onderzoek en innovatie om de energietransitie te stimuleren en het concurrentievermogen te verbeteren.

Op grond van artikel 194 VWEU zijn sommige energiebeleidsterreinen een gedeelde bevoegdheid, wat duidt op een stap in de richting van een gemeenschappelijk energiebeleid. Niettemin behoudt elke lidstaat het recht “de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen [...], [...] zijn keuze tussen verschillende energiebronnen [en] de algemene structuur van zijn energievoorziening [te bepalen]” (artikel 194, lid 2).

RESULTATEN

A. Algemeen beleidskader

Het huidige Europese energiebeleid is gebaseerd op de in februari 2015 gepubliceerde strategie voor een [energie-unie](#), die erop gericht is een energie-unie tot stand te brengen om huishoudens en ondernemingen in de EU een veilige, duurzame, concurrerende en betaalbare energievoorziening te waarborgen. De huidige energiedoelstellingen van de EU voor 2030 omvatten:

- een verhoging van het aandeel hernieuwbare energiebronnen in het eindenergieverbruik tot 42,5 %, met als streefdoel 45 %;
- een vermindering van het primaire (indicatieve) en eindenergieverbruik met 11,7 % ten opzichte van de prognoses van 2020, wat overeenkomt met respectievelijk niet meer dan 992,5 en 763 miljoen ton olie-equivalent (Mtoe);
- de interconnectie van ten minste 15 % van de elektriciteitssystemen van de EU.

Het huidige Europese regelgevingskader voor energie was gebaseerd op het omvangrijke “[Fit for 55](#)”-pakket van de EU, dat aanvankelijk gericht was op de onderlinge afstemming van alle klimaat- en energiedoelstellingen. Dit werd vervolgens gewijzigd door het [REPowerEU](#)-plan, dat tot doel had de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen snel en volledig af te bouwen.

Het kader bestaat uit verschillende bepalingen die betrekking hebben op de bevordering van hernieuwbare energie ([Richtlijn \(EU\) 2018/2001](#)), energie-efficiëntie ([Richtlijn \(EU\) 2018/2002](#)), governance en elektrische verbindbaarheid ([Verordening \(EU\) 2018/1999](#)), opzet van de elektriciteitsmarkt ([Richtlijn \(EU\) 2019/944](#) en [Verordening \(EU\) 2019/943](#)), risicoparaatheid ([Verordening \(EU\) 2019/941](#)), de energieprestatie van gebouwen ([Richtlijn \(EU\) 2018/844](#)), koolstofvrije gas- en waterstofmarkten ([Richtlijn 2009/73/EG](#) en [Verordening \(EG\) nr. 715/2009](#)), energiebelasting ([Richtlijn 2003/96/EG](#)), trans-Europese energie-infrastructuur ([Verordening \(EU\) 2022/869](#)), samenwerking tussen energieregulators ([Verordening \(EU\) 2019/942](#)), batterijen ([Verordening \(EU\) 2023/1542](#)), wijzigingen na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU ([Besluit \(EU\) 2019/504](#)), en initiatieven op het gebied van lucht- en zeevervoer ([Verordening \(EU\) 2023/2405](#) en [Verordening \(EU\) 2023/1805](#)). Volgens het huidige kader moeten de EU-landen voor de periode van 2021 tot 2030 tienjarige geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen ([NECP's](#)) opstellen, om de twee jaar een voortgangsverslag indienen en consistente [nationale langetermijnstrategieën](#) ontwikkelen om de overeengekomen energiedoelstellingen en de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs te halen.



Als gevolg van de REPowerEU-wijzigingen is het energiekader uitgebreid met regels voor een minimumvulniveau van 90 % voor gasopslag vóór de winter ([Verordening \(EU\) 2022/1032](#)), vrijwillige streefcijfers voor de vermindering van de gasvraag voor de lidstaten van 15 % ([Verordening \(EU\) 2022/1369](#), verlengd tot maart 2024), vrijwillige bundeling van de gasvraag, ([Verordening \(EU\) 2022/2576](#), EU-energieplatform), streefcijfers voor de vermindering van de vraag naar elektriciteit van 10 % en 5 % tijdens piekuren en tijdelijke noodinterventies om de hoge energieprijzen aan te pakken ([Verordening \(EU\) 2022/1854](#)). De huidige beleidsagenda is nog steeds ingegeven door bezorgdheid over de energiezekerheid en betaalbare prijzen.

B. Voltooiing van de interne energiemarkt

Een volledig geïntegreerde en correct functionerende interne energiemarkt staat garant voor betaalbare energieprijzen, geeft de nodige prijssignalen voor investeringen in groene energie, zorgt voor een zekere energievoorziening en baant de goedkoopste weg naar klimaatneutraliteit.

De regelgeving inzake de interne energiemarkt, die voor het eerst is ingevoerd in het derde energiepakket (2009-2014), was gebaseerd op de beginselen van grensoverschrijdende samenwerking en eerlijke detailhandelsmarkten. De daaropvolgende pakketten waren gericht op risicoparaatheid, coördinatie, stimulansen voor consumenten, decarbonisatie en energievoorzieningszekerheid. Momenteel lopen er institutionele onderhandelingen tussen de medewetgevers over de hervorming van de opzet van de elektriciteitsmarkt (zie infopagina [2.1.9](#) over de interne energiemarkt).

C. Energie-efficiëntie

De hoeksteen van het energie-efficiëntiebeleid van de EU is de nieuwe energie-efficiëntierichtlijn ([Richtlijn \(EU\) 2023/1791](#)), die is gebaseerd op het beginsel “energie-efficiëntie eerst” en die, als het energie-efficiëntiestreefcijfer van de EU voor 2030, een vermindering met 11,7 % van het primaire (indicatieve) en eindenergieverbruik van de EU heeft vastgesteld ten opzichte van de prognoses van 2020. Dit komt overeen met respectievelijk niet meer dan 992,5 en 763 miljoen ton olie-equivalent (Mtoe). Het beginsel “energie-efficiëntie eerst” verplicht de EU-landen ervoor te zorgen dat energie-efficiëntieoplossingen in overweging worden genomen bij plannings-, beleids- en investeringsbeslissingen in zowel de energie- als de niet-energiesectoren (zie infopagina [2.4.8](#) over energie-efficiëntie).

D. Hernieuwbare energie

Zonne-energie, windenergie, energie uit de oceanen en waterkracht, biomassa en biobrandstoffen zijn allemaal hernieuwbare energiebronnen. De energiemarkten alleen kunnen niet het gewenste niveau van hernieuwbare energie in de EU realiseren, wat betekent dat nationale steunregelingen en EU-financieringsregelingen nodig kunnen zijn. De beginselen van het duurzame-energiebeleid van de EU omvatten de diversificatie van haar energievoorziening, de ontwikkeling van lokale energiebronnen om de voorzieningszekerheid te waarborgen en de vermindering van haar externe afhankelijkheid op energiegebied. De hoeksteen van het EU-beleid inzake hernieuwbare energie is de nieuwe [Richtlijn \(EU\) 2023/2413](#) betreffende hernieuwbare energie, waarin een streefcijfer van 42,5 % is vastgesteld voor het aandeel hernieuwbare energie in het eindenergieverbruik van de EU tegen 2030, met als doel 45 % te halen. Een bijzondere rol is weggelegd voor waterstof,



een koolstofvrije energiedrager. Er bestaan meerdere strategieën en plannen voor verschillende hernieuwbare energiebronnen (zie infopagina [2.4.9](#) over hernieuwbare energie).

E. Verdieping van de externe energiebetrekkingen

Ingevolge de beslissing om de invoer van Russische energie uit te faseren, staat het huidige externe energiebeleid van de EU in het teken van de diversificatie van haar energievoorziening. In maart 2022 werd in de [REPowerEU-mededeling](#) een massale en snelle vermindering van het gebruik van fossiel gas in de EU voorgesteld van ten minste 155 miljard m³, gelijk aan het in 2021 uit Rusland ingevoerde volume, waarvan twee derde binnen een jaar moet worden verwezenlijkt. In mei 2022 heeft de EU, in overeenstemming met het [REPowerEU-plan](#), met internationale partners samengewerkt om de voorziening te diversifiëren, de invoer van vloeibaar aardgas (Ing) veilig te stellen en gasleveringen via nieuwe pijpleidingen te verhogen. Zij richtte het [EU-energieplatform](#) op, een vrijwillig coördinatiemechanisme ter ondersteuning van de gezamenlijke EU-aankoop van gas en waterstof, en publiceerde de [externe energiestrategie van de EU](#) ter ondersteuning van Oekraïne, Moldavië, de Westelijke Balkan en de landen van het Oostelijk Partnerschap.

F. Verbetering van de energievoorzieningszekerheid

Het huidige energiezekerheidsbeleid van de EU omvat coördinatiemaatregelen om de energievoorziening veilig te stellen en regels om ongelukken op offshore-installaties en mogelijke verstoringen van de energievoorziening te voorkomen en daarop te reageren, alsmede het aanleggen van noodvoorraden olie en gas, met inbegrip van exploratie- en productievergunningen. Na de Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 werd de energievoorzieningszekerheid de belangrijkste prioriteit op energiegebied.

Het trans-Europese energie-infrastructuurbeleid van de EU valt onder de TEN-E-verordeningen. In de in juni 2022 aangenomen TEN-E-[Verordening \(EU\) 2022/869](#) worden elf prioritaire corridors in verschillende geografische regio's aangewezen voor elektriciteit, offshore-netwerken en waterstofinfrastructuur. In de verordening worden de EU-projecten van gemeenschappelijk belang ([PGB's](#)) binnen EU-landen en projecten van wederzijds belang tussen de EU en niet-EU-landen gedefinieerd, wordt de steun voor nieuwe aardgas- en olieprojecten beëindigd en worden verplichte duurzaamheidscriteria voor alle projecten ingevoerd. TEN-E-Verordening (EU) 2022/869 wordt gefinancierd uit de bij [Verordening \(EU\) 2021/1153](#) ingestelde Connecting Europe Facility 2021-2027.

Als onderdeel van de [Europese Green Deal](#) is het Fonds voor een rechtvaardige transitie het belangrijkste cohesie-instrument ter ondersteuning van kolen- en koolstofintensieve regio's bij hun overgang naar koolstofarme energiebronnen.

G. Onderzoek, ontwikkeling en demonstratieprojecten

[Horizon Europa](#) is het kaderprogramma dat loopt van 2021 tot en met 2027. Het is het belangrijkste EU-instrument ter bevordering van onderzoek op het gebied van energie en beschikt over een begroting van 95,5 miljard EUR (in prijzen van 2018), met inbegrip van 5,4 miljard EUR uit het NextGenerationEU-programma.

Dankzij het Europees strategisch plan voor energietechnologie ([SET-plan](#)), konden de marktintroductie en de invoering van een klimaatneutraal energiesysteem worden versneld via de toepassing van koolstofarme energietechnologieën. Er werden



tien technologieën en acties voor onderzoek en innovatie vastgesteld die de hele innovatieketen, inclusief de financiering en het regelgevingskader, bestrijken.

Gezien de belangrijke rol van elektriciteit bij de decarbonisatie, zijn batterijen in hun functie van opslagvoorzieningen voor elektriciteit aangemerkt als sleuteltechnologieën om tot een koolstofarme economie te komen. Met het strategisch [actieplan voor batterijen](#) wordt ernaar gestreefd een wereldwijd geïntegreerde, duurzame en concurrentieële industriële basis voor batterijen tot stand te brengen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft zich altijd een fervent voorstander getoond van een gemeenschappelijk energiebeleid dat gericht is op kwesties als decarbonisatie, concurrentievermogen, zekerheid en duurzaamheid. Het Parlement heeft herhaaldelijk opgeroepen tot coherentie, vastberadenheid, samenwerking en solidariteit tussen de lidstaten bij het aangaan van de huidige en toekomstige uitdagingen binnen de interne markt en tot politieke inzet van alle EU-lidstaten.

Uit de meest recente resoluties van het Parlement over energie blijkt een grotere relevantie en ambitie van alle klimaat- en milieudoelstellingen die aan het energiebeleid van de EU ten grondslag liggen. In november 2019 heeft het Parlement de noodsituatie op het gebied van klimaat en milieu in Europa [afgekondigd](#). In oktober 2020 heeft het Parlement [opgeroepen](#) tot een EU-streefcijfer van 60 % vermindering van alle broeikasgasemissies in de EU tegen 2030 en tot de geleidelijke afschaffing van alle subsidies voor fossiele brandstoffen tegen uiterlijk 2025. Als reactie op de COVID-19-pandemie heeft het nogmaals bevestigd dat groene en digitale strategieën de hoekstenen van de energie-unie van de EU zijn. In september 2022 steunde het ambitieuzere doelstellingen op het gebied van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie.

Op 1 maart 2022 [veroordeelde](#) het Parlement de illegale, niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire invasie van Oekraïne door Rusland. In april 2022 heeft het [opgeroepen](#) om onmiddellijk een volledig embargo op de invoer van Russische olie, kolen, kernbrandstof en gas in te stellen. In oktober 2022 heeft het de EU-landen [gevraagd](#) afsluiting van de energievoorziening en uitzetting van kwetsbare huishoudens te voorkomen en heeft het zijn teleurstelling uitgesproken over het feit dat de Commissie veel van haar voorstellen heeft ingediend in de vorm van een verordening van de Raad in plaats van een medebeslissingsprocedure. Het heeft ook meerdere andere resoluties aangenomen over specifieke aspecten van het conflict: een resolutie waarin wordt toegejuicht dat aan Oekraïne en Moldavië de status van kandidaat-lidstaat wordt verleend en aan Georgië een Europees perspectief wordt geboden; een resolutie ter verbetering van de EU-bescherming van kinderen en jongeren die vanwege de oorlog in Oekraïne op de vlucht zijn; en een resolutie waarin de gevolgen van de oorlog voor vrouwen worden toegelicht.

Het Parlement steunt voorts de diversificatie van energiebronnen en aanvoerroutes. Het beklemtoont het belang van de gas- en elektriciteitsinterconnecties door Midden- en Zuidoost-Europa langs een noord-zuidas om te zorgen voor meer interconnecties, de diversificatie van terminals voor vloeibaar aardgas en de ontwikkeling van pijpleidingen, waardoor de interne markt wordt opengesteld. Het Parlement heeft niet alleen de aandacht gevestigd op de belangrijke rol van onderzoek om een duurzame energievoorziening te waarborgen, maar heeft ook benadrukt dat er



gemeenschappelijke inspanningen op het gebied van nieuwe energietechnologieën evenals aanvullende publieke en private financiering nodig zijn.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website](#) van de Commissie industrie, onderzoek en energie.

Matteo Ciucci

11/2023



2.4.8. ENERGIE-EFFICIËNTIE

Energie-efficiëntie is een strategische prioriteit voor de energie-unie, die gebaseerd is op het beginsel “energie-efficiëntie eerst”. Energie-efficiëntie maatregelen worden gezien als middel om over te gaan op een duurzame energievoorziening, de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, de energievoorzieningszekerheid te verbeteren, op invoerkosten te besparen en het concurrentievermogen van de EU te bevorderen. De EU-wetgeving inzake energie-efficiëntie heeft de voorbije 15 jaar een behoorlijke evolutie doorgemaakt. In 2023 hebben de medewetgevers het streefcijfer voor energie-efficiëntie, d.w.z. de doelstelling voor de vermindering van het eindenergieverbruik van de EU, verhoogd tot 11,7 % in 2030.

RECHTSGROND

Artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

RESULTATEN

A. De energie-efficiëntierichtlijn

1. De energie-efficiëntierichtlijn: op weg naar 2020

Op grond van de oorspronkelijke energie-efficiëntierichtlijn ([Richtlijn 2012/27/EU](#)), die in december 2012 in werking is getreden, moesten de lidstaten verplicht indicatieve nationale energie-efficiëntiestreefcijfers vaststellen om ervoor te zorgen dat de EU haar kerndoel zou bereiken om het energieverbruik uiterlijk in 2020 met 20 % te verminderen. In absolute cijfers mocht het energieverbruik van de EU in 2020 niet meer bedragen dan 1 474 en 1 078 miljoen ton olie-equivalent (Mtoe) voor respectievelijk primaire en eindenergie. Het stond de lidstaten vrij om deze minimumvereisten in hun streven naar energiebesparing verder aan te scherpen. De richtlijn omvatte ook een reeks bindende maatregelen om de lidstaten te helpen dit doel te bereiken, en wettelijk bindende regels voor eindgebruikers en energieleveranciers. De lidstaten moesten hun driejarige nationale actieplannen voor energie-efficiëntie publiceren.

2. De herziene energie-efficiëntierichtlijn: op weg naar 2030

In november 2018 heeft de Commissie als onderdeel van het pakket “[Schone energie voor alle Europeanen](#)” een [herziening](#) van de energie-efficiëntierichtlijn voorgesteld, waarmee de streefcijfers van de EU voor de vermindering van het primaire energieverbruik en het eindenergieverbruik tegen 2030 werden verhoogd tot 32,5 % ten opzichte van de prognoses uit 2007 voor energieverbruik in 2030. In absolute cijfers mocht het energieverbruik van de EU in 2030 niet meer bedragen dan 1 128 en 846 Mtoe voor respectievelijk primaire en eindenergie. Krachtens de richtlijn moeten de lidstaten ook maatregelen nemen om uiterlijk in 2030 hun jaarlijkse energieverbruik met gemiddeld 4,4 % te verminderen. Op grond van [Verordening EU\) 2018/1999](#) moesten de lidstaten nationale energiestreefcijfers voorstellen en tienjarige [nationale energie- en klimaatplannen](#) voor de periode 2021-2030 opstellen. Lidstaten moeten ook om de twee jaar voortgangsverslagen indienen die worden gemonitord en beoordeeld door de Commissie, waarna de Commissie op EU-niveau maatregelen kan nemen om ervoor te zorgen dat de voortgang in de lidstaten in lijn is met de algemene



EU-doelstellingen. De nieuwe richtlijn trad in december 2018 in werking en werd uiterlijk op 25 juni 2020 door de lidstaten in nationaal recht omgezet.

In juli 2021 heeft de Commissie als onderdeel van het "[Fit for 55](#)"-pakket een eerste [herziening](#) van de energie-efficiëntierichtlijn voorgesteld om de daarin opgenomen energie-efficiëntiestreefcijfers af te stemmen op de nieuwe klimaatambitie van de EU, en heeft zij het beginsel "[energie-efficiëntie eerst](#)" in wetgeving verankerd, als een van de pijlers van de [energie-unie](#). Overeenkomstig dit beginsel moeten de lidstaten ervoor zorgen dat er bij plannings-, beleids- en belangrijke investeringsbeslissingen wordt gekeken naar energie-efficiëntieoplossingen, waaronder hulpbronnen aan de vraagzijde en systeemflexibiliteit. De Commissie stelde voor het bindende jaarlijkse energie-efficiëntiestreefcijfer van de EU tegen 2030 te verhogen tot ten minste 9 % ten opzichte van de geactualiseerde prognoses voor 2030 die uit 2020 stammen (namelijk energie-efficiëntiestreefcijfers voor het primaire en eindenergieverbruik van respectievelijk 39 % en 36 % tegen 2030, ten opzichte van de oude prognoses voor 2030 die uit 2007 stammen). In absolute cijfers mag het energieverbruik van de EU in 2030 volgens het voorstel niet meer bedragen dan 1 023 en 787 Mtoe voor respectievelijk primaire en eindenergie.

In het voorstel werd de lidstaten verzocht indicatieve nationale streefcijfers voor de vermindering van het energieverbruik vast te stellen en werd hen een formule voor de berekening van hun bijdragen verstrekt. Daarnaast werden verbeterde mechanismen voor het automatisch opvullen van lacunes ingevoerd en werd de verplichting van de lidstaten om tussen 2024 en 2030 nieuwe jaarlijkse energiebesparingen te realiseren tot 1,5 % van hun eindenergieverbruik verdubbeld. In het voorstel werden uit het oogpunt van de voorbeeldfunctie van de overheid ook vereisten voor openbare gebouwen geïntroduceerd, zoals een jaarlijkse doelstelling om het energieverbruik voor de publieke sector met 1,7 % te verminderen en een renovatiedoelstelling van ten minste 3 % van de totale vloeroppervlakte van overheidsgebouwen. Tevens werd voorgesteld energiearmoede aan te pakken door prioriteit te geven aan kwetsbare afnemers en werden auditverplichtingen en vereisten inzake technische competenties geïntroduceerd, met name voor grote energieverbruikers.

In mei 2022 stelde de Commissie in het kader van haar [REPowerEU plan](#) naar aanleiding van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne een tweede herziening van de energie-efficiëntierichtlijn voor, met een verdere verhoging van het bindende energie-efficiëntiestreefcijfer van 9 % naar 13 %. In absolute cijfers mag het energieverbruik van de EU in 2030 volgens het voorstel niet meer bedragen dan 980 en 750 Mtoe voor respectievelijk primaire en eindenergie.

Het voorstel bevat gedetailleerde gedragsveranderingen op korte termijn om de vraag naar gas en olie met 5 % terug te dringen en moedigt de lidstaten aan om specifieke zowel op huishoudens als op de industrie gerichte communicatiecampagnes te lanceren en fiscale maatregelen in te zetten om energiebesparingen te bevorderen, zoals verlaagde btw-tarieven voor energie-efficiënte verwarmingssystemen, voor energie-efficiënte isolatie van gebouwen alsook voor energie-efficiënte apparaten en producten. Het voorstel bevat ook noodmaatregelen in geval van ernstige verstoring van de energiebevoorrading en kondigt richtsnoeren aan inzake prioriteitscriteria voor afnemers, en de facilitering van een gecoördineerd EU-plan gericht op terugdringing van de vraag. Tussen juli en december 2022 werd de richtlijn verder aangevuld met de invoering van nieuwe streefcijfers voor terugdringing van de vraag op de interne energiemarkt ([2.1.9](#)), waaronder een vrijwillig streefcijfer voor gasreductie van 15 % (of



45 miljard kubieke meter) tussen augustus 2022 en maart 2023, een vrijwillig streefcijfer van 10 % bruto elektriciteitsreductie tussen december 2022 en maart 2023 en een verplicht streefcijfer van 5 % voor elektriciteitsreductie tijdens piekuren.

De nieuwe energie-efficiëntierichtlijn ([Richtlijn \(EU\) 2023/1791](#)), die van kracht is sinds 10 oktober 2023, legt de energie-efficiëntiestreefcijfers van de EU, d.w.z. de reductie op EU-niveau van het primaire en eindenergieverbruik, vast op 11,7 % in 2030 ten opzichte van de prognoses voor het energieverbruik voor 2030 die uit 2020 stammen. In absolute cijfers mag het energieverbruik van de EU in 2030 niet meer bedragen dan 992,5 en 763 Mtoe voor respectievelijk primaire en eindenergie. Elke lidstaat stelt op basis van het eindenergieverbruik een indicatieve nationale energie-efficiëntiebijdrage vast om het bindende streefcijfer van de Unie voor eindenergieverbruik te halen. De lidstaten zullen tegen 2030 cumulatieve besparingen op het eindenergieverbruik realiseren die gelijk zijn aan nieuwe jaarlijkse besparingen van ten minste 0,8 % op het eindenergieverbruik tot en met 31 december 2023, 1,3 % vanaf 1 januari 2024, 1,5 % vanaf 1 januari 2026 en 1,9 % vanaf 1 januari 2028. Met de richtlijn is een verplichting voor de overheidssector ingevoerd om een voorbeeldfunctie te vervullen: de overheidsinstanties van de EU moeten hun totale eindenergieverbruik jaarlijks met ten minste 1,9 % verminderen ten opzichte van 2021, en moeten jaarlijks ten minste 3 % van het totale vloeroppervlak van hun verwarmde en/of gekoelde gebouwen renoveren. Ook zijn met deze richtlijn rapportageverplichtingen vastgesteld voor datacentra, specifieke centrale aanspreekpunten voor kleine en middelgrote ondernemingen, huishoudens en overheidsinstanties, en verplichtingen inzake verwarmings- en koelingsplanning in gemeenten met meer dan 45 000 inwoners.

B. Algemeen kader

1. Energieprestatie van gebouwen

a. De richtlijn energieprestatie van gebouwen

De richtlijn energieprestatie van gebouwen ([Richtlijn 2010/31/EU](#)), die werd gewijzigd in 2018, moet ervoor zorgen dat elke lidstaat tegen 2050 over een zeer energie-efficiënt en koolstofvrij gebouwenbestand beschikt. Met de richtlijn energieprestatie van gebouwen is voor de lidstaten de verplichting ingevoerd om een langetermijnrenovatiestrategie vast te stellen ter ondersteuning van de renovatie van het nationale bestand van zowel openbare als particuliere gebouwen, met als streven dat het gebouwenbestand vóór het einde van 2050 zeer energie-efficiënt en koolstofvrij zal zijn. De richtlijn zorgt ook voor een versnelling van de transformatie van bestaande gebouwen tot bijna-energie neutrale gebouwen tegen 2050, door te bepalen dat alle nieuwe gebouwen vanaf 2021 bijna-energie neutraal moeten zijn, en ondersteunt de modernisering van alle gebouwen met slimme technologieën.

Op 15 december 2021 heeft de Commissie een herziening van de richtlijn energieprestatie van gebouwen voorgesteld om deze in overeenstemming te brengen met haar klimaatneutrale ambities. De herziening schetst de visie en beschrijft de instrumenten om tegen 2050 een emissievrij gebouwenbestand tot stand te brengen, introduceert een nieuwe definitie van emissievrije gebouwen en verfijnt bestaande definities, zoals “bijna-energie neutraal gebouw” en “grondige renovatie”. In het voorstel worden [langetermijnrenovatiestrategieën](#) vervangen door nationale plannen voor de renovatie van gebouwen, met een meer operationele aanpak en betere monitoring, die uiterlijk op 30 juni 2024 moeten worden ingediend. De minimumnormen inzake



energie worden strenger, omdat alle nieuwe gebouwen in de EU vanaf 2030 en alle nieuwe overheidsgebouwen vanaf 2027 emissievrij moeten zijn. Daarnaast moeten alle niet voor bewoning bestemde gebouwen in energieklassse G worden gerenoveerd tot ten minste klasse F tegen 2027 en klasse E tegen 2030, en moeten alle residentiële gebouwen tegen 2030 ten minste klasse F en tegen 2033 ten minste klasse E bereiken. De herziening zorgt voor vergelijkbare nationale normen voor energieprestatiecertificaten tegen 2025, introduceert vrijwillige renovatiepaspoorten tegen 2024 en een indicator van gereedheid voor slimme toepassingen tegen 2026, en biedt financiële steun om energiearmoede te verminderen.

Na de Russische invasie van Oekraïne en in overeenstemming met het [REPowerEU-plan](#) heeft de Commissie op 18 mei 2022 de richtlijn energieprestatie van gebouwen gewijzigd, waarbij de steun voor zonne-energie in gebouwen werd verhoogd, onder meer door de selectieve en geleidelijke ingevoerde verplichting om zonnepanelen op daken te installeren (Solar Rooftop Initiative) alsmede maatregelen om de vraag naar energie terug te dringen.

b. De renovatiegolfstrategie

In oktober 2020 heeft de Commissie de strategie inzake de [renovatiegolf](#) gepubliceerd, die erop is gericht de komende tien jaar de renovatiegraad ten minste te verdubbelen en ervoor te zorgen dat renovaties leiden tot meer energie- en hulpbronnefficiëntie. Het renovatiegolfinitiatief bouwt voort op de maatregelen die zijn overeengekomen in het kader van het pakket “Schone energie voor alle Europeanen”, met name op de verplichting voor elke lidstaat om een langetermijnrenovatiestrategie voor gebouwen te publiceren, en op de bouwgerelateerde aspecten van de nationale energie- en klimaatplannen van elke lidstaat.

2. Warmtekrachtkoppeling

In het kader van het energie-unie-pakket heeft de Commissie in 2016 [de EU-strategie betreffende verwarming en koeling](#) gelanceerd, om de energie-efficiëntie van gebouwen te vergroten en de koppeling tussen elektriciteitssystemen en stadsverwarmingssystemen te verbeteren, waardoor het gebruik van hernieuwbare energie zou toenemen, en het hergebruik van door de industrie opgewekte afvalwarmte en -koude te stimuleren. De wettelijke bepalingen voor deze strategie waren opgenomen in het pakket “Schone energie voor alle Europeanen”.

Op grond van de [herziening](#) uit 2018 van de energie-efficiëntierichtlijn moeten de lidstaten het potentieel van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling en stadsverwarming en -koeling op hun grondgebied beoordelen en de Commissie daarvan op de hoogte stellen, en moeten ze een kosten-batenanalyse uitvoeren die uitgaat van de klimaatomstandigheden, de economische haalbaarheid en de technische geschiktheid (met enkele uitzonderingen).

Met de in juli 2021 door de Commissie voorgestelde [herziening](#) van de energie-efficiëntierichtlijn werden een strengere planning en een strenger vervolgonderzoek van uitgebreide beoordelingen, herziene definities van efficiënte stadsverwarming en -koeling en aanvullende criteria voor specifieke emissies van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling (270 g CO₂/kWh) geïntroduceerd. In mei 2022 volgde een wijziging inzake de energieprestatie van gebouwen en werden de lidstaten verplicht om de uitrol van zonne-energie-installaties op gebouwen te bevorderen.



3. Energie-efficiëntie van producten

De EU heeft verschillende maatregelen ingevoerd met betrekking tot de energie-efficiëntie van producten, waaronder eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten ([Richtlijn 2009/125/EG](#)) en de invoering van een kader voor etikettering van het energieverbruik ([Verordening \(EU\) 2017/1369](#)). In het nieuwe kader voor de etikettering van de energie-efficiëntie van producten worden de klassen A+, A++ en A+++ geschrapt en wordt de eenvoudiger schaal van A tot G weer ingevoerd. Tussen 2021 en 2023 heeft de Commissie een aantal verordeningen aangenomen inzake ecologisch ontwerp en energie-etikettering met betrekking tot eisen inzake ecologisch ontwerp voor verschillende soorten producten.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft voortdurend verzocht om ambitieuzere energie-efficiëntiestreefcijfers en aanscherping van de regelgeving.

Op 17 januari 2018 heeft het Parlement [amendementen in eerste lezing](#) aangenomen waarin werd gepleit om de energie-efficiëntie in de EU tegen 2030 met minimaal 35 % te verhogen – dus hoger dan de door de Commissie voorgestelde 30 %.

Op 15 januari 2020 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over de Europese Green Deal met een oproep voor de herziening van de energie-efficiëntierichtlijn en de richtlijn energie-efficiëntie van gebouwen, om deze richtlijnen aan te passen aan de verhoogde klimaatambitie van de EU. Op 17 september 2020 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen waarin het zich uitsprak voor het maximaliseren van het energie-efficiëntiepotentieel van het gebouwenbestand in de EU, en de Commissie verzocht consistente maatregelen te ontwikkelen om een snellere en grondigere renovatie van gebouwen te stimuleren.

Op 14 september 2022 heeft het Parlement een [amendement](#) aangenomen waarbij het door de Commissie in het kader van haar REPowerEU-plan voorgestelde energie-efficiëntiestreefcijfer werd verhoogd tot ten minste 13 % van het eindenergieverbruik tegen 2030, ten opzichte van de prognoses uit 2020. Dit komt overeen met een maximaal eind- en primair energieverbruik van respectievelijk 740 Mtoe en 960 Mtoe.

Op 14 maart 2023 heeft het Parlement zijn [standpunt in eerste lezing](#) bepaald over de noodzaak van het bereiken van ten minste energieprestatieklasse E uiterlijk in 2030 en ten minste klasse D uiterlijk in 2033 voor woongebouwen – in tegenstelling tot respectievelijk F en E in het voorstel van de Commissie – en over steunmaatregelen tegen energiearmoede. Niet voor bewoning bestemde gebouwen en openbare gebouwen zouden deze energieprestatieklassen tegen respectievelijk 2027 en 2030 moeten halen. Er zou een beperkte reeks vrijstellingen gelden voor speciale gebouwen (monumenten, technische gebouwen, tijdelijk gebruik van gebouwen of kerken, gebedshuizen enz.) en voor sociale woningbouw in de publieke sector waar renovatie zou leiden tot huurverhogingen die niet kunnen worden gecompenseerd door besparingen op de energierekening, en voor kwetsbare huishoudens moeten specifieke subsidies beschikbaar komen. Het Parlement en de Raad voeren momenteel interinstitutionele onderhandelingen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website](#) van de Commissie industrie, onderzoek en energie.



Matteo Ciucci
11/2023



2.4.9. HERNIEUWBARE ENERGIE

Hernieuwbare energiebronnen (windenergie, zonne-energie, waterkrachtenergie, oceaanenergie, aardwarmte, biomassa en biobrandstoffen) bieden een alternatief voor fossiele brandstoffen en helpen de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Ze zorgen voor diversificatie van de energievoorziening en minder afhankelijkheid van wispelturige en schommelende brandstofmarkten, met name die voor olie en gas. De EU-wetgeving inzake de bevordering van hernieuwbare energie heeft de voorbije 15 jaar een grote evolutie doorgemaakt. In 2021 was hernieuwbare energie goed voor 21,8 % van het bruto-eindverbruik van energie in de EU. In 2023 hebben de medewetgevers het EU-streefcijfer voor hernieuwbare energie voor 2030 verhoogd tot 42,5 %, met als doel 45 % te bereiken.

RECHTSGROND EN DOELSTELLINGEN

Artikel 194 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

RESULTATEN

A. Richtlijn hernieuwbare energie

1. Richtlijn hernieuwbare energie: horizon 2020

In de oorspronkelijke richtlijn hernieuwbare energie, die op 23 april 2009 werd aangenomen, werd bepaald dat 20 % van het bruto-eindverbruik van energie in de EU en 10 % van het energieverbruik in het vervoer van elke lidstaat uiterlijk in 2020 afkomstig moet zijn van hernieuwbare energiebronnen. In de richtlijn werden bindende nationale streefcijfers vastgesteld en bevestigd die in overeenstemming zijn met het algemene streefcijfer van de EU. De lidstaten werden verzocht indicatieve trajecten te ontwikkelen om hun streefcijfers te halen, nationale actieplannen voor hernieuwbare energie in te dienen, en elke twee jaar nationale [voortgangsverslagen](#) over hernieuwbare energie uit te brengen. Daarin werden diverse mechanismen vastgesteld waarvan de lidstaten gebruik kunnen maken om investeringen in hernieuwbare energiebronnen te bevorderen, zoals steunregelingen, garanties van oorsprong, gezamenlijke projecten en samenwerking met derde landen, alsmede duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen.

In december 2018 is als onderdeel van het pakket "[Schone energie voor alle Europeanen](#)" de herziene [richtlijn hernieuwbare energie](#) in werking getreden. De richtlijn, die uiterlijk in juni 2021 in nationale wetgeving van de EU-landen moest worden omgezet, bevatte een nieuw bindend streefcijfer voor hernieuwbare energie voor de EU: vóór 2030 moet ten minste 32 % van het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen afkomstig zijn. Het streefcijfer voor het aandeel van hernieuwbare brandstoffen in de vervoerssector werd verhoogd tot 14 % vóór 2030. Op grond van [Verordening \(EU\) 2018/1999](#) stellen de EU-landen nationale energiestreefcijfers voor en stellen zij tienjarige [nationale energie- en klimaatplannen](#) op voor de periode 2021-2030, die uiterlijk in maart 2023 moeten worden ingediend. De nationale energie- en klimaatplannen worden om de twee jaar gemonitord aan de hand van voortgangsverslagen en worden beoordeeld door de Commissie, die op EU-



niveau maatregelen kan nemen om ervoor te zorgen dat zij stroken met de algemene EU-doelstellingen.

2. Richtlijn hernieuwbare energie: op weg naar 2030

De herziene [richtlijn hernieuwbare energie](#), bijgewerkt bij [Richtlijn \(EU\) 2023/2413](#), was het resultaat van drie belangrijke wijzigingen. In juli 2021 werd als onderdeel van het “[Fit for 55](#)”-pakket een eerste wijziging doorgevoerd om de streefcijfers voor hernieuwbare energie van de Unie af te stemmen op haar nieuwe klimaatambitie, het bindende streefcijfer voor hernieuwbare energiebronnen voor de EU vóór 2030 te verhogen tot 40 % en het gebruik van hernieuwbare brandstoffen, zoals waterstof, in de industrie en het vervoer te bevorderen met aanvullende subdoelstellingen. In mei 2022 werd als onderdeel van het [REPowerEU-plan](#) naar aanleiding van de Russische agressie tegen Oekraïne een tweede wijziging doorgevoerd om de transitie naar schone energie te versnellen in overeenstemming met het besluit om de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen uit te faseren, door het bindende streefcijfer voor hernieuwbare energiebronnen voor de EU vóór 2030 te verhogen tot 45 % door warmtepompen te installeren, de fotovoltaïsche capaciteit te verhogen en hernieuwbare waterstof en biomethaan te importeren. In november 2022 had een derde wijziging (gepubliceerd als een verordening van de Raad) tot doel de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen door ervan uit te gaan dat installaties voor hernieuwbare energie van groot openbaar belang zijn, waardoor snellere afgifte van vergunningen voor hernieuwbare projecten en specifieke afwijkingen van de EU-milieuwetgeving mogelijk worden.

In oktober 2023 werd met de actualisering van de richtlijn hernieuwbare energie (RED) het streefcijfer van 2030 voor hernieuwbare energiebronnen [verhoogd](#) tot 42,5 %, waarbij de lidstaten ernaar streven 45 % te bereiken uiterlijk in 2030. Met deze nieuwe richtlijn worden de procedures voor het verlenen van vergunningen voor nieuwe hernieuwbare-energiecentrales, zoals zonnepanelen of windmolens versneld, en wordt de maximumtermijn voor de goedkeuring van nieuwe installaties voor hernieuwbare energie vastgesteld op 12 maanden in prioritaire gebieden en op 24 maanden elders. In de vervoerssector wordt het volgende vastgesteld: een streefcijfer van 29 % voor het aandeel van hernieuwbare energie vóór 2030, óf een vermindering van de broeikasgasemissies met 14,5 % door meer gebruik te maken van geavanceerde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, zoals waterstof. Voor de industrie introduceert de richtlijn een bindend streefcijfer van 42 % hernieuwbare waterstof in het totale waterstofverbruik vóór 2030, 60 % vóór 2035 en een indicatief streefcijfer van een gemiddelde jaarlijkse toename van 1,6 procentpunten aan hernieuwbare bronnen. Het voorziet ook in een indicatief streefcijfer van 5 % nieuw geïnstalleerde hernieuwbare-energiecapaciteit uit innovatieve technologieën vóór 2030 voor de lidstaten.

B. De Europese Green Deal

Op 11 december 2019 werd als doel van de [Europese Green Deal](#) geformuleerd om de uitdagingen op het gebied van energie, klimaat en milieu aan te pakken en vóór 2050 klimaatneutraliteit te bereiken in overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs. De transformatie van het energiesysteem speelt een cruciale rol, aangezien de productie en het gebruik van energie meer dan 75 % van de totale hoeveelheid broeikasgassen in de EU uitstoten.



In juli en december 2021 is met het “[Fit for 55](#)”-pakket (een reeks voorstellen om de EU-wetgeving op het gebied van energie, klimaat en biodiversiteit te herzien en te actualiseren) het groene pact van de EU operationeel gemaakt. Het pakket omvatte voorstellen voor de richtlijn hernieuwbare energie, de richtlijn energie-efficiëntie, de energiebelastingrichtlijn, de richtlijn energieprestatie van gebouwen, het pakket voor een koolstofvrije waterstof- en gasmarkt, de verordening betreffende de vermindering van methaanemissies in de energiesector, een sociaal klimaatfonds en diverse andere voorstellen.

In maart en mei 2022, na de Russische agressie tegen Oekraïne, is met het [REPowerEU-plan](#) het “Fit for 55”-pakket gewijzigd om de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen geleidelijk uit te faseren. Op basis van REPowerEU heeft de EU verschillende maatregelen vastgesteld, waaronder de [vergunningsverordening](#), waarmee vergunningsprocedures voor hernieuwbare energie zijn vereenvoudigd en versneld door de nadruk te leggen op specifieke technologieën en projecten zoals fotovoltaïsche zonne-energie, wind- en warmtepompen en capaciteitsverhoging.

De onderhandelingen over deze belangrijke dossiers hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt en zijn grotendeels in 2023 afgerond.

1. Financieringsmechanisme voor hernieuwbare energie

[Verordening 2020/1294](#) stelt een EU-financieringsmechanisme in om de lidstaten te helpen bij het behalen van hun individuele en gemeenschappelijke streefcijfers voor hernieuwbare energie. Het mechanisme verbindt landen die bijdragen aan de financiering van projecten (bijdragende lidstaten) met landen die instemmen met de uitvoering van nieuwe projecten op hun grondgebied (gastheerlidstaten). De Commissie stelt het uitvoeringskader en de wijze van financiering van het mechanisme vast en heeft bepaald dat acties in het kader van dit mechanisme kunnen worden gefinancierd door de lidstaten, met EU-middelen of met bijdragen van de privésector. De energie die dankzij dit mechanisme wordt opgewekt, zal meetellen voor de streefcijfers voor hernieuwbare energie van alle deelnemende lidstaten.

C. Toekomstige stappen

1. Trans-Europese energienetwerken

De trans-Europese energienetwerken (TEN-E) zijn een vorm van beleid die erop gericht is de energie-infrastructuur van de EU-landen aan elkaar te koppelen. In de [TEN-E-verordening](#) in overeenstemming met de doelstelling inzake klimaatneutraliteit voor 2050, zijn EU-regels vastgesteld voor grensoverschrijdende energie-infrastructuur. Er worden elf prioritaire corridors en drie prioritaire thematische gebieden vastgesteld, alsook nieuwe projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's) tussen de EU-lidstaten. Daarnaast worden projecten van wederzijds belang (PWB's) tussen de EU en derde landen ingevoerd, wordt de rol van offshore-windenergieprojecten benadrukt en worden toekomstige aardgasprojecten uitgesloten van EU-financiering. De verordening bevordert tevens de integratie van hernieuwbare energiebronnen en nieuwe schone-energietechnologieën in het energiesysteem, verbindt regio's die momenteel afgesneden zijn van de Europese energiemarkten, versterkt bestaande grensoverschrijdende interconnecties, bevordert de samenwerking met partnerlanden en stelt manieren voor om de vergunnings- en goedkeuringsprocedures te vereenvoudigen en te versnellen.



2. Herziening van de energiebelastingrichtlijn

In juli 2021 publiceerde de Commissie een [voorstel](#) tot herziening van de [energiebelastingrichtlijn \(Richtlijn 2003/96\)](#), waarin werd voorgesteld de belasting op energieproducten af te stemmen op het energie- en klimaatbeleid van de EU, schone technologieën te bevorderen en achterhaalde vrijstellingen en verlaagde tarieven af te schaffen die momenteel het gebruik van fossiele brandstoffen aanmoedigen.

D. Hulpbronspecifieke vraagstukken

1. Zonne-energie

In het REPowerEU-plan werd een strategie ingevoerd om de fotovoltaïsche capaciteit te verdubbelen tot 320 gigawatt (GW) vóór 2025 en tot 600 GW vóór 2030. Het plan omvatte ook een gefaseerde wettelijke verplichting om op nieuwe openbare, commerciële en residentiële gebouwen zonnepanelen te installeren en een strategie om het uitrolpercentage van warmtepompen in stadsverwarmingssystemen en gemeentelijke verwarmingssystemen te verdubbelen. In het kader van het plan moeten de lidstaten ook plannen vaststellen en goedkeuren voor specifieke prioritaire gebieden voor hernieuwbare energie, met verkorte en vereenvoudigde vergunningsprocedures.

2. Biomassa, biobrandstoffen en waterstof

De [Richtlijn hernieuwbare energie \(Richtlijn \(EU\) 2018/2001\)](#), bevat een streefcijfer van 1 % vóór 2025 en 5,5 % vóór 2030 voor geavanceerde biobrandstoffen, biogas en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO) in de vervoerssector.

In juli 2020 zijn met de EU-strategie voor de [integratie van energiesystemen](#) en de [waterstofstrategie](#) drie doelstellingen ingevoerd: vóór 2024 ten minste 6 GW aan elektrolyse-installaties voor de productie van hernieuwbare waterstof installeren en tot 1 miljoen ton hernieuwbare waterstof produceren in de EU; vóór 2030 ten minste 40 GW aan elektrolyse-installaties voor de productie van hernieuwbare waterstof installeren en tot 10 miljoen ton hernieuwbare waterstof produceren in de EU; en de grootschalige uitrol van hernieuwbare waterstof vanaf 2030. In mei 2022 werd in het REPowerEU-plan de doelstelling vastgesteld om vóór 2030 zowel 10 miljoen ton hernieuwbare waterstof te produceren als te importeren. In oktober 2023 werd in de richtlijn hernieuwbare energie het indicatieve streefcijfer vastgesteld van 42 % hernieuwbare waterstof in het totale waterstofverbruik vóór 2030 en 60 % vóór 2035 voor de industrie.

3. Offshore-windenergie

Op 19 november 2020 publiceerde de Commissie een EU-strategie voor [hernieuwbare offshore-energie](#), die tot doel heeft de elektriciteitsproductie uit hernieuwbare offshore-energiebronnen in de EU te verhogen van 12 GW in 2020 tot meer dan 60 GW vóór 2030 en 300 GW vóór 2050. Met de [TEN-E-verordening](#) die in juni 2022 in werking is getreden, werden niet-bindende regionale overeenkomsten voor de ontwikkeling van hernieuwbare offshore-energie geïntroduceerd. In januari 2023 bereikten de lidstaten overeenstemming over hogere niet-bindende doelstellingen voor de opwekking van hernieuwbare offshore-energie van 111 GW en 317 GW vóór 2030 resp. 2050.

4. Oceaanenergie

In januari 2014 publiceerde de Commissie haar actieplan voor [blauwe energie](#) om de ontwikkeling van oceaanenergie te ondersteunen, met inbegrip van golfslag- en



getijdenenergie, de omzetting van thermische energie en osmose-energie. In de strategie voor [hernieuwbare offshore-energie](#) werd ook benadrukt dat de sector van de mariene hernieuwbare energie 5 keer zou moeten worden opgeschaald vóór 2030 en 25 keer vóór 2050.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft consequent gepleit voor het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en erop gewezen dat het belangrijk is om in dit verband bindende streefcijfers vast te stellen voor 2020, en recentelijk ook voor 2030.

In januari 2018 [ondersteunde](#) het Parlement, met het oog op de herziening van de richtlijn hernieuwbare energie in 2018, een bindend streefcijfer van ten minste 35 % hernieuwbare energie in de Unie vóór 2030 en bekrachtigde het de consumptie van zelfgeproduceerde energie als een recht. Na onderhandelingen met de Raad werd dit streefcijfer verlaagd naar ten minste 32 %.

In januari 2020 nam het Parlement een [resolutie](#) aan over de Europese Green Deal waarin het aandrong op een herziening van de richtlijn hernieuwbare energie en op de vaststelling van bindende nationale streefcijfers voor elke lidstaat, en pleitte voor de toepassing van het beginsel “energie-efficiëntie eerst” in alle sectoren en beleidsmaatregelen.

In mei 2021 nam het Parlement een [resolutie](#) aan over een Europese strategie inzake geïntegreerde energiesystemen en een [resolutie](#) over een Europese waterstofstrategie, waarin het pleitte voor decarbonisatie van en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen bij de productie van elektriciteit en waterstof en waarin de Commissie werd verzocht een garantie van oorsprong toe te kennen aan hernieuwbare waterstof en de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen te bevorderen.

In februari 2022 nam het Parlement een [resolutie](#) aan over een Europese strategie voor hernieuwbare offshore-energie. In de resolutie werd erop gewezen dat de geïnstalleerde capaciteit voor offshorewindenergie 70 à 79 GW moet bedragen om de transitie naar een vermindering van de broeikasgasemissies met 55 % vóór 2030 betaalbaar te maken, en werd ertoe opgeroepen de reductiedoelstelling van 55 % vóór 2030 te overschrijden.

In september 2022 steunde het Parlement in zijn [standpunt in eerste lezing](#) over de herziening van de richtlijn hernieuwbare energie het voorstel van de Commissie om het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het eindenergieverbruik van de EU uiterlijk in 2030 te verhogen tot 45 %.

In oktober 2023 verhoogden het Parlement en de Raad het streefcijfer voor hernieuwbare energie voor 2030 tot 42,5 %, met als einddoel 45 % – bijna een verdubbeling van het bestaande aandeel van hernieuwbare energie in de EU.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de website van de [Commissie industrie, onderzoek en energie](#) (ITRE).

[Bezoek de homepage van het Europees Parlement over hernieuwbare energie.](#)

Matteo Ciucci
11/2023



2.4.10. KERNENERGIE

Kernenergie is een koolstofarm alternatief voor fossiele brandstoffen en vertegenwoordigt bijna 26 % van de in de EU opgewekte elektriciteit. Sinds de rampen van Tsjernobyl in 1986 en Fukushima in 2011 is kernenergie echter zeer omstreden geworden. Hoewel de lidstaten zelf al dan niet voor kernenergie kiezen als onderdeel van hun energiemix, wordt er in het EU-recht naar gestreefd de veiligheidsnormen binnen kerncentrales te verbeteren en de veilige hantering en berging van radioactief afval te waarborgen.

RECHTSGROND

Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ([Euratom-Verdrag](#)), de artikelen 40 tot en met 52 (investeringen, gemeenschappelijke ondernemingen en voorziening) en 92 tot en met 99 (de gemeenschappelijke markt op het gebied van kernenergie).

DOELSTELLINGEN

Om het algemene tekort aan “conventionele” energie in de jaren 1950 aan te pakken, richtten de zes oorspronkelijke lidstaten zich op kernenergie als middel om energieonafhankelijkheid te bereiken. Aangezien de kosten voor de investeringen in kernenergie niet door individuele landen konden worden gedragen, hebben de oorspronkelijke lidstaten de handen ineengeslagen en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) opgericht.

RESULTATEN

A. Nucleaire veiligheid

Nucleaire veiligheid betreft de veilige exploitatie van nucleaire installaties, de bescherming tegen straling en de toepassing van veiligheidscontroles op kernmateriaal in derde landen. De EU wil een cultuur van doeltreffende nucleaire veiligheid stimuleren en ijvert daartoe ook voor de invoering van de strengste normen op het vlak van nucleaire veiligheid en straling. De lidstaten zijn verplicht om een nationaal kader vast te stellen met betrekking tot nucleaireveiligheidsvoorschriften, het verlenen van vergunningen voor kerncentrales, toezicht en handhaving. Andere prioriteiten van de EU zijn een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval, en de ontmanteling en sanering van terreinen en installaties van voormalige kerncentrales.

1. Wetgevingswerkzaamheden

a. Het Euratom-Verdrag

In de richtlijn inzake basisveiligheidsnormen ([Richtlijn 2013/59/Euratom](#)) zijn uniforme basisveiligheidsnormen vastgesteld voor de bescherming van de gezondheid van werknemers, leden van de bevolking en patiënten. Ook zijn er precieze parameters vastgesteld en wordt de discretionaire beslissingsbevoegdheid beperkt gehouden. De richtlijn is van toepassing onder normale omstandigheden, maar heeft ook betrekking op geplande blootstellingssituaties en blootstelling in een noodsituatie. De vereisten



inzake de voorbereiding en reactie op noodsituaties zijn aangescherpt en aangevuld met de lessen die zijn getrokken uit het kernongeval in Fukushima in 2011.

b. De richtlijn inzake nucleaire veiligheid

Na het kernongeval in Fukushima heeft de Commissie een uitgebreide risico- en veiligheidsbeoordeling uitgevoerd van alle kerncentrales in de EU om na te gaan of de kerninstallaties voldoende veilig en robuust zijn als zich in de natuur extreme gebeurtenissen voordoen. De Commissie gaf de huidige EU-veiligheidsnormen over het geheel genomen een positieve beoordeling, maar benadrukte ook de behoefte aan verdere verbeteringen om te zorgen voor meer samenhang in de aanpak van de verschillende lidstaten en om gelijke tred te houden met internationale beste praktijken ([COM\(2012\)0571](#)). Samen met de Groep Europese regelgevers op het gebied van nucleaire veiligheid stelde de Commissie collegiaal getoetste nationale actieplannen op met tijdschema's voor de fysieke verbetering van EU-reactoren.

In 2014 werden de EU-brede veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties geactualiseerd ([Richtlijn 2014/87/Euratom](#)). In februari 2015 stelde de Commissie voor om de in de artikelen 41 en 44 van het Euratom-Verdrag vastgestelde informatievoorschriften te herzien en af te stemmen op de nieuwe beleidsontwikkelingen.

In 2018 kwam de Commissie met een voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een Europees instrument voor internationale samenwerking inzake nucleaire veiligheid ([Verordening \(Euratom\) 2021/948 van de Raad](#)), dat in de plaats kwam van het vorige instrument voor samenwerking inzake nucleaire veiligheid en een aanvulling vormde op het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking op basis van het Euratom-Verdrag ([COM\(2018\)0462](#)).

In juni 2021 trad het nieuwe Europees instrument voor internationale samenwerking inzake nucleaire veiligheid in werking, met een begroting van 300 miljoen EUR voor de periode 2021-2027.

2. Bescherming tegen straling

Blootstelling aan ioniserende straling vormt een aanzienlijk gevaar voor de menselijke gezondheid en het milieu. In [Richtlijn 2013/59/Euratom](#) van de Raad van december 2013 zijn basisnormen vastgesteld voor de bescherming tegen de gevaren als gevolg van blootstelling aan ioniserende straling. Deze richtlijn vervangt vijf andere richtlijnen en heeft de EU-wetgeving dan ook vereenvoudigd. Tevens worden er bindende voorschriften ingevoerd voor de bescherming tegen radon binnenshuis, het gebruik van bouwmaterialen en de milieumonitoring van lozingen van radioactieve afvalstoffen uit kerninstallaties. Daarnaast zijn in [Richtlijn 2013/51/Euratom](#) van de Raad voorschriften vastgesteld voor de controle van radioactieve stoffen in voor menselijke consumptie bestemd water.

In verschillende verordeningen (waaronder [Uitvoeringsverordening \(EU\) 2020/1158 van de Commissie](#)) zijn naar aanleiding van het ongeval in de kerncentrale van Tsjernobyl voorwaarden vastgesteld voor de invoer van landbouwproducten van oorsprong uit derde landen. Bij [Verordening \(Euratom\) 2016/52 van de Raad](#) zijn de maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar vastgesteld.

[Sinds de Brexit vallen de betrekkingen met het Verenigd Koninkrijk op het gebied van kernenergie](#) onder de [overeenkomst tussen Euratom en het Verenigd Koninkrijk](#), die



een stabiel kader biedt om de samenwerking en handel met het Verenigd Koninkrijk op dit punt voort te zetten.

3. Vervoer van radioactieve (afval)stoffen

In 1992 werd in de EU een stelsel van voorafgaande vergunningen voor de overbrenging van radioactieve afvalstoffen ingevoerd. Dit werd aanzienlijk gewijzigd bij [Richtlijn 2006/117/Euratom van de Raad](#) van november 2006 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstof. Overeenkomstig artikel 20 moeten de lidstaten om de drie jaar bij de Commissie verslag uitbrengen over de uitvoering van deze richtlijn. In [Verordening \(Euratom\) nr. 1493/93](#) van de Raad zijn de regels vastgesteld voor het uitoefenen van controle op de overbrenging van radioactieve stoffen tussen de lidstaten.

4. Afvalbeheer

In 2011 is een wettelijk kader voor afvalbeheer in de EU in het leven geroepen door middel van [Richtlijn 2011/70/Euratom](#) van de Raad tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. In deze richtlijn wordt voorzien in een scherp toezicht op nationale programma's voor de bouw en het beheer van definitieve opslagplaatsen, en in wettelijk bindende veiligheidsnormen. De lidstaten stelden in 2015 hun eerste nationale programma's vast en moeten om de drie jaar nationale verslagen indienen over de uitvoering van de richtlijn.

5. Ontmanteling

De ontmanteling van een kerncentrale behelst diverse activiteiten, gaande van het stilleggen en de verwijdering van nucleair materiaal tot de sanering van het terrein en de totale eliminatie van radiologische gevaren. De uiteindelijke verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de lidstaten. In juni 2018 heeft de Commissie twee voorstellen goedgekeurd voor een verordening van de Raad ([COM/2018/0466](#) en [COM/2018/0467](#)) tot vaststelling van specifieke financiële programma's voor de ontmanteling van nucleaire faciliteiten en het beheer van kernafval met betrekking tot de kerncentrales in Bulgarije (Kozloduy), Slowakije (Bohunice) en Litouwen (Ignalina), en nucleaire onderzoeksinstallaties op vier locaties van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie. De voorgestelde begrotingstoewijzing voor 2021-2027 bedraagt:

- 466 miljoen EUR, met een maximaal EU-medefinancieringspercentage van 50 % voor de periode 2021-2027 voor het Kozloduy-programma en voor het Bohunice-programma;
- 552 miljoen EUR, met een maximaal EU-medefinancieringspercentage van 86 % voor de periode 2021-2027 voor het Ignalina-programma.

De Verordeningen [\(Euratom\) 2021/100](#) en [\(EU\) 2021/101](#) van de Raad zijn op 25 januari 2021 vastgesteld. Ze zijn op 21 februari 2021 in werking getreden en sinds 1 januari 2021 van toepassing.

6. Veiligheidscontrole op nucleair materiaal

Er zijn een aantal verordeningen vastgesteld en gewijzigd om een waarborgstelsel op te zetten dat ervoor zorgt dat nucleair materiaal enkel wordt gebruikt voor de door de gebruikers aangegeven toepassingen en dat internationale voorschriften worden nageleefd, bijvoorbeeld Verordening [\(Euratom\) nr. 302/2005](#) van de Commissie. Deze



waarborgen de volledige splijtstofcyclus, van de ontginning van nucleair materiaal in de lidstaten tot de invoer uit en de uitvoer naar landen buiten de EU. De Commissie is belast met de controle van nucleair materiaal voor civiel gebruik in de EU.

B. Kernonderzoek, opleidingsactiviteiten en informatie

Kernonderzoek in de EU wordt gefinancierd via meerjarige kaderprogramma's. Het Euratom-programma voor onderzoeks- en opleidingsactiviteiten op het gebied van kernenergie is een op zichzelf staande aanvulling op Horizon 2020, het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie. Voor de periode 2021-2025 is aan het Euratom-programma een bedrag toegewezen van 1,38 miljard EUR, verdeeld over drie specifieke programma's: een programma voor acties onder contract op het gebied van onderzoek naar fusie-energie (583 miljoen EUR), kernsplijting en stralingsbescherming (266 miljoen EUR), en een programma voor eigen acties van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie (532 miljoen EUR).

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De rol van het Parlement in de besluitvorming in het kader van het Euratom-Verdrag is beperkt, aangezien het enkel beschikt over raadgevende bevoegdheden. Desalniettemin heeft het steeds benadrukt dat het noodzakelijk is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de EU-instellingen en de lidstaten te verduidelijken en het kader van de EU inzake diverse aspecten van kerninstallaties te versterken, en dat het belangrijk is de veiligheids- en milieubeschermingsvoorschriften te verbeteren.

In zijn [resolutie van juli 2011](#) over energie-infrastructuurprioriteiten voor 2020 en daarna toonde het Parlement zich voorstander van het besluit van de Commissie om stresstests voor kerncentrales in de EU in te voeren. In een [aanvullende resolutie](#) van maart 2013 wees het Parlement op de beperkingen van de door de Commissie in 2012 uitgevoerde stresstests en verzocht het om er aanvullende criteria in op te nemen, met name met betrekking tot slijtage, menselijke fouten en mankementen in reactorvaten. Het Parlement drong aan op de volledige tenuitvoerlegging van de veiligheidsverbeteringen.

In zijn in [eerste lezing aangenomen standpunt van juni 2011](#) over het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval steunde het Parlement het voorstel van de Commissie voor een volledig verbod op de uitvoer van radioactief afval, terwijl de Raad er voorstander van was om de uitvoer onder strikte voorwaarden toe te staan.

Op 14 maart 2013 sprak het Parlement, naar aanleiding van de ramp in Fukushima, in zijn [resolutie over de risico- en veiligheidsbeoordelingen van kerncentrales in de Europese Unie](#) (stresstests) zijn steun uit voor het besluit van de Commissie om de Europese nucleaire installaties aan stresstests te onderwerpen, maar bekritiseerde het de beperkte reikwijdte van de tests en drong het erop aan om deze in de toekomst uit te breiden met aanvullende criteria.

In zijn in [eerste lezing aangenomen standpunt van oktober 2013](#) over het voorstel voor een richtlijn van de Raad met bijgewerkte basisnormen voor de bescherming tegen ioniserende straling riep het Parlement opnieuw op tot een wijziging van de rechtsgrond. Daarmee werd de reikwijdte van de richtlijn uitgebreid naar alle geplande, bestaande, accidentele of noodsituaties waarbij een risico van blootstelling aan ioniserende straling bestaat, en werden de dosislimieten voor blootstelling



aangescherpt. Tevens werd er voorzien in strengere regels met betrekking tot sancties en schadeherstel en werd de voorlichting van de bevolking verbeterd.

Om kernenergie in de EU-duurzaamheidstaxonomie op te nemen, bracht de Commissie op 21 april 2021 een aantal wijzigingen aan in de taxonomieverordening van de EU ([Verordening \(EU\) 2020/852](#)), die in juli 2020 in werking trad. De regels, die nauwkeurig zijn omschreven in een gedelegeerde EU-taxonomieverordening klimaat ([Gedelegeerde Verordening \(EU\) 2021/2139 van de Commissie](#)), bevatten gedetailleerde criteria voor groene financiering, waarbij gas en kernenergie buiten beschouwing worden gelaten, zodat het Parlement daar later een afzonderlijk besluit over zou kunnen nemen.

Op 1 maart 2022 verwierp het Parlement in zijn [resolutie over de aanval van Rusland op Oekraïne](#) “categorisch de Russische retoriek [...] dat het land massavernietigingswapens zou kunnen inzetten”, waarbij het Rusland herinnerde aan zijn internationale verplichtingen en waarschuwde voor de gevaren van een nucleaire escalatie van het conflict.

In zijn [resolutie van 7 april 2022](#) over de conclusies van de bijeenkomst van de Europese Raad van 24 en 25 maart 2022, onder meer over de recentste ontwikkelingen in de oorlog tegen Oekraïne en de EU-sancties tegen Rusland en de tenuitvoerlegging daarvan, drong het Parlement aan op aanvullende strafmaatregelen, onder meer door “per direct een volledig embargo op de invoer van olie, kolen, kernbrandstof en gas uit Rusland in te stellen”, vergezeld van een plan om de continuïteit van de energievoorziening van de EU te waarborgen, alsook een strategie om “de sancties af te bouwen ingeval Rusland stappen onderneemt om de onafhankelijkheid [...] van Oekraïne [...] te herstellen”. Het Parlement veroordeelde tevens de overname door Russische troepen van actieve of ontmantelde nucleaire installaties en locaties op het grondgebied van Oekraïne.

Na eerst bezwaar te hebben gemaakt tegen de [aanvullende gedelegeerde EU-taxonomieverordening klimaat](#), waarin onder strikte voorwaarden specifieke kern- en gasenergieactiviteiten zijn opgenomen in de lijst van economische activiteiten die onder de EU-taxonomie vallen, besloot het Parlement op 11 juli 2022 geen veto uit te spreken tegen het voorstel van de Commissie.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de website van de [Commissie industrie, onderzoek en energie](#).

Corinne Cordina
10/2023



2.5. MILIEUBELEID



2.5.1. MILIEUBELEID: ALGEMENE BEGINSELEN EN BASISKADER

Het Europese milieubeleid is gebaseerd op de beginselen van voorzorg, preventie en bestrijding van verontreiniging bij de bron, en op het beginsel dat “de vervuiler betaalt”. De EU wordt geconfronteerd met complexe milieukwesties die variëren van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies tot uitputting van hulpbronnen en vervuiling. Het milieubeleid heeft onlangs een centrale plaats gekregen in de beleidsvorming van de EU met de lancering door de Commissie van de Europese Green Deal (2019) als de belangrijkste drijvende kracht achter haar strategie voor economische groei.

RECHTSGROND

Artikelen 11 en 191 tot en met 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De EU is bevoegd om op te treden op alle gebieden van het milieubeleid, zoals lucht- en waterverontreiniging, afvalbeheer en klimaatverandering. Haar mogelijkheden tot actie worden beperkt door het subsidiariteitsbeginsel en door de unanimiteitsvereiste in de Raad op het vlak van fiscale aangelegenheden, stedelijke en plattelandsontwikkeling, grondgebruik, kwantitatief waterbeheer, de keuze van energiebronnen en de structuur van de energievoorziening.

OORSPRONG EN ONTWIKKELING

Het Europese milieubeleid ontstond tijdens de Europese Raad van 1972 in Parijs, waar de staatshoofden en regeringsleiders (na de eerste VN-conferentie over het milieu) verklaarden dat er in het kader van de economisch beleid behoefte was aan een milieubeleid van de Gemeenschap en opriepen tot een actieprogramma. Via de Europese Akte van 1987 werd vervolgens een nieuwe, aan het milieu gewijde titel geïntroduceerd, die de eerste rechtsgrondslag bood voor een gemeenschappelijk milieubeleid dat gericht was op het behouden van de kwaliteit van het milieu, het beschermen van de menselijke gezondheid en het waarborgen van een rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Met de latere herzieningen van de Verdragen werden de betrokkenheid van de Gemeenschap bij milieubescherming en de rol van het Europees Parlement bij de ontwikkeling hiervan verder versterkt. Met het Verdrag van Maastricht (1993) werd het milieu tot officieel beleidsterrein van de EU uitgeroepen, werd de medebeslissingsprocedure ingevoerd en werd het systeem van stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad tot algemene regel verheven. Met het Verdrag van Amsterdam (1999) werd de verplichting vastgesteld om milieubescherming in alle sectorale EU-beleidsterreinen te integreren, met als doel duurzame ontwikkeling te bevorderen. De bestrijding van klimaatverandering ([2.5.2](#)) werd een specifieke doelstelling in het Verdrag van Lissabon (2009), evenals duurzame ontwikkeling in de betrekkingen met derde landen. Het Verdrag van Lissabon kende de EU ook rechtspersoonlijkheid toe, waardoor de EU internationale overeenkomsten kan sluiten. Deze vooruitgang heeft de rol van de EU als belangrijke speler op het gebied van mondiale milieubescherming versterkt, waarbij zij het voortouw neemt met belangrijke initiatieven zoals de Europese Green Deal en de [EU-klimaatwet](#).



ALGEMENE BEGINSELEN

Het EU-milieubeleid is gebaseerd op de beginselen van voorzorg, preventie en bestrijding van verontreiniging bij de bron, alsook op het beginsel dat “de vervuiler betaalt”. Het voorzorgsbeginsel is een risicobeheersinstrument dat een rol speelt wanneer er wetenschappelijke onzekerheid bestaat over een vermoed risico voor de menselijke gezondheid of het milieu dat voortvloeit uit een bepaalde maatregel of een bepaald beleid. Indien er bijvoorbeeld twijfel bestaat over mogelijk gevaarlijke effecten van een product en indien de onzekerheid aanhoudt na een objectieve, wetenschappelijke beoordeling, is het op grond van dit beginsel geboden het product uit de handel te nemen. Dergelijke maatregelen dienen niet-discriminerend en evenredig te zijn en moeten worden herzien zodra er meer wetenschappelijke gegevens beschikbaar zijn.

Het beginsel dat “de vervuiler betaalt” werd ingevoerd met de [milieuaansprakelijkheidsrichtlijn](#), die gericht is op het voorkomen of herstellen van milieuschade aan beschermde soorten, natuurlijke habitats, water en bodem. Exploitanten die bepaalde beroepswerkzaamheden verrichten, zoals het vervoer van gevaarlijke stoffen, of activiteiten die lozing in wateren met zich meebrengen, dienen voorzorgsmaatregelen te treffen wanneer er sprake is van een onmiddellijke bedreiging van het milieu. Indien de schade reeds is toegebracht, zijn zij verplicht de nodige maatregelen te treffen om de schade te herstellen en de kosten daarvan te betalen. Het toepassingsgebied van de richtlijn is drie keer uitgebreid, respectievelijk met het beheer van winningsafval, de exploitatie van geologische opslaglocaties en de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten.

Daarnaast is de integratie van milieuaspecten in andere EU-beleidsterreinen een belangrijk concept in de Europese politiek geworden na de Europese Raad in 1998 in Cardiff. De integratie van het milieubeleid heeft de afgelopen jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt, bijvoorbeeld op het gebied van energiebeleid, zoals blijkt uit de parallelle ontwikkeling van het klimaat- en energiepakket van de EU of uit de routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050.

In december 2019 heeft de Commissie de Europese Green Deal gelanceerd, die ervoor moet zorgen dat Europa het eerste klimaatneutrale continent in de wereld wordt. In 2021 werd de [EU-klimaatwet](#) aangenomen, die de EU ertoe verplicht uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken en die het doel stelt om de netto-uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990.

BASISKADER

A. Milieuactieprogramma's

Sinds 1973 voorziet de Commissie in meerjarige milieuactieprogramma's (MAP's) met daarin nieuwe wetgevingsvoorstellen en doelstellingen voor het EU-milieubeleid. In mei 2022 trad het [8e MAP](#) in werking, als wettelijk overeengekomen gemeenschappelijke agenda voor milieubeleid tot eind 2030.

Hierin wordt de visie van het 7e MAP voor 2050 nogmaals bevestigd: het welzijn van iedereen waarborgen en daarbij binnen de grenzen van onze planeet blijven.



Het nieuwe programma steunt en bouwt voort op de milieu- en klimaatdoelstellingen van de Europese Green Deal door middel van zes prioritaire doelstellingen:

- verwezenlijking van de doelstelling om de broeikasgasemissies uiterlijk in 2030 terug te dringen en om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken;
- vergroting van het aanpassingsvermogen, versterking van de veerkracht en vermindering van de kwetsbaarheid voor klimaatverandering;
- toewerken naar een regeneratief groeiemodel, loskoppeling van economische groei en het gebruik van hulpbronnen en milieuschade, en versnelling van de overgang naar een circulaire economie;
- nastreven van de ambitie om alle verontreiniging tot nul terug te dringen, ook voor lucht, water en bodem, en bescherming van de gezondheid en het welzijn van de Europeanen;
- bescherming, behoud en herstel van de biodiversiteit en verbetering van het natuurlijk kapitaal (met name lucht, water, bodem, bos, zoetwater, moerasland en mariene ecosystemen);
- vermindering van de milieu- en klimaatdruk in verband met productie en consumptie (met name op het gebied van energie, industriële ontwikkeling, gebouwen en infrastructuur, mobiliteit en het voedselsysteem).

B. Horizontale strategieën

De EU heeft in 2001 haar eerste **strategie voor duurzame ontwikkeling** (SDO) ingevoerd, waarmee zij een milieudimensie aan haar strategie van Lissabon toevoegde. In reactie op de door de VN in 2015 aangenomen Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, publiceerde de Commissie in 2016 een mededeling getiteld “Volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst – Europese duurzaamheidsmaatregelen”, waarin wordt uiteengezet hoe de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG’s) in de beleidsprioriteiten van de EU kunnen worden geïntegreerd.

In januari 2019 presenteerde de Commissie een discussienota over de duurzameontwikkelingsdoelstellingen getiteld “[Naar een duurzaam Europa in 2030](#)”, waarin drie scenario’s worden voorgesteld om de duurzameontwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken. Het Parlement heeft zijn steun uitgesproken voor het meest verreichende scenario, waarin wordt voorgesteld sturing te geven aan alle acties van de EU en de lidstaten door specifieke doelstellingen voor de uitvoering van de SDG’s vast te leggen, concrete doelstellingen voor 2030 voor te stellen en een mechanisme voor verslaglegging over en monitoring van de voortgang van de SDG’s in het leven te roepen.

In 2011 heeft de EU haar biodiversiteitsstrategie voor 2020 vastgesteld, waarin de verbintenissen zijn opgenomen die zijn aangegaan in het kader van het VN-Verdrag inzake biologische diversiteit (CBD), de belangrijkste internationale overeenkomst inzake biodiversiteit, waarbij de EU partij is. Als bijdrage aan de besprekingen over een mondiaal biodiversiteitskader voor de periode na 2020 (VN-biodiversiteitsconferentie 2022 (COP15)) presenteerde de Commissie in mei 2020 haar [biodiversiteitsstrategie voor 2030](#) als een alomvattend, ambitieus langetermijnplan om de natuur te beschermen en de achteruitgang van ecosystemen om te buigen. In juni 2021 heeft



het Parlement deze strategie bekrachtigd en verdere voorstellen gedaan om deze te versterken.

In het kader van de Europese Green Deal heeft de Commissie in mei 2020 haar “[van boer tot bord](#)”-strategie gepresenteerd, die tot doel heeft voedselsystemen eerlijk, gezond en milieuvriendelijk te maken. Het Parlement heeft de visie en de doelstellingen van deze strategie in oktober 2021 grotendeels [goedgekeurd](#).

C. Internationale samenwerking op milieugebied

De EU vervult een belangrijke rol in de internationale onderhandelingen op milieugebied. Zij is partij bij vele mondiale, regionale en subregionale multilaterale milieuovereenkomsten over diverse onderwerpen, zoals natuurbescherming en biodiversiteit, klimaatverandering en grensoverschrijdende lucht- en waterverontreiniging. De EU heeft geholpen vorm te geven aan verschillende belangrijke internationale overeenkomsten die in 2015 op VN-niveau zijn gesloten, zoals de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling (waaronder de 17 mondiale SDG's en de 169 bijbehorende streefdoelen), de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering en het kader van Sendai voor rampenrisicovermindering. Ook werd zij dat jaar partij bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES), waarmee zij haar toewijding aan het behoud van de biodiversiteit en het beteugelen van de illegale handel in wilde dieren en planten onderstreept.

D. Milieueffectbeoordeling en inspraak van het publiek

Bepaalde afzonderlijke (particuliere of openbare) projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, bijvoorbeeld de aanleg van een snelweg of een luchthaven, worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling ([MEB](#)). Voorts wordt een aantal overheidsplannen en -programma's (bijvoorbeeld op het gebied van landgebruik, vervoer, energie, afval of landbouw) onderworpen aan een soortgelijk proces met de naam strategische milieueffectbeoordeling ([SMEB](#)). Hierin worden milieuoverwegingen reeds in de planningsfase geïntegreerd, en worden mogelijke gevolgen in aanmerking genomen alvorens een project wordt goedgekeurd of toegelaten, teneinde een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen. In beide gevallen vormt openbare raadpleging een centraal element. Dit is terug te voeren op het Verdrag van Aarhus, een multilaterale milieuovereenkomst onder auspiciën van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (VN/ECE) die in 2001 in werking is getreden en waarbij de EU en al haar lidstaten partij zijn. Dit verdrag kent het publiek drie rechten toe: het recht op publieke inspraak bij besluitvorming op het gebied van milieuaangelegenheden, het recht op toegang tot milieu-informatie die de overheid bezit (bijvoorbeeld over de toestand van het milieu of van de menselijke gezondheid wanneer die wordt aangetast door het milieu) en het recht op toegang tot de rechter indien de twee andere rechten niet worden geëerbiedigd.

E. Uitvoering, handhaving en toezicht

Sinds de jaren zeventig heeft de EU haar milieuwetgeving sterk uitgebreid. Momenteel zijn er op dit vlak enkele honderden richtlijnen, verordeningen en besluiten van kracht. De doeltreffendheid van het milieubeleid van de EU hangt echter voornamelijk af van de uitvoering ervan op nationaal, regionaal en lokaal niveau, en gebrekkige toepassing en handhaving blijven een belangrijk probleem. Het is dan ook van cruciaal belang



toezicht te houden op zowel de toestand van het milieu als het uitvoeringsniveau van de EU-milieuwetgeving.

Om de grote verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot het uitvoeringsniveau aan te pakken, heeft de EU in 2001 haar goedkeuring gehecht aan (niet-bindende) [minimumcriteria voor milieu-inspecties](#). Om de handhaving van de milieuwetgeving van de EU te verbeteren, zijn de lidstaten verplicht om doeltreffende, evenredige en afschrikkende [strafrechtelijke sancties](#) vast te stellen voor de meest ernstige milieudelicten. Voorbeelden hiervan zijn: illegale uitstoot of lozing van stoffen in de lucht, het water of de grond; illegale handel in wilde dieren en planten; illegale handel in ozonafbrekende stoffen; en illegale overbrenging of storting van afvalstoffen. Het netwerk van de Europese Unie voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL) is een internationaal netwerk van de milieu instanties van de EU-lidstaten, de toetredingslanden en de kandidaat-lidstaten, alsook Noorwegen, opgericht om de handhaving te verbeteren door het bieden van een platform voor de uitwisseling van ideeën en beste praktijken voor beleidsmakers, milieu-inspecteurs en handhavingsfunctionarissen.

In mei 2016 voerde de Commissie de [evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid](#) in, een nieuw instrument om een volledige uitvoering van de EU-milieuwetgeving te helpen bereiken. Deze evaluatie gaat hand in hand met de bijbehorende geschiktheidscontrole (programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving – “Refit”) van verplichtingen op het gebied van toezicht en rapportage volgens bestaande EU-wetgeving. Doel hiervan is het proces eenvoudiger en minder duur te maken.

In 1990 is in Kopenhagen het Europees Milieuagentschap ([EEA](#)) opgericht om de ontwikkeling, de tenuitvoerlegging en de evaluatie van het milieubeleid te ondersteunen en het grote publiek hiervan op de hoogte te brengen. In 2020 publiceerde het EEA zijn [zesde verslag over de toestand van het milieu](#) met vooruitzichten voor het milieu in Europa.

De EU beheert ook het Europees programma voor aardobservatie ([Copernicus](#)), dat satellietobservatiegegevens verstrekt over land, mariene gebieden, de atmosfeer en klimaatverandering. Met betrekking tot verontreinigende stoffen die in de lucht, het water en de grond worden uitgestoten bevat het Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen ([Europees PRTR](#)) belangrijke milieugegevens die afkomstig zijn van meer dan 30 000 industriële installaties in de EU.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement vervult een belangrijke rol bij de totstandkoming van de milieuwetgeving van de EU. Tijdens zijn achtste zittingsperiode (2014-2019) heeft het zich onder meer beziggehouden met wetgeving op grond van het actieplan voor de circulaire economie (over afval, batterijen, afgedankte auto's, het storten van afval enzovoorts) en vraagstukken op het gebied van klimaatverandering (ratificatie van de Overeenkomst van Parijs, verdeling van de inspanningen, boekhouding in verband met landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in de klimaatveranderingsverbintenissen van de Unie, de hervorming van het ETS enzovoorts).

Het Parlement heeft herhaaldelijk erkend dat er prioriteit moet worden gegeven aan een betere uitvoering. In een resolutie over “meer voordelen door EU-milieumaatregelen: vertrouwen kweken door de kennis en de reactiecapaciteit te verbeteren”, bekritiseerde



het Parlement het ontoereikende niveau van de uitvoering van de milieuwetgeving in de lidstaten en deed het een aantal aanbevelingen voor een doelmatiger uitvoering, zoals de verspreiding van optimale werkwijzen onder de lidstaten en tussen regionale en plaatselijke autoriteiten. Tijdens zijn negende zittingsperiode (2019-2024) heeft het Parlement een belangrijke rol gespeeld bij de bespreking van de voorstellen van de Commissie in het kader van de Europese Green Deal, zowel bij het reageren op de voorstellen als bij het aangeven van de richtingen waarin het verdere ambitie en actie wil zien. Op 29 november 2019 kondigt het Parlement in Europa en wereldwijd een noodsituatie op het gebied van klimaat en milieu af. In oktober 2021 nam het Parlement de [gewijzigde Aarhus-verordening](#) aan waarover met de lidstaten was onderhandeld om toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te verruimen.

In 2021 heeft het Parlement tevens de [EU-klimaatwet](#) goedgekeurd, die de EU juridisch bindt tot het nemen van klimaatmaatregelen. Daarnaast heeft het in april 2023 in het kader van het “Fit for 55”-pakket wetgeving goedgekeurd die gericht is op de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website van de Commissie milieu, volksgezondheid en voedselveiligheid \(ENVI\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.5.2. DE BESTRIJDING VAN DE KLIMAATVERANDERING

De Europese Unie behoort tot de belangrijkste economieën in de strijd tegen de uitstoot van broeikasgassen. In 2020 lag de [uitstoot van broeikasgassen in de EU 31 % lager](#) dan in 1990: het laagste niveau in dertig jaar. Hiermee werd de doelstelling van de EU in het kader van het Protocol van Kyoto om de uitstoot tegen 2020 met 20 % terug te dringen, overtroffen. De Commissie presenteerde in 2019 de Europese Green Deal en heeft onlangs een reeks maatregelen voorgesteld om het streefdoel van de EU voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen vóór 2030 te verhogen naar 55 % en een koolstofvrije economie te verwezenlijken vóór 2050, in overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs.

RECHTSGROND EN DOELSTELLINGEN

Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie maakt de bestrijding van de klimaatverandering tot een expliciete doelstelling van het milieubeleid van de EU.

ALGEMENE ACHTERGROND

Menselijke activiteiten zoals de verbranding van fossiele brandstoffen, ontbossing en landbouw zorgen voor de uitstoot van broeikasgassen zoals koolstofdioxide (CO₂), methaan (CH₄), distikstofoxide (N₂O) en fluorkoolwaterstoffen. Deze broeikasgassen houden de warmte die het aardoppervlak uitstraalt vast, waardoor deze niet de ruimte in kan ontsnappen. Hierdoor warmt de aarde op. Volgens het [zesde syntheseverslag over klimaatverandering](#) van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC), dat in maart 2023 is gepubliceerd, zal de gemiddelde mondiale temperatuur naar de beste schattingen met 1,4 tot 4,4 °C stijgen voor het einde van deze eeuw.

De opwarming van de aarde heeft al geleid tot en zal ook in de toekomst leiden tot extremere weersomstandigheden (bijv. overstromingen, droogte, zware regenval en hittegolven), bosbranden, smeltende gletsjers en de stijging van de zeespiegel, verarming van de biodiversiteit, plantenziekten en plagen, tekorten aan voedsel en zoet water, woestijnvorming en migratie van mensen die deze gevaren willen ontvluchten. De wetenschap wijst uit dat het risico op onomkeerbare, catastrofale veranderingen sterk zal toenemen als de opwarming van de aarde met meer dan 2 °C – of zelfs 1,5 °C – boven het pre-industriële niveau uitstijgt.

Volgens de Stern Review van 2006 kost het beheersen van de opwarming van de aarde ons jaarlijks 1 % van het mondiale bbp en kunnen de kosten, indien we niet ingrijpen, oplopen tot ten minste 5 % en in het ergste geval zelfs 20 % van het mondiale bbp. Zo zou slechts een klein deel van het totale mondiale bbp nodig zijn om in een koolstofarme economie te investeren. De bestrijding van de klimaatverandering zou vervolgens veel meer nettovoordelen opleveren.

Het Kyoto-protocol was het eerste internationale verdrag waarin juridisch bindende doelstellingen werden vastgesteld voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Het werd op 11 december 1997 aangenomen en trad in 2005 in werking. Het protocol werd door 192 partijen geratificeerd en vormde als internationale



overeenkomst een mijlpaal in de strijd tegen klimaatverandering. De partijen bij het protocol hebben zich ertoe verbonden hun uitstoot van broeikasgassen terug te dringen tot individuele doelstellingen en volgens het beginsel van “gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden”. De eerste universele overeenkomst ter bestrijding van klimaatverandering werd in december 2015 in Parijs aangenomen tijdens de 21e Conferentie van de Partijen (COP 21) bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering. In het kader van de Overeenkomst van Parijs wordt ernaar gestreefd de stijging van de gemiddelde mondiale temperatuur op aarde ruim onder de 2 °C te houden, en wordt getracht de stijging tot 1,5 °C boven het pre-industriële niveau te beperken. Om dit doel te verwezenlijken, willen de partijen dat de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen zijn piek zo snel mogelijk bereikt en in de tweede helft van deze eeuw tot nul wordt teruggebracht. Ook de geldstromen moeten op deze doelstellingen worden afgestemd. Voor het eerst moeten alle partijen ambitieuze inspanningen leveren om hun uitstoot van broeikasgassen terug te dringen volgens het beginsel van “gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden”, d.w.z. overeenkomstig hun individuele situatie en de beschikbare mogelijkheden. Zij moeten hun klimaatactieplannen (“nationaal vastgestelde bijdragen”) eens in de vijf jaar bijwerken en de nieuwe plannen op transparante wijze meedelen. De meest kwetsbare en minst ontwikkelde landen evenals kleine eilandstaten in ontwikkeling worden zowel financieel als via capaciteitsopbouw gesteund. Aanpassing (bijv. zuinig omspringen met water, gewasrotatie, overheidsplanning, het verhogen van dijken en het verplaatsen van havens) en beperking (het bevorderen van het gebruik van hernieuwbare energie en de verandering van gedragspatronen) worden erkend als wereldwijde uitdagingen, naast het aanpakken van “verlies en schade” in verband met de negatieve gevolgen van de klimaatverandering. De ratificatie van de overeenkomst vereist een minimumaantal van 55 regeringen die verantwoordelijk zijn voor ten minste 55 % van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen. De Overeenkomst van Parijs werd op 5 oktober 2016 formeel door de EU geratificeerd en trad op 4 november 2016 in werking.

DOELSTELLINGEN EN RESULTATEN

A. De inspanningen van de EU in de strijd tegen de klimaatverandering

De EU heeft zich er in het kader van het beleidskader voor klimaat en energie voor 2030, dat in 2014 vóór de Overeenkomst van Parijs werd overeengekomen, toe verbonden uiterlijk in 2030 de volgende doelstellingen te verwezenlijken: het verlagen van de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 40 % onder het niveau van 1990, het bevorderen van de energie-efficiëntie met 32,5 % en het verhogen van het percentage hernieuwbare energiebronnen tot 32 % van het eindverbruik. Het beleidskader voor 2030 is een vervolg op de “20-20-20-doelstellingen” die in 2007 door de EU-leiders werden overeengekomen voor 2020: een verlaging met 20 % van de uitstoot van broeikasgassen, een verhoging met 20 % van het aandeel duurzame energie in het eindverbruik en een vermindering met 20 % van het totale primaire energieverbruik in de EU (ten opzichte van het niveau van 1990). Deze streefcijfers zijn omgezet in bindende wetgevingsmaatregelen, die vervolgens ook gekoppeld zijn aan de streefcijfers van de EU in het kader van het Kyoto-protocol.

De [EU-regeling voor de handel in emissierechten \(EU-ETS\)](#), de eerste en nog altijd de grootste internationale koolstofmarkt, is een cruciaal EU-beleidsinstrument



in de strijd tegen klimaatverandering. De regeling, die in 2005 werd vastgesteld, is gebaseerd op het beginsel van handel onder een absoluut emissieplafond (“cap and trade”): er wordt een plafond (“cap”) vastgesteld op de totale uitstoot van broeikasgassen, afkomstig van de meer dan 11 000 installaties (fabrieken, elektriciteitscentrales enz.) die in de regeling zijn opgenomen. Elke installatie koopt of ontvangt “emissierechten” die door de lidstaten worden geveild. Deze kredieten – die elk overeenkomen met één ton CO₂ – kunnen, indien ze niet worden gebruikt, worden verhandeld met andere installaties. Het totale aantal rechten wordt geleidelijk aan verlaagd. Er zullen twee fondsen worden opgezet, een moderniseringsfonds en een innovatiefonds, die lidstaten met een laag inkomen moeten helpen hun energiestelsels te moderniseren en innovatie moeten stimuleren door de financiering van projecten op het gebied van hernieuwbare energie en CO₂-afvang en -opslag, alsook koolstofarme projecten. Ook luchtvaartemissies vallen onder de EU-ETS. De huidige [vrijstelling voor intercontinentale vluchten](#) is echter verlengd tot eind 2023, wanneer de eerste fase van de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) van start zal gaan. [Zwitserland en de EU hebben besloten hun emissiehandelsregelingen aan elkaar te koppelen.](#)

Voor de uitstoot van sectoren die niet onder de EU-ETS vallen, waaronder de wegvervoers-, afval-, landbouw- en bouwsector, gelden in elke lidstaat bindende jaarlijkse reductiedoelstellingen voor broeikasgassen, die zijn vastgelegd in de [verordening inzake de verdeling van de inspanningen](#). Het Parlement en de Raad zijn minimumstreefcijfers voor 2021-2030 overeengekomen om het EU-doel te helpen verwezenlijken om de uitstoot van broeikasgassen in die sectoren ten opzichte van 2005 met 30 % te verlagen en bij te dragen aan de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs. Bovendien moet elke lidstaat er voor het eerst voor zorgen dat de uitstoot als gevolg van [landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw](#) niet hoger ligt dan de verwijderingen. Dit houdt dus in dat bebost land, bouwland en grasland duurzaam moeten worden beheerd om zo veel mogelijk broeikasgassen te kunnen opnemen uit de atmosfeer – ten minste de hoeveelheid die in de desbetreffende sector wordt uitgestoten (de zogenaamde “regel voor geen debet”) – en zo een belangrijke bijdrage te leveren aan de bestrijding van de klimaatverandering.

De [richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen](#) moet ervoor zorgen dat hernieuwbare energie, waaronder zonne-, wind-, water- en biomassa-energie, tegen 2030 een aanvankelijk streefcijfer van ten minste 32 % van het totale energieverbruik in de EU uitmaakt wat betreft de opwekking van elektriciteit, vervoer, verwarming en koeling. Elke lidstaat moet een nationaal actieplan op het gebied van hernieuwbare energie vaststellen, dat onder meer doelstellingen per sector omvat. Om het gebruik van hernieuwbare energie in de vervoerssector te integreren, moeten de lidstaten brandstofleveranciers verplichten ervoor te zorgen dat het percentage hernieuwbare energie in het eindenergieverbruik van de vervoerssector in 2030 ten minste 14 % bedraagt.

Bij de herziening van de [richtlijn betreffende energie-efficiëntie](#) in 2018 is een streefcijfer voor energie-efficiëntie vastgesteld van 32,5 % dat de EU tegen 2030 moet hebben gehaald (berekend aan de hand van het referentiescenario van 2007), alsook een clause voor opwaartse herziening in 2023. Daarnaast omvat de herziene [richtlijn energieprestatie van gebouwen](#), die in mei 2018 is aangenomen, maatregelen die de renovatie van gebouwen moet versnellen en de verschuiving naar efficiëntere energiestelsels moet bespoedigen.



Daarnaast wordt met de [governanceverordening](#) voor het eerst een transparant governanceproces ingevoerd waarmee de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU in het kader van de energie-unie en klimaatactie in de gaten kan worden gehouden, alsook regels voor monitoring en verslaglegging. Ook moeten de lidstaten geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen voor 2021-2030 vaststellen. De Commissie heeft in september 2020 [de definitieve plannen bestudeerd](#) en bevestigd dat deze grotendeels in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de Unie voor 2030, met uitzondering van het thema energie-efficiëntie, op het gebied waarvan nog altijd sprake is van een ambitiekloof voor 2030. Het governanceproces biedt tevens de mogelijkheid om de plannen om het jaar bij te werken om gebruik te maken van de opgedane ervaring en voor het einde van de periode nieuwe kansen te benutten.

De technologie voor [CO₂-afvang en -opslag](#) maakt het mogelijk CO₂ te scheiden van atmosferische uitstoot (veroorzaakt door industriële processen), te comprimeren en af te voeren naar een locatie waar deze kan worden opgeslagen. Volgens de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering van de VN zou dit proces 80 à 90 % van de CO₂-uitstoot van elektriciteitscentrales die fossiele brandstoffen gebruiken, kunnen wegnemen. De uitvoering van de geplande demonstratieprojecten in Europa is echter moeilijker gebleken dan aanvankelijk was voorzien, waarbij de hoge kosten een van de voornaamste belemmeringen vormen.

Nieuwe personenauto's die in de EU worden geregistreerd, moeten voldoen aan de [CO₂-emissienormen](#), dat wil zeggen een streefcijfer van 95 g/km voor het volledige wagenpark van de EU, met ingang van 2021. Om het bedrijfsleven aan te sporen in nieuwe technologieën te investeren, kunnen "superkredieten" worden ingezet, waarbij de schoonste auto's van elke serie van fabrikanten als meerdere auto's kunnen worden meegeteld bij de berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-uitstoot.

Ook de [brandstofkwaliteit](#) is van belang bij het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. De huidige EU-wetgeving heeft tot doel de broeikasgasintensiteit van brandstoffen tegen 2020 met 6 % terug te dringen. Om deze doelstelling te behalen is, naast andere maatregelen, gebruikgemaakt van biobrandstoffen, die ook aan bepaalde duurzaamheidscriteria moesten voldoen.

De CO₂-uitstoot van de internationale zeescheepvaart is beduidend en zal naar verwachting fors groeien. De EU dringt aan op een wereldwijde aanpak en heeft inmiddels een voor de hele EU geldend systeem ingevoerd voor de [monitoring, rapportage en verificatie \(MRV\) van de CO₂-uitstoot van schepen](#), als eerste stap naar het terugdringen van deze uitstoot. De geverifieerde CO₂-emissies die op weg naar en vanuit EU-havens, alsook in deze havens, door grote schepen worden uitgestoten, evenals andere informatie ter zake, moeten worden gemonitord en ieder jaar worden gerapporteerd.

Na het verbod op chloorfluorkoolwaterstoffen in de jaren tachtig om de aantasting van de ozonlaag een halt toe te roepen, worden nu ter vervanging gefluoreerde gassen (F-gassen) gebruikt voor een reeks industriële toepassingen zoals airconditioning en koeling, aangezien deze gassen de ozonlaag niet aantasten. Deze gassen hebben echter mogelijk een aardopwarmingsvermogen dat 25 000 maal groter is dan dat van CO₂. De EU heeft daarom maatregelen genomen om het gebruik van [F-gassen](#) aan banden te leggen en het gebruik ervan in nieuwe airconditioningsapparatuur en



koelkasten tegen 2022-2025 te verbieden en zo aan te sporen tot een wereldwijde geleidelijke afschaffing.

B. De Europese Green Deal

Op 11 december 2019 presenteerde de Commissie de [Europese Green Deal](#): een ambitieus pakket van voorgenomen maatregelen die de EU moeten helpen koolstofneutraal te zijn tegen 2050. De maatregelen, die vergezeld gaan van een [routekaart van kernacties](#), variëren van ambitieuze emissiereducties en investeringen in grensverleggend(e) onderzoek en innovaties tot het behoud van het natuurlijk milieu van Europa. De Europese Green Deal wordt ondersteund door investeringen in groene technologieën, duurzame oplossingen en nieuwe bedrijven en beoogt daarmee ook een nieuwe groeistrategie zijn voor de EU die van de EU een duurzame en concurrerende economie moet maken. De betrokkenheid en toewijding van het publiek en alle belanghebbenden is van cruciaal belang voor het welslagen van deze strategie. De voorgestelde maatregelen omvatten tevens de [Europese klimaatwet](#), die moet zorgen voor een klimaatneutrale EU in 2050. In de wet wordt in het bijzonder voorzien in een bepaling betreffende de verhoging tot 55 % van het [streefdoel voor 2030](#) voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van de uitstoot in 1990. Andere voorstellen van de Commissie omvatten onder meer mededelingen over het [investeringsplan voor een duurzaam Europa](#) en het [Europees klimaatpact](#), voorstellen voor verordeningen tot vaststelling van het [Fonds voor een rechtvaardige transitie](#) en tot herziening van de [richtsnoeren voor de trans-Europese energieinfrastructuur](#), alsook een [EU-strategie voor een geïntegreerd energiesysteem](#), een [Europese waterstofstrategie](#) en een nieuwe [EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering](#).

Op 14 juli 2021 legde de Commissie [een pakket wetgevingsvoorstellen voor, het zogenaamde Fit for 55-pakket, dat de EU moet klaarstomen voor een emissiereductie van 55 %](#) en de radicale veranderingen teweeg moet brengen die nodig zijn in de economie, de samenleving en de industrie om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te verwezenlijken. De voorstellen omvatten onder meer de uitbreiding van de EU-ETS tot zee- en wegvervoer en gebouwen, en schonere brandstoffen voor de lucht- en zeevaart, waaronder nieuwe infrastructuur voor alternatieve brandstoffen. Op 17 december 2022 hebben het Parlement en de Raad overeenstemming bereikt over ambitieuzere maatregelen ter hervorming van het ETS, namelijk een reductiedoelstelling voor broeikasgassen van 62 % voor 2030 ten opzichte van het niveau van 2005. Om de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om de uitstoot van gebouwen, wegvervoer en bepaalde industriële sectoren terug te dringen, zal in 2027 een nieuw, afzonderlijk emissiehandelssysteem (ETS II) in het leven worden geroepen. Het bovengenoemde pakket omvat bovendien het nieuwe [mechanisme voor koolstofgrenscorrectie](#) voor het tegengaan van koolstoflekkage, het nieuwe [Sociaal Klimaatfonds](#) en verbeterde moderniserings- en innovatiefondsen.

In de [verordening inzake de verdeling van de inspanningen](#), die in maart 2023 in het kader van het Fit for 55-pakket werd goedgekeurd, worden ambitieuzere klimaatdoelstellingen vastgesteld voor de EU. Alle sectoren die onder de verordening vallen, moeten uiterlijk in 2030 een gezamenlijke verlaging van hun uitstoot met 40 % verwezenlijken ten opzichte van het niveau van 2005. In de bijgewerkte richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen wordt voorgesteld het algemene bindende streefcijfer



voor hernieuwbare energiebronnen in de energiemix van de EU te verhogen naar 42,5 %.

Met de [herziening van de richtlijn betreffende energie-efficiëntie](#), die na de interinstitutionele onderhandelingen van juli 2023 is voltooid, is een ambitieus, juridisch bindend streefcijfer van de EU vastgesteld voor energie-efficiëntie: een verlaging van het eindenergieverbruik met 11,7 % tegen 2030, ten opzichte van 2020.

Op 5 april 2022 legde de Commissie bovendien een versterkt [voorstel inzake F-gassen](#) voor, met als doel voor 2030 het equivalent van veertig miljoen ton aan CO₂-emissies te besparen. Daarnaast kwam de Commissie op 14 oktober 2020 met een [EU-strategie om methaanemissies terug te dringen](#). Methaan draagt, op CO₂ na, het meest bij aan de klimaatverandering. Het terugdringen van de methaanuitstoot is daarom van essentieel belang voor de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen van de EU voor 2030 en de doelstelling van een klimaatneutrale EU in 2050. Op 15 december 2021 legde de Commissie nog een [voorstel](#) voor inzake de beperking van de methaanemissies in de Europese energiesector en de mondiale toeleveringsketen.

Met de herziening van de [richtlijn energieprestatie van gebouwen](#), die op 15 december 2021 werd vastgesteld, wordt het bestaande regelgevingskader bijgewerkt en wordt de lidstaten de flexibiliteit geboden die zij nodig hebben om rekening te houden met de uiteenlopende gebouwenbestanden in Europa. Deze richtlijn wordt momenteel herschikt. Op 14 maart 2023 hechtte het voltallige Parlement zijn goedkeuring aan zijn standpunt ten aanzien van de richtlijn en stelde het een ambitieuzer standpunt vast in de aanloop naar de onderhandelingen met de lidstaten. In de herziene richtlijn wordt uiteengezet hoe Europa tegen 2050 een emissievrij en volledig koolstofvrij gebouwenbestand kan verwezenlijken. In februari 2023 zijn het Parlement en de Raad een aanvullende CO₂-emissiereductiedoelstelling voor 2030 overeengekomen voor nieuwe auto's (55 %) en nieuwe bestelwagens (50 %). Zij voerden eveneens een reductiedoelstelling van 30 % in voor nieuwe vrachtwagens, met een tussentijdse doelstelling van 15 % voor 2025. Op 14 maart 2023 hechtte het Parlement zijn goedkeuring aan de herziening van de verordening inzake de sector landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw, waarin een nieuwe doelstelling voor 2030 werd vastgesteld, namelijk om het aantal koolstofputten in de EU met 15 % te verhogen.

Op 23 maart 2023 werd door het Parlement en de Raad een informeel akkoord bereikt over de wet inzake duurzame scheepsbrandstoffen. In het kader van dit akkoord wordt ernaar gestreefd de uitstoot van de zeevaart met ingang van 2025 met 2 % te verlagen, en om de uitstoot uiterlijk in 2050 met 80 % te hebben verlaagd. Daarnaast zal in 2034 2 % van de scheepsbrandstoffen in de EU afkomstig moeten zijn van e-brandstoffen, die met groene elektriciteit zijn geproduceerd. De volgende stap in de wetgevingsprocedure is een formeel akkoord over het dossier, dat deel uitmaakt van het Fit for 55-pakket.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement neemt van oudsher deel aan dergelijke interinstitutionele onderhandelingen met de Europese Raad op het gebied van klimaatverandering, en pleit daarbij voor een ambitieuzer EU-optreden.

In de aanloop naar de COP 21 van 2015 heeft het Parlement nogmaals gewezen op de dringende noodzaak om de uitstoot van het internationale lucht- en zeevervoer op adequate wijze te reguleren. Het uitte zijn teleurstelling over het feit dat de



ICAO bij de invoering van de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart geen overeenstemming heeft bereikt over emissiereducties en zich voornamelijk op compensaties heeft gericht, terwijl de kwaliteit daarvan niet gegarandeerd is, de toepassing van de regeling pas vanaf 2027 wettelijk bindend wordt en een aantal belangrijke leden van de ICAO de deelname aan de vrijwillige fase nog niet heeft toegezegd.

Het Parlement pleit voor ruimschalige koolstofbeprijzing en de toewijzing van inkomsten uit emissiehandel aan klimaatgerelateerde investeringen. Het heeft gevraagd om concrete maatregelen, met inbegrip van een tijdschema, voor de [geleidelijke afschaffing van alle subsidies voor fossiele brandstoffen](#).

In het kader van een eerdere bijwerking van de CO₂-uitstoot van personenauto's en bestelwagens heeft het Parlement tevens aangedrongen op de onverwijlde invoering van de nieuwe, door de VN ontwikkelde wereldwijde testcyclus om de CO₂-uitstoot bij normale rijomstandigheden te kunnen meten.

Met het oog op de 24e Conferentie van de Partijen in Katowice drong het Parlement in zijn [resolutie van 25 oktober 2018](#) voor het eerst aan op de verhoging van de reductiedoelstelling van de EU voor broeikasgassen van 55 % voor 2030. Het Parlement stelde bovendien dat de ingrijpende en hoogstwaarschijnlijk onomkeerbare gevolgen van een stijging van de wereldwijde temperatuur met 2 °C wellicht zouden kunnen worden vermeden als de ambitieuzere doelstelling in het kader van de Overeenkomst van Parijs van 1,5 °C wordt nagestreefd. Dit betekent echter dat de stijgende wereldwijde uitstoot van broeikasgassen vóór 2050 tot nul zou moeten dalen. Het Parlement heeft de Commissie daarom verzocht met een langetermijnstrategie te komen om de uitstoot van broeikasgassen volledig uit te bannen tegen 2050.

In juli 2018 heeft het Parlement een [resolutie over klimaatdiplomatie in de EU](#) aangenomen, waarin wordt beklemtoond dat de EU de verantwoordelijkheid heeft om een voortrekker te zijn op het gebied van zowel klimaatactie als conflictpreventie. In de resolutie wordt tevens aangedrongen op de versterking van de diplomatieke capaciteiten van de EU om klimaatactie wereldwijd aan te moedigen, de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Parijs te ondersteunen en conflicten in verband met klimaatverandering te voorkomen.

Op 28 november 2019 [kondigde het Parlement een klimaatnoodtoestand af](#) in Europa en verzocht het alle lidstaten met klem zich in te spannen om de uitstoot van broeikasgassen voor 2050 tot nul terug te brengen. Het Parlement wilde bovendien dat de Commissie ervoor zou zorgen dat alle relevante wetgevings- en begrotingsvoorstellen worden afgestemd op de doelstelling om de opwarming van de aarde tot 1,5 °C te beperken.

Op 8 oktober 2020 heeft het Parlement zijn onderhandelingsmandaat met betrekking tot de Europese klimaatwet vastgesteld en verzocht dat het streefdoel voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 tot 60 % wordt verhoogd. Hoewel het door de Commissie voorgestelde streefcijfer van 55 % werd bevestigd in het interinstitutioneel akkoord dat op 21 april 2021 tussen het Parlement en de Raad werd bereikt, is het Parlement erin geslaagd de rol en de bijdrage van koolstofverwijdering te vergroten, wat het streefcijfer tot 57 % zou kunnen opvoeren. Voorts zal de Commissie, in overeenstemming met het mandaat van het Parlement, uiterlijk zes maanden na de eerste wereldwijde inventarisatie in het kader van de Overeenkomst van Parijs een streefdoel voor 2040 voorstellen, waarbij zij rekening zal houden met de geraamde



indicatieve begroting van de EU voor broeikasgassen. Ten slotte is op voorstel van het Parlement, met het oog op het belang van onafhankelijk wetenschappelijk advies, de [Europese Wetenschappelijke Adviesraad inzake klimaatverandering](#) ingesteld om te beoordelen of het beleid consistent is en om op de voortgang toe te zien.

In een verslag getiteld “Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050” (Wetenschappelijk advies tot vaststelling van een Uniebrede klimaatdoelstelling voor 2040 en een begroting voor broeikasgassen voor 2030-2050), dat in januari 2023 is gepubliceerd, voorziet de Europese Wetenschappelijke Adviesraad inzake klimaatverandering de EU-instellingen van een wetenschappelijk onderbouwde raming van een klimaatdoelstelling voor 2040 en een begroting voor broeikasgassen voor 2030-2050. Volgens dit verslag moet de EU streven naar een netto-emissiereductie van 90-95 % tegen 2040 ten opzichte van het niveau van 1990.

Op 15 september 2022 heeft het Parlement een [resolutie](#) aangenomen over de gevolgen van droogte, brand en andere extreme weersverschijnselen, die erop gericht is de inspanningen van de EU ter bestrijding van de klimaatverandering verder op te voeren.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de website van de [Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid](#).

Georgios Amanatidis

09/2023



2.5.3. BIODIVERSITEIT, LANDGEBRUIK EN BOSBOUW

De EU speelt een belangrijke internationale rol bij het zoeken naar oplossingen voor het verlies van biodiversiteit, ontbossing en de klimaatverandering. De Conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling van 1992 was een grote stap voorwaarts dankzij de aanneming van het Verdrag inzake biologische diversiteit. In de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering uit 2015 wordt erop gewezen dat het belangrijk is de integriteit van alle ecosystemen en de bescherming van de biodiversiteit te waarborgen. Als onderdeel van de Europese Green Deal heeft de Commissie een nieuwe biodiversiteitsstrategie voorgesteld, met als doel een begin te maken met het herstel van de Europese biodiversiteit tegen 2030. Het omvat een verordening betreffende natuurherstel om beschadigde ecosystemen te herstellen en de natuur in heel Europa terug te laten keren.

RECHTSGRONDSLAG

De artikelen 3, 11 en 191 tot en met 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

ALGEMENE ACHTERGROND

De VN-Conferentie over milieu en ontwikkeling, die in 1992 in Rio de Janeiro werd gehouden, resulteerde in de goedkeuring van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) en het Verdrag inzake biologische diversiteit (VBD), alsmede in de Verklaring van Rio, de Bossenverklaring en Agenda 21. Het VBD wordt aangevuld door twee belangrijke protocollen: met het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, dat in 2000 werd aangenomen en in 2003 in werking trad, wordt beoogd de biodiversiteit te beschermen tegen de potentiële risico's van levende gemodificeerde organismen die voortkomen uit de moderne biotechnologie; met het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen, dat werd goedgekeurd in 2010 en in 2014 in werking trad, wordt beoogd meer rechtszekerheid en transparantie te creëren voor zowel leveranciers als gebruikers van genetische hulpbronnen. Uit het VBD-verslag getiteld "The Global Biodiversity Outlook 3" blijkt echter dat het biodiversiteitsdoel voor 2010 niet is verwezenlijkt. In 2010 namen de partijen bij het VBD in Nagoya (Aichi-prefectuur, Japan) ook een herzien strategisch plan aan waarin de Aichi-biodiversiteitsdoelen zijn opgenomen: twintig ambitieuze streefwaarden, verdeeld over vijf strategische doelen om uiterlijk in 2020 de bescherming van biodiversiteit te bewerkstelligen als onderdeel van een strategisch biodiversiteitsplan voor de periode 2011-2020.

De EU is ook partij bij de volgende verdragen: het Verdrag van Ramsar inzake het behoud van waterrijke gebieden (februari 1971); de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (Cites) (maart 1973); het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (juni 1979); het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (1982); het Verdrag inzake biologische diversiteit (VBD) van Rio de Janeiro (juni 1992); en de volgende regionale verdragen: het Verdrag van Helsinki ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied



(1974); het Verdrag van Barcelona inzake het Middellandse Zeegebied (1976); en de Overeenkomst inzake de bescherming van de Alpen (1991). De EU is ook gebonden aan het Verdrag van Aarhus (1998), waarin bepalingen zijn opgenomen over publieke toegang tot milieu-informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter.

In het kader van het UNFCCC worden internationale inspanningen geleverd om de broeikasgasemissies te verminderen. In december 2015 hebben de partijen bij het UNFCCC de Overeenkomst van Parijs aangenomen, een juridisch bindende klimaatovereenkomst die geldt voor alle landen en tot doel heeft de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius en te trachten deze onder de 1,5 graad te houden (2.5.2). In het kader van het UNFCCC verschaft het REDD+-initiatief instrumenten om ontbossing en bosdegradatie in de tropen tegen te gaan. De Overeenkomst van Parijs wijst op het belang om de integriteit van alle ecosystemen, waaronder oceanen, en de bescherming van de biodiversiteit te waarborgen. Bovendien wordt in de overeenkomst gewezen op de kritieke rol van de landgebruiksector bij de verwezenlijking van de langetermijndoelstellingen voor klimaatmitigatie.

DOELSTELLINGEN EN RESULTATEN

A. Eerdere biodiversiteitsactieplannen

In mei 2006 keurde de Commissie een mededeling en een actieplan goed met als titel "[Het biodiversiteitsverlies tegen 2010 - en daarna - tot staan brengen- De ecosysteemdiensten in stand houden in het belang van de mens](#)". Aangezien het onwaarschijnlijk was dat de EU haar streefdoel om de achteruitgang van de biodiversiteit tegen 2010 tot staan te brengen, zou verwezenlijken, nam de Commissie in juni 2011 een nieuwe strategie aan om het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten in de EU uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en ongedaan te maken, en tevens de bijdrage van de EU tot het verhoeden van wereldwijd biodiversiteitsverlies op te voeren. In december 2011 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan de [EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020](#), waarin de volgende zes doelstellingen waren opgenomen: volledige uitvoering van de EU-natuurwetgeving ter bescherming van de biodiversiteit, betere bescherming van ecosystemen en meer gebruikmaken van groene infrastructuur, duurzamere land- en bosbouw, beter beheer van de visbestanden, strengere controles op invasieve uitheemse soorten, en een grotere bijdrage van de EU tot het verhoeden van wereldwijd biodiversiteitsverlies.

B. Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora

Aan de hand van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora, gewijzigd bij [Richtlijn 97/62/EG](#)) is een Europees netwerk tot stand gekomen, het Natura 2000-netwerk. Het omvat gebieden van communautair belang/speciale beschermingszones, die door de lidstaten zijn aangewezen, alsmede speciale beschermingszones die overeenkomstig Richtlijn 79/409/EEG (inzake het behoud van de vogelstand) zijn aangewezen. Met een totale oppervlakte van meer dan 850 000 km² is dit 's werelds grootste samenhangende netwerk van beschermde gebieden. De habitatrichtlijn heeft hoofdzakelijk tot doel de instandhouding van de biodiversiteit te bevorderen, met inachtneming van economische, sociale en culturele omstandigheden en regionale bijzonderheden. De gewijzigde [vogelrichtlijn](#) (2009/147/EG) heeft betrekking op de



bescherming, het beheer en de controle van (wilde) vogels, waaronder regels voor duurzame jacht.

C. Invasieve uitheemse soorten (IUS)

Strengere controles op IUS zijn een van de zes doelstellingen van de EU-biodiversiteitsstrategie tot 2020. IUS brengen in de EU jaarlijks voor miljarden euro's schade toe aan de ecosystemen en aan gewassen en vee. Ze ontwrichten daarbij de lokale ecologie en schaden de volksgezondheid. Een belangrijk aspect van [Verordening \(EU\) nr. 1143/2014](#) betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten is de lijst van IUS die als zorgwekkend voor de Unie worden beschouwd. Met de verordening wordt beoogd om – aan de hand van preventie, vroegtijdige waarschuwing en snelle reactie – de inheemse biodiversiteit te beschermen en de effecten van deze soorten op de volksgezondheid en de economie tot een minimum te beperken en te verzachten. In het bijzonder moeten de lidstaten toezichtssystemen en actieplannen vaststellen.

D. Toegang en verdeling van voordelen

Na de goedkeuring van het protocol van Nagoya inzake toegang en de verdeling van voordelen kwam de Commissie in oktober 2012 met een voorstel om bindende vereisten vast te stellen voor de toegang tot genetische hulpbronnen in het land van oorsprong en om de voordelen die voortvloeien uit het gebruik ervan, eerlijk en billijk te verdelen. Nadat het Parlement en de Raad overeenstemming hadden bereikt, werd [Verordening \(EU\) nr. 511/2014](#) aangenomen. Overeenkomstig deze verordening kunnen genetische hulpbronnen en traditionele kennis in verband met zulke hulpbronnen alleen worden overgedragen en gebruikt in overeenstemming met voorwaarden die de gebruikers (ondernemingen, particuliere verzamelaars en instellingen) en de autoriteiten van het land van oorsprong onderling zijn overeengekomen.

E. Exploitatie van en handel in wilde fauna en flora

Het Verdrag van Washington (CITES) reguleert de internationale handel, met name de (her)uitvoer en invoer van levende en dode dieren en planten en delen en afgeleide producten daarvan, op basis van een systeem van vergunningen en certificaten. In de basisverordening (Verordening (EG) nr. 338/97 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het handelsverkeer) worden de doelstellingen, beginselen en bepalingen van de Cites-overeenkomst op de EU-wetgeving toegepast. Elke keer dat er een wijziging wordt aangebracht in de lijst van soorten in de bijlagen bij Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad, bijvoorbeeld om besluiten met betrekking tot de lijst van de Conferentie van de Partijen bij Cites ten uitvoer te leggen, gebeurt dit middels uitvoeringsverordeningen van de Commissie, zoals [Uitvoeringsverordening \(EU\) 2019/1587](#) van de Commissie tot instelling van een verbod op het binnenbrengen in de Unie van specimens van bepaalde in het wild levende dier- en plantensoorten.

F. Biodiversiteit en welzijn van dieren

De Commissie heeft het [actieplan inzake de bescherming en het welzijn van dieren 2006-2010](#) gelanceerd, dat het beginsel van de drie V's ondersteunt (de vervanging, vermindering en verfijning van het gebruik van dieren voor onderzoek). [Richtlijn 2010/63/EU](#) betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt (tot intrekking van Richtlijn 86/609/



EEG), is ook gebaseerd op het beginsel van vervanging, vermindering en verfijning, en werd op 1 januari 2013 van kracht. Bovendien wordt met [Verordening \(EG\) nr. 1007/2009](#) beoogd te garanderen dat van zeehonden afgeleide producten niet meer op de EU-markt kunnen worden aangetroffen.

G. Mariene biodiversiteit

Mariene biodiversiteit valt onder de werkingssfeer van de biodiversiteitsactieplannen voor natuurlijke hulpbronnen en visserij. In de herziening van de Europese biodiversiteitsstrategie wordt het belang van een “goede ecologische toestand” van zeeën en kustgebieden benadrukt, zodat ze de biodiversiteit kunnen ondersteunen. Daarnaast trad de [kaderrichtlijn mariene strategie](#) (Richtlijn 2008/56/EG) over de bescherming en het behoud van het mariene milieu in juli 2008 in werking. Deze richtlijn is erop gericht om uiterlijk in 2020 te zorgen voor een goede toestand van de Europese mariene wateren en om de hulpbronnen te beschermen waarvan de gerelateerde economische en sociale activiteiten afhangen. De kaderrichtlijn mariene strategie is gewijzigd bij Richtlijn (EU) [2017/845](#), waarbij bijlage III met de indicatieve lijsten van elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij de voorbereiding van mariene strategieën, is vervangen.

H. Bossen

Bossen beslaan bijna 30 % van de oppervlakte van het Natura 2000-netwerk. De EU heeft bijna 182 miljoen hectare bos, die 43 % van haar landoppervlak beslaat. Daarom heeft de EU verschillende maatregelen getroffen om bossen te beschermen. [Verordening \(EU\) nr. 995/2010 inzake hout](#) bevat de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen in de EU. De verordening is erop gericht de handel in illegaal gekapt hout en hiervan afgeleide producten te bestrijden aan de hand van belangrijke verplichtingen. Bovendien wordt het op de EU-markt brengen van illegaal gekapt hout en de producten die afkomstig zijn van dit hout, voor het eerst verboden. In september 2013 werd de mededeling van de Commissie “[Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector](#)” goedgekeurd. In [een tussentijds verslag](#) over de tenuitvoerlegging van de bosstrategie van de EU werd geconcludeerd dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt bij de verwezenlijking de doelstellingen voor 2020.

I. Landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF)

De LULUCF-sector omvat het gebruik van grond, bomen, planten, biomassa en hout en heeft als bijzonder kenmerk dat niet alleen broeikasgassen worden uitgestoten, maar ook CO₂ uit de atmosfeer wordt geabsorbeerd. Tot 2020 hadden de lidstaten zich er in het kader van het Kyoto-protocol toe verbonden te garanderen dat de broeikasgasemissies als gevolg van landgebruik werden gecompenseerd door een gelijkwaardige absorptie van CO₂, hetgeen mogelijk werd gemaakt door aanvullende maatregelen in de sector. [\(2.5.2\)](#) De EU beoogt nu dit beginsel (de zogenaamde “regel voor geen debet”) voor de periode 2021-2030 te verankeren in het EU-recht door LULUCF voor het eerst op te nemen in de emissiereductie-inspanningen van de EU. Uit hoofde van [Verordening \(EU\) 2018/841](#) inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030, die op 9 juli 2018 in werking trad, moeten de broeikasgasemissies door LULUCF in de periode 2021-2030 worden gecompenseerd met een ten minste gelijkwaardige verwijdering van CO₂ uit de atmosfeer. In april 2023 is de [LULUCF-verordening is gewijzigd](#) om een nieuwe doelstelling voor 2030 vast



te stellen in overeenstemming met de Europese Green Deal. De doelstelling is met name om de koolstofputten in de EU met 15 % uit te breiden, wat overeenkomt met 310 miljoen ton CO₂-equivalent. In mei 2023 hielp de Commissie de lidstaten met [richtsnoeren](#) om landgebruik, bosbouw en landbouw af te stemmen op geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen, om ervoor te zorgen dat de herziene regelgeving wordt nageleefd.

J. Financiële instrumenten

Sinds 1992 is het LIFE-programma het EU-financieringsinstrument op milieugebied. Natuurbescherming en biodiversiteit zijn opgenomen in de subprogramma's van de vier reeds voltooide fasen. De vijfde fase van het LIFE-programma (ingevoerd bij Verordening (EU) nr. 1293/2013, voor de LIFE-periode 2014-2020) bestond uit twee actiegebieden, klimaatverandering en het milieu. Een begroting van 1,155 miljard EUR was beschikbaar voor natuur en biodiversiteit, die deel uitmaakten van het subprogramma milieu. Er is tevens financiering ter ondersteuning van biodiversiteit verstrekt in het kader van het landbouw- en visserijbeleid, het Cohesiefonds en de structuurfondsen, en de meerjarige kaderprogramma's voor onderzoek. De meest recente fase van het LIFE-programma (2021-2027) is op dezelfde manier gestructureerd als de vorige, met dezelfde twee actiegebieden en vier subprogramma's. De begroting voor het subprogramma natuur en biodiversiteit bedraagt 2,15 miljard euro.

K. De biodiversiteits- en bosstrategieën voor 2030

Op 11 december 2019 presenteerde de Commissie de [Europese Green Deal](#): een ambitieus pakket maatregelen dat de EU moet helpen uiterlijk in 2050 koolstofneutraal te zijn. De Europese Green Deal voorziet in [een actieplan](#) om de EU om te vormen tot een duurzame en concurrerende economie. Een van de voorgestelde acties is een nieuwe [EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030](#) (gepubliceerd op 20 mei 2020), die maatregelen omvat om de belangrijkste oorzaken van biodiversiteitsverlies aan te pakken, evenals een nieuwe [EU-bosstrategie voor 2030](#) (gepubliceerd op 14 juli 2021), met maatregelen om ontbossingsvrije waardeketens te ondersteunen. In de biodiversiteitsstrategie voor 2030 worden de vijf belangrijkste oorzaken van biodiversiteitsverlies aangepakt (veranderingen in land- en zeegebruik, overexploitatie, klimaatverandering, vervuiling en invasieve uitheemse soorten). Daarnaast wordt een verbeterd governancekader vastgesteld om de resterende leemten op te vullen, wordt de volledige uitvoering van EU-wetgeving verzekerd en worden alle bestaande inspanningen gebundeld. De bosstrategie voor 2030 is erop gericht de bossen in Europa aan te passen aan de nieuwe omstandigheden, extreme weergebeurtenissen en grote onzekerheid als gevolg van de klimaatverandering. Alleen op die manier kunnen bossen hun sociaaleconomische functies blijven vervullen en zorgen voor levendige en bloeiende plattelandsgebieden.

In het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 heeft de Commissie [op 22 juni 2022 een voorstel goedgekeurd voor een verordening betreffende natuurherstel](#), met als doel "beschadigde ecosystemen te herstellen en de natuur terug te brengen in heel Europa, van landbouwgrond en zeeën tot bossen en stedelijke omgevingen". Op grond van de verordening zouden de lidstaten nationale herstelplannen moeten ontwikkelen om de doelstellingen na te streven, terwijl zij de flexibiliteit krijgen om rekening te houden met hun nationale omstandigheden.



Op 24 januari 2023 publiceerde de Commissie een [mededeling getiteld “Herziening van het EU-initiatief inzake bestuivers – Een new deal voor bestuivers”](#), met als doel [het EU-initiatief inzake bestuivers van 2018](#) te herzien als onderdeel van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030. Het initiatief van 2018 vormde het allereerste EU-kader om de achteruitgang van wilde bestuivers aan te pakken. Het herziene EU-initiatief inzake bestuivers bevat doelstellingen voor 2030 en acties in het kader van drie prioriteiten: verbetering van de instandhouding van bestuivers en aanpak van de oorzaken van de achteruitgang van bestuivers; verbetering van de kennis, en mobilisatie van de samenleving en bevordering van strategische planning en samenwerking op alle niveaus.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Als medewetgever steunt het Parlement de bescherming van de biodiversiteit in de EU en het beleid op het gebied van klimaatverandering al sinds jaar en dag. In september 2010 nam het Parlement [een resolutie over de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving tot behoud van de biodiversiteit](#) aan, met het oog op de doelstelling voor de periode na 2010. Het EP uitte daarin zijn grote bezorgdheid over het feit dat uit de internationale politieke agenda op geen enkele wijze blijkt dat men beseft hoe urgent het is dat het biodiversiteitsverlies tot staan wordt gebracht. Het verzocht tevens om een betere governance van de biodiversiteit, zowel in de interne als in de externe betrekkingen.

In november 2016 nam het Parlement [een resolutie aan over het EU-actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten](#), met als doel deze georganiseerde en vernietigende misdaad, die een bedreiging vormt voor de biodiversiteit en vele soorten op de rand van uitsterven brengt, tegen te gaan. Het actieplan telt drie prioriteiten: preventie, handhaving en samenwerking. Het belang van de internationale samenwerking tussen de landen van oorsprong, doorreis en bestemming werd benadrukt. In [oktober 2016](#) en [oktober 2017](#) nam het Parlement resoluties aan tegen de verlening van vergunningen door de Commissie voor genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) – zoals mais en sojabonen – en betreffende inspanningen om de uitbanning van de teelt van ggo's in de lidstaten te vergemakkelijken in overeenstemming met de doelstelling om biodiversiteit, natuur en bodem te beschermen.

In zijn resolutie van 14 oktober 2015 getiteld [“Op weg naar een nieuwe internationale klimaatovereenkomst in Parijs”](#) herinnerde het Parlement eraan dat de klimaatverandering het verlies aan biodiversiteit versnelt, en drong het aan op “een alomvattende inspanning van alle sectoren”. Daarnaast merkte het op dat landgebruik “een aanzienlijk kosteneffectief potentieel heeft als het gaat om mitigatie en het vergroten van de veerkracht”.

In de [resolutie van het Europees Parlement van 16 januari 2020 over de 15e bijeenkomst van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit \(COP15\)](#) werd benadrukt dat het ambitieniveau, de inclusiviteit en de doeltreffendheid van het mondiaal biodiversiteitskader voor de periode na 2020 moesten worden opgeschroefd.

In zijn [resolutie van 8 oktober 2020](#) over de Europese bosbouwstrategie wees het Parlement ook op de cruciale rol die de EU-bosstrategie voor de periode na 2020 en



de Europese Green Deal spelen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs en de VN-agenda voor duurzame ontwikkeling voor 2030.

In de resolutie van het Europees Parlement van 22 oktober 2020 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende [een EU-rechtskader voor de beëindiging en ommekeer van door de EU bevorderde ontbossing](#) op wereldniveau werd benadrukt dat het handels- en investeringsbeleid moeten worden herzien, teneinde het mondiale ontbossingsprobleem doeltreffender aan te pakken, en dat op wereldschaal een gelijk speelveld moet worden gecreëerd, met inachtneming van het verband tussen handelsovereenkomsten, mondiale biodiversiteit en biosystemen.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de website van de [Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid \(ENVI\)](#).

Georgios Amanatidis / Maria-Mirela Curmei
10/2023



2.5.4. WATERBESCHERMING EN -BEHEER

Water is niet alleen van essentieel belang voor het leven van mens, dier en plant, maar ook voor de economie. De bescherming en het beheer van water overstijgen de landsgrenzen. Het waterbeleid van de EU is van cruciaal belang om het milieu in de EU te beschermen. Er bestaan wetten om waterbronnen en zowel zoetwater- als mariene ecosystemen in stand te houden en om te garanderen dat drink- en zwemwater zuiver zijn. In de EU-kaderrichtlijn water wordt een rechtskader vastgesteld om de kwaliteit van schoon water in de EU te beschermen en te herstellen, en duurzaam watergebruik op de lange termijn te waarborgen.

RECHTSGROND

De artikelen 191 t/m 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

ALGEMENE ACHTERGROND

Water is niet alleen een commercieel product, maar tevens een gemeenschappelijk goed en een eindige hulpbron die op duurzame wijze moet worden beschermd en gebruikt, zowel wat betreft kwaliteit als kwantiteit. Water staat echter onder druk als gevolg van de activiteiten van diverse sectoren, zoals landbouw, industrie, toerisme, vervoer en energie. In 2012 lanceerde de Commissie de [blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren](#): een langetermijnstrategie die erop gericht is het bestaande waterbeleid van de EU beter uit te voeren, de doelstellingen van het waterbeleid in andere beleidsgebieden te integreren en hiaten in het huidige wetgevingskader te dichten. Zo moet worden gewaarborgd dat er voldoende water van goede kwaliteit voor elk rechtmatig gebruik beschikbaar is. In de blauwdruk wordt voorgesteld dat de lidstaten waterrekeningen en streefdoelen voor efficiënt watergebruik ontwikkelen en dat er EU-normen komen voor het hergebruik van water.

DOELSTELLINGEN EN RESULTATEN

In het EU-beleid zijn er twee belangrijke wetgevingskaders opgezet voor de bescherming en het beheer van onze zoet- en zoutwaterbestanden met een ecosysteemgerichte, holistische benadering: de kaderrichtlijn water (KRW) en de kaderrichtlijn mariene strategie (KRMS).

A. Kaderrichtlijn water en specifieke ondersteunende waterrichtlijnen

Bij de [kaderrichtlijn water](#) van de EU is een kader vastgesteld voor de bescherming van binnenlands oppervlaktewater, overgangswateren, kustwateren en grondwater. Hiermee wordt beoogd verontreiniging te voorkomen en te beperken, duurzaam watergebruik te bevorderen, het aquatische milieu te beschermen en te verbeteren en de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte af te zwakken. De algemene doelstelling is om een goede milieutoestand te bereiken voor alle wateren. De lidstaten worden daarom verzocht stroomgebiedsbeheersplannen op te stellen voor natuurlijke geografische stroomgebieden, evenals specifieke maatregelenprogramma's om de doelstellingen te bereiken.



Bij een [evaluatie](#) in 2019 werd geconcludeerd dat de KRW in grote lijnen geschikt is voor het beoogde doel, maar dat ze sneller moet worden uitgevoerd. Als gevolg van de evaluatie kondigde de Commissie in juni 2020 aan dat de KRW niet zou worden gewijzigd en dat in plaats daarvan de aandacht zou worden gericht op de uitvoering en handhaving van de huidige richtlijn.

De KRW wordt ondersteund door specifiekere richtlijnen, te weten de grondwaterrichtlijn, de drinkwaterrichtlijn, de zwemwaterrichtlijn, de nitraatrichtlijn, de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, de richtlijn milieukwaliteitsnormen en de overstromingsrichtlijn.

In de richtlijn betreffende de bescherming van het [grondwater](#) tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand worden specifieke criteria vastgesteld voor de beoordeling van de goede chemische grondwateroestand, voor het vaststellen van significante en aanhoudende stijgende trends en voor het bepalen van beginpunten voor omkeringen van trends. Alle drempelwaarden voor verontreinigende stoffen (behalve die voor nitraten en pesticiden, die in specifieke EU-wetgeving zijn vastgelegd) worden door de lidstaten bepaald.

In oktober 2022 diende de Commissie een [voorstel](#) in tot wijziging van het kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid en de richtlijnen betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand en inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid. Het voorstel bevatte ook een suggestie om de lijsten van verontreinigende stoffen in zowel het oppervlaktewater als het grondwater bij te werken.

In de herziene [drinkwaterrichtlijn](#) van 2020 worden de essentiële kwaliteitsnormen bepaald voor water dat bestemd is voor menselijke consumptie. Met de richtlijn zijn de lidstaten verplicht de waterkwaliteit regelmatig te controleren op vaststaande plaatsen van monsterneming. De lidstaten kunnen specifiek voor hun grondgebied aanvullende vereisten vaststellen, maar alleen als dat leidt tot strengere normen. Op grond van de richtlijn moet de consument ook regelmatig worden geïnformeerd. Daarnaast moet de kwaliteit van het drinkwater om de drie jaar aan de Commissie worden gemeld. De herziene richtlijn werd in februari 2018 voorgesteld door de Commissie in antwoord op het Europees burgerinitiatief “Right2Water” en kwam in de plaats van de voorgaande richtlijn van 1998. Met de herziene richtlijn zijn bestaande veiligheidsnormen bijgewerkt en is de toegang tot veilig drinkwater verbeterd aan de hand van de recentste aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie. De herziene richtlijn zorgt bovendien voor meer transparantie over de drinkwaterkwaliteit en -voorziening voor consumenten. Zo neemt ook het vertrouwen in kraanwater toe en wordt het aantal plastic flessen teruggedrongen. In de hele EU uitgevoerde, op risico gebaseerde evaluaties van de waterveiligheid moeten helpen de mogelijke risico's voor waterbronnen op distributieniveau vast te stellen en aan te pakken.

In de [zwemwaterrichtlijn](#) zijn bepalingen vastgelegd voor de controle en de indeling (in vier categorieën) van de zwemwaterkwaliteit om de volksgezondheid en het milieu beter te beschermen, mede door het publiek over die waterkwaliteit te informeren. Tijdens het zwemseizoen moeten de lidstaten monsters van zwemwater nemen en elke maand op elke zwemlocatie de concentratie van ten minste twee specifieke bacteriën beoordelen. Het publiek moet geïnformeerd worden met behulp van “zwemwaterprofielen” die onder andere informatie bevatten over de soort verontreiniging en bronnen waardoor de kwaliteit van het zwemwater wordt aangetast.



Er bestaat een standaardsymbool waarmee het publiek geïnformeerd wordt over de indeling van het zwemwater en eventuele zwemverboden. Jaarlijks publiceren de Commissie en het Europees Milieuagentschap een [samenvattend verslag](#) over de kwaliteit van het zwemwater.

In de [richtlijn milieukwaliteitsnormen](#) zijn op EU-niveau maximumconcentraties in oppervlaktewateren vastgesteld voor 33 prioritare stoffen die een significant risico vormen voor of via het aquatisch milieu, en voor acht andere verontreinigende stoffen. Tijdens de [evaluatie van 2013](#) zijn er twaalf nieuwe stoffen aan de bestaande lijst toegevoegd en is er een verplichting ingevoerd voor de Commissie om een aanvullende lijst van stoffen op te stellen die in alle lidstaten moet worden bijgehouden met het oog op toekomstige herzieningen van de lijst van prioritare stoffen. Het [voorstel](#) van de Commissie van oktober 2022 voorziet in de toevoeging van 23 afzonderlijke stoffen aan de lijst van prioritare stoffen voor oppervlaktewateren, waaronder pesticiden zoals glyfosaat, een aantal geneesmiddelen (pijnstillers, ontstekingsremmende middelen en antibiotica), bisfenol A en een groep van 24 per- en polyfluoralkylstoffen (PFAS).

De [richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater](#) heeft als doel het milieu te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van lozingen van stedelijk afvalwater en lozingen van de industrie. Deze richtlijn voorziet in minimumnormen en tijdschema's voor het opvangen, behandelen en lozen van stedelijk afvalwater, in controles op het verwijderen van zuiveringsslib en in een geleidelijk verbod op het lozen van zuiveringsslib op zee. De Commissie heeft in oktober 2022 haar voorstel voor een [herziene richtlijn](#) aangenomen in overeenstemming met ander beleid in het kader van de Europese Green Deal om de verontreiniging tegen 2050 tot nul terug te brengen.

De [nitraatrichtlijn](#) is bedoeld om water te beschermen tegen nitraat uit de landbouw. Door middel van een aanvullende verordening zijn de lidstaten verplicht om de vier jaar een verslag in te dienen bij de Commissie met gegevens over codes van goede landbouwpraktijken, de zones die zijn aangewezen als zijnde kwetsbaar voor nitraten, de resultaten van de controle van wateren en een overzicht van relevante actieprogramma's. Zowel de richtlijn als de verordening zijn erop gericht drinkwater te beschermen en schade ten gevolge van eutrofiëring te voorkomen. In oktober 2021 publiceerde de Commissie haar meest recente [uitvoeringsverslag](#), waarin zij waarschuwde dat nitraten nog steeds schadelijke verontreiniging van het water in de EU veroorzaken en dat buitensporige bemesting in veel delen van de EU nog steeds een probleem is.

De [overstromingsrichtlijn](#) van de EU moet ervoor zorgen dat overstromingsgerelateerde risico's voor de gezondheid van de mens, het milieu, de infrastructuur en eigendommen worden verminderd en beheerd. Volgens de richtlijn zijn de lidstaten verplicht een voorlopige beoordeling uit te voeren om de stroomgebieden en bijbehorende kustgebieden die door overstroming worden bedreigd, in kaart te brengen en om op basis daarvan overstromingsrisicokaarten en -beheersplannen gericht op preventie, bescherming en paraatheid op te stellen. Al deze taken moeten in overeenstemming met de kaderrichtlijn water en de daarin bedoelde stroomgebiedsbeheersplannen worden uitgevoerd.

B. Kustbeleid en marien beleid van de EU

De [kaderrichtlijn mariene strategie \(KRMS\)](#) vormt de milieupijler van het geïntegreerd maritiem beleid (GMB) van de EU, dat is opgezet om de duurzame ontwikkeling van de Europese maritieme economie te bevorderen en tegelijkertijd het mariene milieu beter



te beschermen. De KRMS was erop gericht uiterlijk in 2020 een goede milieutoestand van het mariene milieu in de EU te bereiken, de bescherming en instandhouding ervan voort te zetten en verdere verslechtering te voorkomen. Met deze kaderrichtlijn worden Europese mariene regio's (de Oostzee, de noordoostelijke Atlantische Oceaan, de Middellandse Zee en de Zwarte Zee) en subregio's opgericht binnen de geografische grenzen van de bestaande regionale zeeverdragen. Om uiterlijk in 2020 een goede milieutoestand te bereiken, moesten de lidstaten ecosysteemgerichte strategieën voor hun mariene wateren ontwikkelen die om de zes jaar worden geëvalueerd. In de verordening betreffende het [geïntegreerd beheer van kustgebieden](#) worden bovendien de beginselen van een degelijke ruimtelijke ordening en een goed beheer van de kustgebieden gedefinieerd waarmee rekening moet worden gehouden door de lidstaten.

De Commissie heeft in juni 2020 een [verslag](#) uitgebracht over de eerste uitvoeringscyclus van de kaderrichtlijn mariene strategie. De nieuwe EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 (aangenomen in mei 2020) heeft als doelstelling mariene ecosystemen nog beter te beschermen, onder meer door beschermde gebieden uit te breiden en strikt beschermde gebieden vast te stellen voor het herstel van habitats en visbestanden.

De olieramp met de Erika in 1999 dwong de EU ertoe haar rol op het gebied van maritieme veiligheid en verontreiniging van de zee te versterken met de [oprichting van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid](#), dat onder andere verantwoordelijk is voor de voorkoming en bestrijding van verontreiniging door schepen, alsook voor de bestrijding van verontreiniging van de zee door olie- en gasinstallaties. Een [richtlijn uit 2005](#) inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken, en de in 2009 [bijgewerkte versie](#) daarvan hebben als doel doeltreffende en afschrikkende sancties van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke aard in te stellen voor al wie verantwoordelijk is voor lozingen van verontreinigende stoffen op zee. Het lozen van verontreinigende stoffen vanaf schepen wordt beschouwd als een misdrijf wanneer dit opzettelijk, uit roekeloosheid of door ernstige nalatigheid gebeurt en dit de kwaliteit van het water ernstig aantast.

C. Internationale overeenkomsten inzake regionale wateren

In Europa wordt de bescherming van de mariene wateren geregeld in het kader van vier internationale samenwerkingsverbanden, die bekendstaan als de regionale zeeverdragen tussen de lidstaten en buurlanden met gemeenschappelijke wateren: het Oskar-Verdrag van 1992 (dat is gebaseerd op de eerdere verdragen van Oslo en Parijs) voor het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan, het Verdrag van Helsinki van 1992 inzake het Oostzeegebied, het Verdrag van Barcelona van 1995 voor het Middellandse Zeegebied (UNEP-MAP) en het Verdrag van Boekarest van 1992 voor de Zwarte Zee. De rivierwateren van de EU worden beschermd door internationale verdragen, zoals het [Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren](#) van 1992, het [Verdrag inzake de bescherming van de Donau](#) van 1996, het [Verdrag inzake de bescherming van de Oder tegen verontreiniging](#) van 1999 en het [Verdrag inzake de bescherming van de Rijn](#) van 1999. De interregionale samenwerking op milieugebied die gericht is op mariene wateren of stroomgebieden heeft geleid tot de ontwikkeling van meerdere macro-regionale strategieën in de EU: de [strategie voor het Oostzeegebied](#) van 2009



(de eerste alomvattende EU-strategie voor een macro-regio); de [strategie voor het Donaugebied](#) van 2011 en de [strategie voor de Adriatische en Ionische regio](#) van 2014.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Met het eerste Europees burgerinitiatief ooit, “Right2Water” (2013), werd er bij de EU-instellingen en de lidstaten op aangedrongen dat ze erop moesten toezien dat alle burgers het recht op water en sanitaire voorzieningen genieten, dat de watervoorziening en het beheer van de watervoorraden niet worden onderworpen aan de regels van de interne markt en dat de watervoorziening wordt uitgesloten van liberaliseringsmaatregelen. [In antwoord op dit Europees burgerinitiatief](#) verzocht het Parlement de Commissie in 2015 met een grote meerderheid om met wetgeving te komen waarin het door de Verenigde Naties erkende mensenrecht op water en sanitaire voorzieningen ten uitvoer wordt gelegd, en indien nodig de kaderrichtlijn water zodanig te herzien dat de universele toegang tot en het mensenrecht op water worden erkend.

Het Parlement onderstreepte dat het noodzakelijk is over te gaan naar een circulaire economie en gaf steun aan plannen om het hergebruik van water voor landbouwirrigatie te bevorderen. Vanuit diezelfde gedachte bekrachtigde het Parlement plannen om de kwaliteit van kraanwater te verbeteren, zodat het gebruik van plastic flessen afneemt.

Het Parlement vindt het erg belangrijk waterverontreiniging aan te pakken en dringt aan op betere waterkwaliteitsnormen in de EU. De [herziene drinkwaterrichtlijn](#), die [op 15 december 2020](#) door het Parlement is aangenomen, is in werking getreden op 12 januari 2021. De lidstaten hebben twee jaar de tijd om de richtlijn in nationale wetgeving om te zetten.

In zijn [resolutie over internationale oceaangovernance](#) van 2018 benadrukt het Parlement “dat de totstandbrenging van een duurzame maritieme economie en de vermindering van de druk op het mariene milieu maatregelen vereisen met betrekking tot de klimaatverandering, het doordringen van verontreiniging afkomstig van het vasteland tot in zeeën en oceanen, de verontreiniging en eutrofiëring van het mariene milieu, het behoud en herstel van mariene ecosystemen en biodiversiteit en het duurzame gebruik van mariene hulpbronnen”. Daarom verzocht het Parlement “de Commissie met klem de internationale inspanningen ter bescherming van de mariene biodiversiteit te ondersteunen, met name in het kader van de lopende onderhandelingen over een nieuw juridisch bindend instrument voor het behoud en het duurzame gebruik van de mariene biodiversiteit in gebieden die het niveau van de nationale wetgeving overstijgen” en riep het Parlement “de Commissie op voorstellen te presenteren voor strengere wetgeving inzake de instandhouding en het duurzame gebruik van de mariene biodiversiteit in de zones die onder de jurisdictie van de lidstaten vallen”.

In zijn [resolutie](#) van 25 maart 2021 over zwerfvuil wees het Parlement op de gevolgen van zwerfvuil op zee voor het mariene ecosysteem, de visserij en consumenten, en riep het op tot meer beperkingen op kunststofproducten voor eenmalig gebruik en drong het aan op het gebruik van speciaal daarvoor ontworpen, duurzaam materiaal voor vistuig.

De nieuwe [EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030](#) (aangenomen door de Commissie in mei 2020) heeft als doelstelling mariene ecosystemen beter te beschermen. Dit was ook een belangrijk onderwerp tijdens de [15e vergadering van de Conferentie van de](#)



[Partijen \(COP15\)](#) bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, die in december 2022 eindigde in Montreal (Canada).

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid \(ENVI\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.5.5. LUCHTVERONTREINIGING EN GELUIDSHINDER

Luchtverontreiniging is het grootste milieugerelateerde gezondheidsrisico in Europa. De [EU-strategie inzake luchtkwaliteit](#) van 2013 had tot doel om uiterlijk in 2020 tot een volledige naleving van de bestaande luchtkwaliteitswetgeving te komen. Ook werden hierin nieuwe langetermijndoelstellingen voor 2030 vastgelegd. De EU wil de luchtkwaliteit ook verder verbeteren door de [luchtkwaliteitsrichtlijnen](#) te herzien. De [richtlijn omgevingslawaai van 2002](#) helpt geluidsniveaus in de EU in kaart te brengen en maatregelen te treffen om die terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. Geluidshinder afkomstig van specifieke bronnen wordt in [aparte wetgeving](#) geregeld.

RECHTSGROND

Artikelen 191 tot en met 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

ALGEMENE ACHTERGROND

Luchtverontreiniging kan leiden tot hart- en vaatziekten, luchtwegaandoeningen en kanker, en is de belangrijkste milieugerelateerde oorzaak van vroegtijdige sterfte in de EU. Bepaalde verontreinigende stoffen, zoals arseen, cadmium, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen, zijn genotoxische kankerverwekkende stoffen voor de mens. Voor dergelijke stoffen bestaan er geen drempelwaarden waaronder gezondheidsrisico's uitgesloten zijn. Luchtverontreiniging heeft ook een negatief effect op de water- en bodemkwaliteit en schaadt ecosystemen, bijvoorbeeld door eutrofiëring (verontreiniging door overtollige stikstof) en zure regen. Zowel landbouwgebieden en bossen als materialen en gebouwen worden hierdoor aangetast. Luchtverontreiniging kent vele bronnen, maar wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door industrie, vervoer, energieproductie en landbouw. Hoewel de luchtverontreiniging in Europa de afgelopen decennia over het algemeen is afgenomen, heeft de EU de [langetermijndoelstelling van 2013](#), meer bepaald "luchtkwaliteitsniveaus bereiken die geen aanzienlijk negatieve gevolgen hebben voor de menselijke gezondheid en het milieu", nog niet gehaald. De luchtkwaliteitsnormen worden vaak overtreden, vooral in stedelijke gebieden ("hotspots" voor luchtverontreiniging), waar nu eenmaal de meeste Europeanen wonen. De meest problematische verontreinigende stoffen zijn momenteel fijnstof, stikstofoxiden en ozon op leefniveau. Volgens een Eurobarometer-[enquête](#) uit 2022 zijn Europeanen ernstig bezorgd over de luchtkwaliteit en vragen zij om een kordater optreden. Uit de briefing van het Europees Milieuagentschap getiteld "[Europe's air quality status 2023](#)" (Luchtkwaliteit in Europa in 2023) blijkt dat er overal in de EU sprake is van ernstige luchtverontreiniging die de EU-normen overstijgt en verder gaat dan de richtsnoeren van de Wereldgezondheidsorganisatie.

De niveaus van omgevingslawaai stijgen in stedelijke gebieden, vooral als gevolg van het toenemende verkeer en de intensivering van industriële en recreatieve activiteiten. Naar schatting wordt ongeveer 20 % van de EU-bevolking blootgesteld aan geluidsniveaus die in feite onaanvaardbaar zijn. Dit kan de levenskwaliteit beïnvloeden en leiden tot ernstige stress, slaapstoornissen en schadelijke gezondheidseffecten,



zoals cardiovasculaire problemen. Geluidshinder heeft ook gevolgen voor in het wild levende dieren.

RESULTATEN IN DE STRIJD TEGEN LUCHTVERONTREINIGING

De luchtkwaliteit in Europa is sterk verbeterd sinds de EU dit probleem in de jaren 1970 begon aan te pakken. De concentraties van zwaveldioxide (SO₂), koolmonoxide (CO), benzeen (C₆H₆) en lood (Pb) zijn sindsdien aanzienlijk teruggedrongen. De EU beschikt over drie verschillende juridische mechanismen om luchtverontreiniging tegen te gaan: het vaststellen van algemene luchtkwaliteitsnormen voor omgevingsconcentraties van luchtverontreinigende stoffen; het vaststellen van nationale grenswaarden voor de totale emissie van verontreinigende stoffen; en het opstellen van wetgeving voor specifieke bronnen van verontreiniging, bijvoorbeeld om industriële emissies onder controle te houden of normen vast te stellen voor voertuigemissies, energie-efficiëntie of brandstofkwaliteit. Deze wetgeving wordt aangevuld met strategieën en maatregelen om het milieubeheer te verbeteren en het in andere sectoren te integreren.

A. Luchtkwaliteit

In aansluiting op de doelstellingen van de [thematische strategie inzake luchtverontreiniging](#) van 2005 (om de concentratie fijnstofdeeltjes met 75 % te verminderen en die van ozon op leefniveau met 60 %, en om de bedreiging van de natuurlijke omgeving door zowel verzuring als eutrofiëring met 55 % terug te dringen, dit alles vóór 2020 en ten opzichte van de niveaus van 2000) trad in juni 2008 een [richtlijn](#) inzake luchtkwaliteit in werking waarin het grootste deel van de bestaande wetgeving op dit gebied werd samengevoegd. Alleen de [vierde “dochterraichtlijn”](#) van de bovengenoemde kaderrichtlijn inzake luchtkwaliteit is nog van kracht. Deze voorziet in streefwaarden (minder strikt dan grenswaarden) voor arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen.

[Richtlijn 2008/50/EG](#) over de luchtkwaliteit bevat maatregelen voor de definitie en vaststelling van luchtkwaliteitsdoelstellingen (d.w.z. waarden die nergens in de EU mogen worden overschreden) voor de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen (zwaveldioxide, stikstofoxiden, fijnstof, lood, benzeen, koolmonoxide en ozon). De lidstaten moeten een lijst opstellen van zones en stedelijke agglomeraties om de luchtkwaliteit te beoordelen en te beheren en langetermijntendensen op te volgen. Deze informatie dienen de lidstaten openbaar te maken. Waar de luchtkwaliteit goed is, moet deze behouden blijven; waar de grenswaarden overschreden worden, moeten maatregelen worden getroffen.

Overeenkomstig het programma Schone lucht voor Europa van 2013 zijn in [Richtlijn \(EU\) 2016/2284](#) (de richtlijn inzake nationale emissieplafonds) strengere nationale emissieplafonds vastgesteld voor de vijf belangrijkste verontreinigende stoffen: zwaveldioxide, stikstofoxiden, vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan, ammoniak en fijnstof. Deze richtlijn verplicht lidstaten ertoe een nationaal programma op te stellen tegen luchtverontreiniging. In de richtlijn worden ook verbintenissen opgenomen die de EU en haar lidstaten in 2012 zijn aangegaan om emissies uiterlijk in 2020 terug te dringen uit hoofde van het herziene Protocol van Göteborg inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau. Dit protocol hoort bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand van de Economische Commissie voor Europa van de VN. In oktober 2022 presenteerde de Commissie haar [voorstel voor de herziening](#)



van EU-regels inzake de luchtkwaliteit met als doel de luchtkwaliteitsnormen van de Unie op één lijn te brengen met de [nieuwe aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie](#) en de bepalingen te versterken omtrent het toezicht op en modellering van de luchtkwaliteit, en over plannen om lokale autoriteiten te helpen zorgen voor schone lucht.

B. Wegvervoer

Er zijn verschillende richtlijnen aangenomen om verontreiniging door wegvervoer te beperken door emissienormen vast te stellen voor verschillende voertuigcategorieën, zoals auto's, lichte bedrijfsvoertuigen, vrachtwagens, bussen en motoren, en door de brandstofkwaliteit te reguleren. De huidige Euro 6-emissienormen voor personenauto's en lichte bestelwagens zijn bindende grenswaarden voor een aantal luchtverontreinigende stoffen, in het bijzonder voor stikstofoxiden en fijnstof. Sinds september 2017 wordt er een meer realistische testcyclus gebruikt. De emissies van nieuwe automodellen worden nu bepaald onder reële rijomstandigheden, om de werkelijke rijomstandigheden beter weer te geven. Bovendien gelden er [voorschriften](#) voor conformiteit tijdens het gebruik (de vereiste dat voertuigen in omloop aan de normen blijven voldoen), duurzaamheid van systemen voor verontreinigingsbeheersing, de boorddiagnosesystemen, de meting van het brandstofverbruik en de toegang tot voertuigspecifieke reparatie- en onderhoudsinformatie voor onafhankelijke marktdeelnemers. Soortgelijke regels gelden er voor [zware bedrijfsvoertuigen](#), zoals bussen en vrachtwagens. Een verordening van 2018 betreffende de [typegoedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen](#) trad op 1 september 2020 in werking en had tot doel de kwaliteit en onafhankelijkheid van technische diensten te verbeteren en de conformiteit van voertuigen in omloop te controleren.

De Commissie diende in november 2022 haar [voorstel voor de nieuwe Euro 7-emissienormen](#) in, als onderdeel van haar strategie voor duurzame en slimme mobiliteit van 2020 en het actieplan inzake luchtvaartverontreiniging van 2021.

C. Emissies afkomstig van ander vervoer

Om de luchtverontreiniging door schepen te beperken — naar verluidt verantwoordelijk voor 50 000 voortijdige sterfgevallen per jaar — heeft de EU grenswaarden vastgesteld voor het [zwavelgehalte](#) in bunkerbrandstoffen die in de Europese scheepvaart worden gebruikt. De algemene zwavelgrenswaarde is in 2020 teruggebracht van 3,5 % tot 0,5 %, in lijn met de normen overeengekomen door de Internationale Maritieme Organisatie. Sinds 2015 wordt er in de zogeheten beheersingsgebieden voor SOx-emissie een nog strengere norm van 0,1 % gehanteerd, bijvoorbeeld in de Oostzee, het Kanaal en de Noordzee. In 2016 zijn er aanvullende emissieprestatienormen vastgesteld voor [niet voor de weg bestemde mobiele machines](#), zoals graafmachines, bulldozers en kettingzagen, evenals voor land- en bosbouwtractoren en pleziervaartuigen, zoals motorboten.

In december 2022 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart. Het betreft hier een wereldwijde regeling die de CO₂-emissies van de internationale luchtvaart moet helpen verminderen en waarbij ook de EU-lidstaten betrokken zijn. De ReFuelEU Luchtvaartverordening, die in juli 2021 is voorgesteld als onderdeel van het “Fit for 55”-pakket, heeft tot doel de milieueffecten van de luchtvaart te verminderen. De overeenkomstige [FuelEU Zeevaart-verordening](#) heeft tot doel de broeikasgasintensiteit van de energie



die aan boord van schepen wordt verbruikt uiterlijk in 2050 met 80 % te verminderen door de invoering van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen te bevorderen.

D. Industriële emissies

De [richtlijn industriële emissies](#) (IED) van 2010 regelt zeer vervuilende industriële activiteiten die in grote mate verantwoordelijk zijn voor de verontreiniging in Europa. In de IED worden alle relevante richtlijnen in één samenhangend wetgevingsinstrument geconsolideerd en samengevoegd om de toepassing van de wetgeving te vergemakkelijken en de verontreiniging uit diverse industriële bronnen te verminderen (o.a. richtlijnen inzake de verbranding van afvalstoffen, vluchtige organische stoffen, grote stookinstallaties, geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging enz.). De IED bepaalt aan welke verplichtingen alle industriële installaties moeten voldoen, bevat een lijst van preventieve maatregelen voor water-, lucht- en bodemverontreiniging, en dient als referentiedocument voor nieuwe vergunningen voor exploitatie of industriële installaties. De geïntegreerde aanpak van de IED houdt rekening met de algehele milieuprestatie van een installatie, waaronder het grondstofgebruik en de energie-efficiëntie. Het concept “beste beschikbare technieken” staat daarbij centraal, evenals flexibiliteit, milieu-inspecties en inspraak van de bevolking. De IED is in 2015 aangevuld met een [richtlijn](#) inzake emissies van middelgrote stookinstallaties.

In april 2022 heeft de Commissie haar [voorstellen](#) voor een herziening van de IED gepresenteerd. Deze hebben onder meer tot doel een volledige en consistente uitvoering van de richtlijn industriële emissies in alle lidstaten te verzekeren, met strengere vergunningscontroles op emissies in de lucht en in het water.

RESULTATEN OP HET GEBIED VAN GELUIDSHINDER

In de EU-wetgeving wordt geluidshinder op twee manieren [aangepakt](#): met een algemeen kader dat voorschrijft welke geluidshinderniveaus maatregelen vereisen op zowel nationaal als EU-niveau; en met een reeks wetten voor de belangrijkste bronnen van lawaai, zoals weg-, lucht- en spoorvervoer en lawaai van materieel voor buitenshuis gebruik.

De [kaderrichtlijn inzake omgevingslawaai](#) van 2002 heeft tot doel de blootstelling aan omgevingslawaai te verminderen door de gebruikte geluidsbelastingsindicatoren en bepalingsmethoden te harmoniseren, informatie te verzamelen over blootstelling aan lawaai in de vorm van “geluidsbelastingkaarten” en deze informatie beschikbaar te stellen aan het publiek. Op grond daarvan zijn de lidstaten verplicht actieplannen op te stellen om geluidshinder aan te pakken. De bovengenoemde geluidsbelastingkaarten en actieplannen moeten de lidstaten minstens eens in de vijf jaar herzien. Het meest [recente uitvoeringsverslag](#), dat in maart 2023 werd gepubliceerd, bevestigde de over het algemeen goede vooruitgang die de meeste lidstaten, ondanks enkele aanvankelijke vertragingen, hebben geboekt bij de uitvoering van de richtlijn.

In de verordening betreffende het [geluidsniveau van motorvoertuigen](#) van 2014 wordt een nieuwe testmethode voor het meten van de geluidsemisies ingevoerd, worden de bestaande geluidsgrenswaarden verlaagd en wordt de procedure voor typegoedkeuring aangevuld met bepalingen voor geluidsemisies. Andere verordeningen betreffen de geluidsniveaus van [bromfietsen, motorfietsen](#) en het [rolgeluid van banden](#).



Sinds juni 2016 zijn er EU-regels voor [vliegtuiglawaai](#) van toepassing op luchthavens met meer dan 50 000 vliegbewegingen van civiele vliegtuigen per jaar, in overeenstemming met de “evenwichtige aanpak” van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie. Deze aanpak bestaat uit vier hoofdelementen die de meest kosteneffectieve maatregelen in kaart moeten brengen om vliegtuiglawaai op elke afzonderlijke luchthaven te beperken: door het lawaai bij de bron aan te pakken dankzij de inzet van modernere luchtvaartuigen, door het gebied rond de luchthavens op een duurzame manier te beheren, door werkprocedures aan te passen om zo de geluidsoverlast op de grond te beperken, en door eventueel exploitatiebeperkingen, zoals een verbod op nachtvluchten, op te leggen.

In het kader van de [richtlijn betreffende de spoorweginteroperabiliteit](#) van 2008 ([herschikking in 2016](#)) zijn met een [technische specificatie inzake interoperabiliteit](#) over geluid van 2014 ([gewijzigd in 2019](#)) grenswaarden vastgesteld voor het geluid dat nieuwe (conventionele) spoorwegvoertuigen mogen produceren. De [verordening betreffende geluidsheffingen](#) van 2015 stimuleert de aanpassing van goederenwagens door de installatie van geluidsarme composietremblokken.

Grote industriële installaties en landbouwinstallaties, die onder de IED vallen, worden enkel toegelaten wanneer zij de beste beschikbare technieken als referentie gebruiken. Er zijn tevens regels van kracht voor geluidsemisies van bouwmachines (bijvoorbeeld graafmachines, laders, grondverzetmachines en torenkranen) alsook van pleziervaartuigen of materieel voor buitenshuis gebruik.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

In de strijd tegen luchtverontreiniging en geluidshinder heeft het Parlement een doorslaggevende rol gespeeld bij de uitwerking van een progressief milieubeleid.

De leden van het Europees Parlement hebben bijvoorbeeld gestemd voor de drastische verlaging van het schadelijke zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen van 3,5 % naar 0,5 % uiterlijk in 2020 en hebben een uitstel van vijf jaar weten te voorkomen. Overeenkomstig de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie heeft het Parlement ook aangedrongen op strengere regels voor de luchtkwaliteit, in het bijzonder voor fijnstof. Nadat in de Verenigde Staten werd ontdekt dat de Volkswagen Groep frauduleuze software gebruikte om de emissieniveaus van stikstofoxiden tijdens het testen omlaag te brengen, heeft het Parlement een tijdelijke enquêtecommissie naar emissiemetingen in de automobielsector opgezet om deze kwestie te onderzoeken. In haar [eindverslag](#) van 2017 verlangde de enquêtecommissie dat de lidstaten en de autofabrikanten ter verantwoording worden geroepen, en drong zij erop aan dat sterk vervuilende auto's aan de huidige normen worden aangepast of uit de handel worden genomen.

Op 25 maart 2021 nam het Parlement een [resolutie](#) over de tenuitvoerlegging van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit aan: Richtlijn 2004/107/EG en Richtlijn 2008/50/EG. Het Parlement [gaf aan](#) dat de Europese luchtkwaliteitsnormen slechts ten dele succesvol zijn geweest in het terugdringen van luchtverontreiniging en het beperken van de nadelige gevolgen (daarvan) voor de gezondheid, de levenskwaliteit en het milieu. Het verwelkomde dan ook de aangegane verbintenis van de Europese Green Deal om de luchtkwaliteitsnormen te herzien in lijn met de huidige referentieniveaus van de Wereldgezondheidsorganisatie. Het Parlement riep de EU op om op dit gebied



wereldleider te worden door ambitieuze normen voor alle luchtverontreinigende stoffen vast te stellen en te handhaven.

Daarnaast werd in de resolutie de aandacht gevestigd op het toenemende bewijs dat blootstelling aan luchtverontreiniging de gezondheidseffecten van mensen die besmet worden met COVID-19 negatief kan beïnvloeden, en beklemtoond dat bij het uitstippelen van nieuw beleid met betrekking tot luchtverontreiniging rekening moet worden gehouden met de lering die uit de pandemie is getrokken. De EP-leden drongen erop aan dat van luchtkwaliteit een prioriteit moet worden gemaakt en dat het moet worden opgenomen in alle relevante EU-wetgeving, bijvoorbeeld inzake klimaat, energie, vervoer, industrie, landbouw en afval, en dat de cohesie tussen alle beleidsterreinen moet worden gewaarborgd. In de resolutie worden de Commissie en de lidstaten ook opgeroepen om de doeltreffendheid van de bestaande emissiewetgeving te beoordelen en om zo snel mogelijk werk te maken van de instelling van een reeks minimumeisen en beste praktijken voor zowel de voorbereiding als de uitvoering van luchtkwaliteitsplannen door de lidstaten.

Met betrekking tot omgevingslawaai heeft het Parlement herhaaldelijk benadrukt dat de huidige grenswaarden verder omlaag moeten en dat de meetprocedures moeten worden verbeterd. Het Parlement wil dat er vaste EU-geluidsnormen voor luchthavengebieden komen en dat militaire subsonische straalvliegtuigen ook worden opgenomen in de maatregelen tegen geluidshinder. Voorts heeft het Parlement de geleidelijke invoering van bijkomende, strengere geluidsnormen voor auto's goedgekeurd en kan het terugblikken op een succesvolle campagne voor nieuwe labels om consumenten te informeren over geluidsniveaus, vergelijkbaar met de labels voor brandstofefficiëntie, het geluidsniveau van banden en het energielabel voor CO₂-uitstoot.

In september 2023 sprak het Parlement zich uit over herziene [wetgeving](#) ter verbetering van de luchtkwaliteit in de hele EU. Om de volksgezondheid, natuurlijke ecosystemen en biodiversiteit te beschermen tegen luchtverontreiniging, bevat het voorstel strengere doelstellingen dan de oorspronkelijke aanbevelingen van de Commissie voor diverse verontreinigende stoffen zoals zwevende deeltjes, stikstofdioxide, zwaveldioxide en ozon.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de [website van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid \(ENVI\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.5.6. EFFICIËNT GEBRUIK VAN HULPBRONNEN EN DE CIRCULAIRE ECONOMIE

De manier waarop natuurlijke hulpbronnen in het heden en het verleden zijn gebruikt, heeft geleid tot een hoge mate van vervuiling, de aantasting van het milieu en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen. Het afvalbeleid van de EU is van oudsher gericht op een ecologisch duurzaam afvalbeheer. Het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa en het pakket circulaire economie beogen de economie van de EU uiterlijk in 2050 duurzaam te maken. In het kader van de Europese Green Deal biedt actieplan voor een circulaire economie een op de toekomst gerichte agenda voor een schonere en concurrerendere EU.

RECHTSGROND

De artikelen 191 tot en met 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN EN RESULTATEN

Alle producten hebben een natuurlijke basis. De economie van de EU is in hoge mate afhankelijk van natuurlijke hulpbronnen. Als we blijven consumeren en produceren zoals nu, betekent dat een verdere aantasting en uitputting van de natuurlijke hulpbronnen en een almaar groeiende afvalberg. De omvang van ons huidige gebruik van hulpbronnen is zodanig dat het gevaar bestaat dat toekomstige generaties – en de ontwikkelingslanden – niet langer in redelijke mate de beschikking zullen hebben over hulpbronnen. Een verstandig gebruik van natuurlijke hulpbronnen was een van de eerste milieuaspecten die ten grondslag lagen aan de eerste Europese Verdragen. Het [stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa](#) behoort tot de kerninitiatieven van het zevende milieuactieprogramma (MAP). Daarin is een van de belangrijkste doelstellingen het benutten van de economische mogelijkheden van de EU, zodat de economie productiever kan worden, en tegelijkertijd minder hulpbronnen verbruikt en in de richting van een circulaire economie evolueert. Het recente [pakket circulaire economie](#) omvat bovendien maatregelen die de overgang van de EU naar een circulaire economie stimuleren door de recycling- en hergebruiksmogelijkheden te vergroten, en die daarnaast het concurrentievermogen van de EU in de wereld vergroten, duurzame economische groei bevorderen en nieuwe banen scheppen.

A. Efficiënt gebruik van hulpbronnen

Het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa maakt deel uit van het vlaggenschipinitiatief voor efficiënt hulpbronnengebruik van de Europa 2020-strategie. Het ondersteunt de verschuiving naar duurzame groei door middel van een hulpbronnenefficiënte, koolstofarme economie. In het stappenplan wordt rekening gehouden met de vorderingen die zijn gemaakt met de [thematische strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen](#) van 2005 en de [EU-strategie voor duurzame ontwikkeling](#), en er wordt een kader vastgesteld voor de vormgeving en uitvoering van toekomstige maatregelen. Ook worden de structurele en technologische veranderingen beschreven die uiterlijk in 2050 moeten zijn doorgevoerd, met inbegrip van de mijlpalen die tegen het einde van 2020 moesten zijn bereikt. Er worden



suggesties gedaan voor het verbeteren van de hulpbronnenproductiviteit en het ontkoppelen van economische groei en hulpbronnengebruik en het effect daarvan op het milieu.

B. Afvalbeheer en -preventie

De [kaderrichtlijn afvalstoffen](#) bouwt voort op de [thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling](#). Ze is bedoeld om het afvalbeleid van de EU te hervormen en te vereenvoudigen door een nieuw kader in te voeren en nieuwe doelstellingen te formuleren met het accent op afvalpreventie. In juli 2023 heeft de Commissie een [voorstel](#) tot wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen ingediend, met als doel de verantwoordelijkheid voor de hele levenscyclus van textielproducten bij de fabrikanten te leggen. Dit initiatief beoogt de duurzame verwerking van textielafval aan te moedigen.

In de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen ([Verordening \(EG\) nr. 1013/2006](#)) worden regels voor de overbrenging van afvalstoffen binnen de EU en tussen de EU en landen buiten de EU vastgelegd, met verbetering van de milieubescherming als uitdrukkelijk doel. Het gaat om de overbrenging van nagenoeg alle soorten afval (met uitzondering van radioactief afval) over de weg, per spoor, per schip of door de lucht. Illegale afvaltransporten vormen echter nog steeds een ernstig probleem; Met de nieuwe verordening ([\(EU\) nr. 660/2014](#)) zijn de inspectiebepalingen in de voorgaande wetgeving aangescherpt, met strengere eisen voor nationale controles en planning.

C. Productie- en afvalstroomspecifieke wetgeving

[Richtlijn 2000/53/EG](#) beoogde een vermindering van de hoeveelheid afval uit autowrakken en de onderdelen daarvan, onder meer door tegen het einde van 2015 het hergebruik en de nuttige toepassing van dit afval te verhogen tot 95 % en het hergebruik en de recycling ervan tot ten minste 85 %. Met de richtlijn werden fabrikanten en importeurs er ook toe aangespoord om het gebruik van gevaarlijke stoffen in nieuwe voertuigen te beperken en om er meer gerecyclede materialen in te verwerken. In 2017 hadden de meeste lidstaten hun streefcijfer voor 2015, namelijk 85 % hergebruik en recycling, gehaald op basis van een gemiddeld gewicht per voertuig en per jaar. In 2021 is een openbare raadpleging gehouden over de herziening van de richtlijn. [Richtlijn 2000/53/EG](#) is gewijzigd bij [Richtlijn \(EU\) 2018/849](#), die de Commissie de bevoegdheid geeft om toezicht te houden op de naleving, materialen vrij te stellen, en coderingsnormen en verwerkingsvoorschriften vast te stellen. De verordening inzake scheepsrecycling ([\(EU\) nr. 1257/2013](#)) trad op 30 december 2013 in werking. De belangrijkste doelstelling van deze verordening is het voorkomen en beperken van door de recycling en behandeling van schepen in de EU veroorzaakte ongevallen, verwondingen en andere negatieve effecten voor de volksgezondheid en het milieu, met name door ervoor te zorgen dat op een ecologisch verantwoorde manier wordt omgegaan met gevaarlijke afvalstoffen afkomstig uit scheepsrecycling. In de verordening worden een aantal voorschriften vastgelegd voor EU-schepen, EU-scheepseigenaren, scheepsrecyclinginrichtingen die EU-schepen willen recyclen, en voor de relevante bevoegde autoriteiten of bestuursorganen.

Richtlijn 2002/96/EG, zoals gewijzigd bij [Richtlijn 2012/19/EU](#), had tot doel bodem, water en lucht te beschermen door een betere en minder omvangrijke verwijdering van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA). Richtlijn 2002/95/EG, ingetrokken bij [Richtlijn 2011/65/EU](#) betreffende beperking van het gebruik van



bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (BGGs), werd parallel met de AEEA-richtlijn vastgesteld en had tot doel het milieu en de volksgezondheid te beschermen door de beperking van het gebruik van lood, kwik, cadmium, chroom en bepaalde broomhoudende brandvertragers in dergelijke apparatuur. De tenuitvoerlegging van de AEEA-richtlijn en de BGGs-richtlijn in de lidstaten verliep moeizaam: slechts een derde van al het elektrische en elektronische afval in de EU werd ingezameld en naar behoren behandeld. In deze twee richtlijnen, samen met [Richtlijn 2012/18/EU](#), wordt bepaald dat de lidstaten meer afgedankte elektrische en elektronische apparatuur moeten verzamelen en consumenten de mogelijkheid moeten geven om apparaten terug te brengen naar om het even welke winkel die kleine elektrische apparaten verkoopt, zonder dat zij nieuwe apparaten hoeven aan te schaffen.

Met [Richtlijn 2006/66/EG](#) inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, werd beoogd het afvalbeheer in verband hiermee en de milieuprestaties van deze producten te verbeteren door regels in te voeren ten aanzien van de inzameling, recycling, behandeling en verwijdering van deze producten. In de richtlijn werden tevens grenswaarden vastgesteld voor bepaalde gevaarlijke stoffen (met name kwik en cadmium) in batterijen en accu's. Met [wijzigingsrichtlijn 2013/56/EU](#) werden knoopcellen met een kwikgehalte van ten hoogste 2 gewichtsprocent van de vrijstelling uitgesloten.

Overeenkomstig Richtlijn 96/29/Euratom van de Raad inzake radioactieve afvalstoffen en substanties, die is ingetrokken bij [Richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad](#), moest iedere lidstaat het verplicht stellen om werkzaamheden die risico's ten gevolge van ioniserende straling met zich meebrengen te melden. De overbrenging van radioactieve afvalstoffen valt onder [Verordening \(Euratom\) nr. 1493/93 van de Raad](#) en [Richtlijn 2006/117/Euratom van de Raad](#).

[Richtlijn 94/62/EG](#) gold voor alle in de EU op de markt gebrachte verpakkingen en al het verpakkingsafval, ongeacht of het is gebruikt of ontstaan op industrieel, commercieel, kantoor-, winkel-, diensten-, huishoudelijk of enig ander niveau. In [wijzigingsrichtlijn 2004/12/EG](#) worden criteria vastgesteld en wordt de definitie van de term "verpakking" verduidelijkt. Daarnaast werd Richtlijn 94/62/EG gewijzigd bij [Richtlijn \(EU\) 2015/720](#) met betrekking tot de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen, die vaak aan het afvalbeheer ontsnappen en zich opstapelen in ons milieu, vooral als zwerfvuil op zee. De richtlijn is bedoeld om het gebruik van lichte plastic draagtassen die dunner zijn dan 50 micron drastisch te verminderen.

De richtlijn betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën (Richtlijn [2006/21/EG](#)) ook de richtlijn mijnbouwafval genoemd) is erop gericht de aanzienlijke milieu- en gezondheidsrisico's die gepaard gaan met de omvang en het vervuilingspotentieel van actueel en historisch mijnbouwafval aan te pakken.

D. Verwerking en verwijdering van afval

Doordat in alle lidstaten gestage vorderingen zijn gemaakt met de tenuitvoerlegging van Richtlijn [91/271/EEG](#) inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, is ook het volume af te voeren zuiverings-slib toegenomen.

Richtlijn [1999/31/EG](#) betreffende het storten van afvalstoffen heeft als doel de negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor de volksgezondheid en het milieu, in het bijzonder de verontreiniging van oppervlaktewater, grondwater, bodem en lucht, te voorkomen of te verminderen. De tenuitvoerlegging laat nog steeds te



wensen over omdat niet alle lidstaten alle bepalingen in hun nationale wetgeving hebben omgezet en er nog steeds een groot aantal illegale stortplaatsen bestaan. Bij [wijzigingsrichtlijn \(EU\) 2018/850](#) worden beperkingen opgelegd aan het storten van recyclebaar afval, worden nieuwe streefcijfers vastgesteld en worden de controles aangescherpt.

Richtlijn 2000/76/EG betreffende de verbranding van afval had als doel de door verbranding of meeverbranding van afvalstoffen veroorzaakte verontreiniging van lucht, water en bodem te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen. Per november 2010 is deze richtlijn ingetrokken en vervangen door [Richtlijn 2010/75/EU](#) inzake industriële emissies en daarmee verband houdende richtlijnen.

E. Het pakket circulaire economie 2018

In december 2015 heeft de Commissie een actieplan inzake de circulaire economie gepresenteerd, evenals vier wetgevingsvoorstellen tot wijziging van de volgende rechtshandelingen: a) de kaderrichtlijn afval; b) de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen; c) de richtlijn verpakking en verpakkingsafval; en d) de richtlijnen betreffende autowrakken, inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA). Enkele van deze voorstellen waren noodzakelijk omdat er een wettelijke verplichting bestond om de doelstellingen voor het afvalbeheer te herzien. Zo moest de Commissie op grond van de kaderrichtlijn afval uiterlijk eind 2014 de volgende maatregelen nemen: herziening van de doelstellingen voor 2020 inzake het hergebruik en de recycling van huishoudelijk afval en inzake bouw- en sloopafval, vaststelling van afvalpreventiedoelstellingen voor 2020 en beoordeling van een aantal maatregelen, waaronder regelingen voor een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Volgens de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen moest de Commissie de daarin vastgestelde doelstellingen uiterlijk in juli 2014 herzien en volgens de richtlijn verpakking en verpakkingsafval uiterlijk eind 2012.

De vier in mei 2018 vastgestelde richtlijnen ([\(EU\) 2018/849](#), [\(EU\) 2018/850](#), [\(EU\) 2018/851](#) en [\(EU\) 2018/852](#)) bevatten onder meer de volgende kernpunten:

- een gemeenschappelijke EU-doelstelling om tegen het einde van 2035 65 % van het stadsafval te recyclen (55 % tegen het einde van 2025 en 60 % tegen het einde van 2030);
- een gemeenschappelijke EU-doelstelling om tegen het einde van 2030 70 % van het verpakkingsafval te recyclen;
- een bindende doelstelling om tegen het einde van 2035 nog maximaal 10 % van het stadsafval te storten;
- een verbod op het storten van gescheiden ingezameld afval, met de eis dat bioafval vanaf uiterlijk 2023 en textiel en gevaarlijk afval van huishoudens vanaf uiterlijk 2025 gescheiden worden ingezameld.

F. Kunststoffen in de circulaire economie

Op 16 januari 2018 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd over een [strategie voor kunststoffen in de circulaire economie](#). In de strategie worden de belangrijkste problemen van kunststoffen geïdentificeerd, zoals het lage hergebruik- en recyclingpercentage, de uitstoot van broeikasgassen die gepaard gaat met de productie en verbranding van kunststoffen, en de aanwezigheid van plastic afval in



zeeën en oceanen. De Commissie wil dat alle plastic verpakkingen tegen het einde van 2030 zodanig worden ontworpen dat ze kunnen worden gerecycled of hergebruikt. Met het oog hierop bevat de strategie een brede waaier aan maatregelen die zijn toegespitst op vier gebieden: 1) de rendabiliteit en de kwaliteit van kunststofrecycling verbeteren; 2) plastic zwerfvuil aan banden leggen; 3) investeringen en innovatie in de kunststofwaardeketen aanzwengelen; en 4) wereldwijde maatregelen steunen.

In het kader van de strategie inzake kunststoffen om schadelijk plastic zwerfval tegen te gaan door middel van wetgeving, en na een voorstel van de Commissie van 28 mei 2018, bereikten de Raad en het Parlement een akkoord om de verontreiniging door kunststoffen te verminderen door nieuwe, strenge beperkingen op bepaalde producten van kunststof voor eenmalig gebruik in te stellen ([Richtlijn \(EU\) 2019/904](#)). Producten die in de EU verboden worden, zijn onder meer plastic bestek (vorken, messen, lepels en eetstokjes), plastic borden en rietjes, voedsel- en drankverpakkingen van geëxpandeerd polystyreen, en plastic wattenstaafjes. Vanaf 2025 geldt voor de lidstaten het bindende streefcijfer dat PET-flessen voor minstens 25 % uit gerecycled plastic moeten bestaan. Uiterlijk in 2030 moeten alle plastic flessen uit ten minste 30 % gerecycled materiaal bestaan.

G. Het nieuwe EU-actieplan voor een circulaire economie in het kader van de Europese Green Deal

Het [nieuwe actieplan voor een circulaire economie](#) voor een schoner en concurrerender Europa werd op 11 maart 2020 gepubliceerd en is een van de hoekstenen van de Europese Green Deal, de nieuwe agenda van de EU voor duurzame groei. In dit actieplan worden initiatieven aangekondigd met betrekking tot de hele levenscyclus van producten. Deze initiatieven zijn bijvoorbeeld gericht op het ontwerp van producten, de bevordering van processen van circulaire economie, de stimulering van duurzame consumptie en de waarborging dat de gebruikte hulpbronnen zo lang mogelijk in de economie van de EU worden gehouden.

Op 12 juli 2023 hebben het Europees Parlement en de Raad de nieuwe [batterijenverordening](#) aangenomen. Daarmee zullen de milieueffecten van de batterijsector tot een minimum worden beperkt nu die sector exponentieel groeit in een context van nieuwe sociaal-economische omstandigheden, technologische ontwikkelingen, markten en manieren om batterijen te gebruiken. Op 17 november 2021 heeft de Commissie een [voorstel betreffende de overbrenging van afvalstoffen](#) vastgesteld, waarin strengere regels voor de uitvoer van afvalstoffen, een efficiënter systeem voor het verkeer van afvalstoffen als hulpbron en concrete maatregelen tegen illegale handel in afvalstoffen worden voorgesteld. De overbrenging van afvalstoffen naar OESO-landen zal worden gemonitord en kan worden opgeschort als deze afvalstoffen ernstige milieuproblemen veroorzaken in het land van bestemming. De uitvoer van afval naar niet-OESO-landen zal worden beperkt en zal alleen worden toegestaan als die landen in staat zijn het afval duurzaam te beheren.

Op 30 november 2022 heeft de Commissie voorgesteld om de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval te [herzien](#) om ervoor te zorgen dat in de EU beschikbare verpakkingen tegen 2030 op financieel duurzame wijze kunnen worden hergebruikt of gerecycled. Daarnaast heeft de Commissie ook een [mededeling over een beleidskader voor biogebaseerde, biologisch afbreekbare en composteerbare kunststoffen](#) vastgesteld.



De Europese textielconsumptie heeft de op drie na grootste impact op het milieu en de klimaatverandering, na voedsel, huisvesting en mobiliteit. Op 30 maart 2023 heeft de Commissie de [EU-strategie voor duurzaam en circulair textiel gepubliceerd](#). Deze strategie omvat concrete maatregelen om ervoor te zorgen dat textielproducten die in de EU in de handel worden gebracht, uiterlijk in 2030 duurzaam en recyclebaar zijn, geen gevaarlijke stoffen bevatten, en de sociale rechten en het milieu eerbiedigen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft herhaaldelijk verzocht om een nieuwe agenda voor de toekomstige Europese groei met een efficiënt gebruik van hulpbronnen als kerndoel, waarvoor radicale veranderingen in onze productie- en consumptiepatronen nodig zouden zijn. Het levenscyclusconcept moet het gebruik van secundaire materialen verbeteren en de juiste economische stimulansen creëren voor het voorkomen en hergebruiken van afval.

In september 2018 heeft het Parlement [een resolutie aangenomen over de strategie voor kunststoffen in een circulaire economie](#) van de Commissie van januari 2018. In deze resolutie verzoekt het Parlement de Commissie om onder meer de invoering te overwegen van vereisten inzake een minimumgehalte aan gerecycleerd materiaal voor bepaalde kunststofproducten die op de EU-markt worden gebracht. Ook pleit het voor de totstandbrenging van een echte interne markt voor gerecyclede kunststoffen, stelt het maatregelen voor om zwerfvuil op zee aan te pakken en vraagt het om een verbod op microplastics in cosmetica en reinigingsmiddelen tegen het einde van 2020. Het Parlement heeft in de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI) over het pakket circulaire economie van 2018 gedebatteerd. Daarbij zijn 2 000 amendementen ingediend.

In zijn [resolutie van 15 januari 2020 over de Europese Green Deal](#) pleit het Europees Parlement voor een ambitieus nieuw actieplan voor de circulaire economie. Doel is de totale milieu- en hulpbronnenvoetafdruk van de productie en consumptie in de EU te verminderen en tegelijkertijd sterke stimulansen te bieden voor innovatie, duurzame ondernemingen en markten voor klimaatneutrale en niet-toxische circulaire producten. Het Parlement wijst op de sterke synergieën tussen klimaatmaatregelen en de circulaire economie, met name in de energie- en koolstofintensieve industrie en roept op tot de vaststelling van een EU-doelstelling voor efficiënt gebruik van hulpbronnen.

Op 17 januari 2023 heeft het Parlement zijn onderhandelingsstandpunt vastgesteld voor besprekingen met de regeringen van de EU over nieuwe [wetgeving tot herziening van de procedures en controlemaatregelen van de EU voor de overbrenging van afvalstoffen](#). De herziene wetgeving moet het milieu en de menselijke gezondheid beter beschermen en tegelijk ten volle gebruikmaken van de mogelijkheden die afval biedt om de EU-doelstelling van een circulaire economie zonder verontreiniging te verwezenlijken. Het Parlement vraagt dat er een risicogebaseerd selectiemechanisme van de EU wordt gecreëerd om EU-landen die inspecties uitvoeren, te helpen om illegale afvaltransporten te voorkomen en op te sporen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website](#) van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI).





2.5.7. DUURZAME CONSUMPTIE EN PRODUCTIE

Duurzame groei is een van de belangrijkste doelstellingen van de Europese Unie (EU). In deze tijd van snelle klimaatverandering en groeiende vraag naar energie en hulpbronnen heeft de EU een scala aan beleidsmaatregelen en initiatieven genomen die gericht zijn op duurzame consumptie en productie. In het kader van de Europese Green Deal, en met name het actieplan voor de circulaire economie, is een wetgevingsinitiatief aangekondigd om een beleid voor duurzame producten tot stand te brengen dat producten geschikt moet maken voor een klimaatneutrale, hulpbronnenefficiënte en circulaire economie.

RECHTSGROND

Artikelen 191 tot en met 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN EN RESULTATEN

A. Actieplan voor duurzame consumptie en productie

In juli 2008 heeft de Commissie een [pakket maatregelen en voorstellen inzake duurzame consumptie en productie en een duurzaam industriebeleid](#) voorgesteld, met als doel de milieuprestaties van producten gedurende hun hele levenscyclus te verbeteren en tegelijkertijd de bewustmaking van de consumenten en de vraag naar duurzame goederen en productietechnologieën te vergroten, innovatie te stimuleren in de EU-industrie en internationale aspecten zoals handel en normen aan de orde te stellen. Het actieplan voor duurzame consumptie en productie heeft tot de volgende initiatieven geleid: uitbreiding van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp, herziening van de milieukeurverordening, herziening van de verordening betreffende het milieubeheer- en milieuauditsysteem, wetgeving inzake groene overheidsopdrachten, het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik en het actieplan inzake eco-innovatie. Deze instrumenten maken integraal deel uit van de strategie voor duurzame ontwikkeling van de EU, waarmee de inzet om de uitdagingen op het gebied van duurzame ontwikkeling aan te gaan wordt versterkt en de samenwerking met partners buiten de EU wordt geïntensiveerd, bijvoorbeeld via het Marrakesh-proces van de VN.

B. Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa

In 2011 werd het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa gelanceerd. Hiermee werd voortgebouwd op het Europa 2020-vlaggenschipinitiatief voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen, waarin werd aangestuurd op een strategie om doelstellingen op de middellange en lange termijn voor efficiënt hulpbronnengebruik vast te stellen en manieren aan te reiken om die te bereiken. Het stappenplan bevat suggesties om de hulpbronnenproductiviteit te verbeteren en om economische groei los te koppelen van hulpbronnengebruik en het effect daarvan op het milieu ([2.5.6](#)).

C. Milieu- en energie-etikettering

Etikettering biedt essentiële informatie die de consument in staat stelt een weloverwogen keuze te maken. De Europese milieukeur is een regeling op vrijwillige basis die in 1992 werd ingevoerd om bedrijven aan te moedigen producten en diensten



op de markt te brengen die aan bepaalde milieucriteria voldoen. Producten en diensten waaraan de milieukeur is toegekend, zijn voor de consumenten – zowel openbare als particuliere kopers – gemakkelijk te herkennen aan het bloemlogo. Tot dusver is de milieukeur toegekend aan reinigingsmiddelen, huishoudapparaten, papierproducten, kleding, huis- en tuinartikelen, smeermiddelen, producten voor persoonlijke verzorging en de verzorging van dieren, en diensten zoals toeristenaccommodaties. De criteria voor de milieukeur zijn niet gebaseerd op één enkele factor, maar op studies naar de milieueffecten van een product of dienst gedurende de volledige levensduur ervan. De [milieukeurverordening \(Verordening \(EG\) nr. 66/2010\)](#) werd in 2008 herzien om het gebruik van de vrijwillige milieukeurregeling te stimuleren door de kosten en bureaucratie die de toepassing ervan met zich meebrengen te verminderen. Op 30 juni 2017 presenteerde de Commissie de conclusies van haar evaluatie van de milieukeurverordening (geschiktheidscontrole). Daaruit bleek dat de verordening relevant en in grote lijnen samenhangend is en Europese meerwaarde oplevert. De Commissie kwam echter ook tot de conclusie dat de verordening slechts ten dele doeltreffend is, aangezien producten met de milieukeur weliswaar betere milieuprestaties leveren, maar de criteria soms niet adequaat zijn en het gebruik voor sommige productsoorten beperkt blijft. Ook bleek de verordening slechts ten dele efficiënt, aangezien de kosten om eraan te voldoen in sommige gevallen een obstakel voor deelname vormen.

Met Richtlijn 92/75/EEG werd in de hele EU een energie-etiketteringsregeling voor huishoudapparaten (witgoed) ingevoerd, op grond waarvan mogelijke kopers via etiketten en productbrochures worden geïnformeerd over het energieverbruik van alle beschikbare modellen. Sinds de regeling in 1995 werd ingevoerd, is het energielabel van de EU een breed erkend en gerespecteerd richtsnoer geworden voor producenten en consumenten. In juni 2010 werd de richtlijn energie-etikettering (Richtlijn 2010/30/EU) herzien om de werkingssfeer ervan uit te breiden tot een breder scala van energiegerelateerde producten. Op 15 juli 2015 stelde de Commissie voor terug te gaan naar één enkel energielabel met de klassen A tot G. Met [Verordening \(EU\) 2017/1369 van 4 juli 2017](#) tot vaststelling van een kader voor energie-etikettering en tot intrekking van Richtlijn 2010/30/EU werden nieuwe energie-etiketteringsvoorschriften voor afzonderlijke productgroepen ingevoerd. Concreet hield dit in dat de schaalverdeling voor vijf productgroepen (koelkasten, afwasmachines, wasmachines, televisies en lampen) vanaf 2021 zou worden aangepast: een product met energie-efficiëntieklasse A+++ zou na de schaal aanpassing in klasse B worden ingedeeld, ook al verandert er niets aan het energieverbruik. De A-klasse zou aanvankelijk leeg blijven om plaats te maken voor nieuwe, energie-efficiëntere modellen. Op die manier kunnen consumenten een duidelijker onderscheid maken tussen de meest energie-efficiënte producten.

D. Ecologisch ontwerp

De richtlijn inzake ecologisch ontwerp is gericht op de technische verbetering van producten. Met de herziening van Richtlijn 2005/32/EG in 2009 ([Richtlijn 2009/125/EG](#)) werd het toepassingsgebied uitgebreid tot energiegerelateerde producten die geen energieverbruikende producten zijn. Het gaat om producten die tijdens het gebruik geen energie verbruiken, maar die wel een indirect effect hebben op het energieverbruik, zoals waterverbruikende apparatuur, ramen of isolatiemateriaal. Op 30 maart 2022 publiceerde de Commissie een [voorstel voor een verordening](#) betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van vereisten



inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten en tot intrekking van Richtlijn 2009/125/EG.

E. Milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS)

EMAS is een beheersinstrument waarmee bedrijven en andere organisaties hun milieuprestaties kunnen evalueren, rapporteren en verbeteren. Het systeem is sinds 1995 beschikbaar voor bedrijven, maar was in het begin beperkt tot bedrijven in industriële sectoren. Sinds 2001 is EMAS echter beschikbaar voor alle economische sectoren, inclusief openbare en particuliere diensten. In 2009 werd in de nieuwe EMAS-verordening ([Verordening \(EG\) nr. 1221/2009](#)) een opmerkelijk nieuw element ingevoerd, met als doel organisaties aan te moedigen om zich bij EMAS te laten registreren. Dankzij deze herziening van de EMAS-verordening is de regeling gemakkelijker toepasbaar en geloofwaardiger geworden, en zijn de zichtbaarheid en het bereik ervan vergroot. In 2017 zijn de bijlagen I, II en III bij de EMAS-verordening gewijzigd om de verordening af te stemmen op de herziening van ISO-norm 14001:2015. [Verordening \(EU\) 2017/1505](#) tot wijziging van deze bijlagen is op 18 september 2017 in werking getreden.

F. Groene overheidsopdrachten (GPP)

Het beleid inzake groene overheidsopdrachten is opgezet binnen het strategisch kader voor overheidsopdrachten en is gebaseerd op vrijwilligheid. Het heeft als doel overheden te ondersteunen om producten, diensten en werken met een verminderd milieueffect aan te kopen. Het concept van groene overheidsopdrachten wordt sinds enkele jaren alom erkend als een bruikbaar instrument om de markt voor groenere producten en diensten te sturen en de gevolgen van de activiteiten van de overheidssector voor het milieu te beperken. De lidstaten voeren het beleid inzake groene overheidsopdrachten uit via nationale actieplannen. Twee richtlijnen inzake openbare aanbestedingen uit 2004 (Richtlijn 2004/18/EG en Richtlijn 2004/17/EG) bevatten de eerste specifieke verwijzingen naar de mogelijkheid om bij de gunning van opdrachten rekening te houden met milieuoverwegingen, bijvoorbeeld door het opnemen van milieueisen in de technische specificaties, het gebruik van een milieukeur of het toepassen van gunningscriteria op basis van milieukeurmerken. Met de drie richtlijnen die in februari 2014 zijn vastgesteld als onderdeel van de hervorming van overheidsopdrachten in het kader van de Single Market Act – [Richtlijn 2014/24/EU](#) (de klassieke richtlijn), [Richtlijn 2014/25/EU](#) (de richtlijn nutsbedrijven) en [Richtlijn 2014/23/EU](#) (de concessierichtlijn) – zijn de betreffende procedures vereenvoudigd door de invoering van betere voorwaarden voor bedrijven om te innoveren en van stimulansen voor een ruimer gebruik van groene overheidsopdrachten, om zo de overgang naar een hulpbronnenefficiënte en koolstofarme economie te ondersteunen.

In 2008 publiceerde de Commissie een [mededeling met de titel “Overheidsopdrachten voor een beter milieu”](#), waarin een aantal maatregelen wordt uiteengezet om de uitvoering van het beleid inzake groene overheidsopdrachten door de lidstaten en individuele aanbestedende diensten te ondersteunen. Naar aanleiding daarvan zijn Europese criteria voor groene overheidsopdrachten ontwikkeld, die deel uitmaken van de vrijwillige benadering van het beleid inzake groene overheidsopdrachten. Tot dusver zijn er 21 reeksen criteria voor groene overheidsopdrachten gepubliceerd voor specifieke sectoren zoals vervoer, IT-apparatuur voor kantoor, schoonmaakmiddelen en -diensten, de bouw, isolatiemateriaal, en tuinproducten en -diensten.



G. Het actieplan voor eco-innovatie (EcoAP)

Het [actieplan voor eco-innovatie](#), dat in december 2011 door de Commissie is gelanceerd, is de opvolger van het [actieplan inzake milieutechnologieën \(ETAP\)](#) en is gericht op het stimuleren van de ontwikkeling en het gebruik van milieutechnologieën en het verbeteren van het Europees concurrentievermogen op dit gebied.

Het EcoAP is grotendeels gelinkt aan het vlaggenschipinitiatief Innovatie-Unie van de Europa 2020-strategie. Met het initiatief wordt de focus van het innovatiebeleid uitgebreid naar groene technologieën en eco-innovatie, en wordt de rol van milieubeleid als factor voor economische groei benadrukt. Ook wordt aandacht besteed aan specifieke belemmeringen en kansen voor eco-innovatie, met name wanneer die niet aan bod komen in het meer algemene innovatiebeleid. Het EcoAP dient ter bevordering van eco-innovatie door middel van milieubeleid, financiële steun voor kleine en middelgrote ondernemingen, internationale samenwerking, nieuwe normen en de ontwikkeling van vaardigheden.

Het EcoAP is een breed beleidskader dat uit verschillende bronnen wordt gefinancierd. Van 2014 tot 2020 kwam de voornaamste ondersteuning uit Horizon 2020. Andere bronnen zijn onder meer Europese structuur- en investeringsfondsen zoals het Europees fonds voor regionale ontwikkeling, het LIFE-programma voor het milieu en klimaatactie, Cosme en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Meer recent kwam daar nog een andere belangrijke financieringsbron bij: het [NextGenerationEU-herstelplan](#). De afgelopen jaren zijn veel doelstellingen van het EcoAP samengekomen in het concept van de circulaire economie – een economie die de natuur als leidraad neemt en waarin niets wordt verspild. Eco-innovatie is van cruciaal belang om de doelstellingen van de circulaire economie te verwezenlijken, zoals industriële symbiose of industriële ecologie, ontwerp volgens het “van wieg-tot-wieg”-beginsel, en nieuwe, innovatieve bedrijfsmodellen ([2.5.6](#)).

De prestaties van de lidstaten op het gebied van eco-innovatie worden geëvalueerd met de eco-innovatie-index, een kader voor prestatiemeting aan de hand van twaalf indicatoren.

H. Beleid voor duurzame producten

In het kader van de Europese Green Deal heeft de Commissie in maart 2020 [een nieuw actieplan voor een circulaire economie](#) gepresenteerd, waarin een initiatief voor duurzame producten werd aangekondigd om producten geschikt te maken voor een klimaatneutrale, hulpbronnenefficiënte en circulaire economie en minder afval te produceren. Het initiatief voor duurzame producten bouwt voort op de richtlijn inzake ecologisch ontwerp en besteedt ook aandacht aan de aanwezigheid van schadelijke chemische stoffen in producten zoals elektronica en ICT-apparatuur, textiel, meubels, staal, cement en chemische producten.

Op 22 maart 2023 kwam de Commissie met een [voorstel voor een richtlijn betreffende nieuwe regels voor de staving van groene claims](#), waarin valse milieucclaims en de wildgroei aan openbare en particuliere milieukeurmerken worden aangepakt. Daarnaast publiceerde de Commissie een [voorstel voor een richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels ter bevordering van de reparatie van goederen](#). Het initiatief “recht op reparatie” stimuleert duurzame consumptie door het voor consumenten eenvoudiger en goedkoper te maken defecte goederen te repareren in plaats van ze te vervangen. Samen met het voorstel voor een [richtlijn betreffende](#)



[het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie](#) voorzien de nieuwe regels in een regeling voor milieucclaims en -keurmerken om greenwashing aan te pakken.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft bij verschillende gelegenheden zijn steun uitgesproken voor het actieplan voor duurzame consumptie en productie en voor onderdelen daarvan. Bij de herziening van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp in 2009 is het Parlement erin geslaagd het concept van de levenscyclusanalyse, en met name de notie van hulpbronnen- en materiaalefficiëntie, te versterken.

In zijn [resolutie van 10 februari 2021 over het nieuwe actieplan voor de circulaire economie](#) benadrukte het Parlement onder meer dat duurzame, circulaire, veilige en niet-giftige producten en materialen de norm in plaats van de uitzondering moeten worden op de markt van de EU en als de standaardoptie moeten worden gezien die aantrekkelijk, betaalbaar en toegankelijk is voor alle consumenten.

Het Parlement heeft een belangrijke rol gespeeld bij de geleidelijke invoering van groenere bepalingen in de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten. Bij de laatste herziening van deze richtlijnen in 2014 heeft het Parlement zich onder meer ingezet voor de invoering van het nieuwe criterium van de “economisch voordeligste inschrijving” in de gunningsprocedure. Zo kunnen overheden meer nadruk leggen op kwaliteit, milieuoverwegingen, sociale aspecten en innovatie, en tegelijkertijd toch rekening houden met de prijs en de levenscycluskosten van wat wordt aangekocht.

Op 19 april 2004 heeft het Parlement besloten om in overeenstemming met EMAS een milieubeheersysteem vast te stellen. Op 24 januari 2006 ondertekende het Parlement een EMAS-verklaring, waarin het zich ertoe verbond zijn werkzaamheden uit te voeren in overeenstemming met de geldende beste praktijken inzake milieubeheer. In 2007 verkreeg het Parlement het ISO 14001.2004-certificaat en de EMAS-registratie. In het kader van EMAS heeft het Parlement op 16 december 2019 besloten zijn broeikasgasemissies per persoon tegen 2024 met ten minste 40 % te verminderen ten opzichte van 2006, en ook een aantal andere klimaatprestatie-indicatoren vastgesteld, onder meer voor broeikasgasemissies van het personenvervoer, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en het verbruik van gas, stookolie en elektriciteit. Volgens de EMAS-gegevens zijn de broeikasgasemissies van het Parlement per persoon tussen 2006 en 2019 al met 37,7 % verminderd.

Het Parlement past ook een beleid inzake groene overheidsopdrachten toe. In juni 2017 heeft het Parlement een [studie over groene overheidsopdrachten gepubliceerd](#), waarin het huidige gebruik en de mogelijkheden van groene overheidsopdrachten in de EU werden onderzocht in het kader van en in aansluiting op het EU-actieplan voor de circulaire economie van de Commissie. In de studie werden een aantal milieuvoordelen voor de burgers en positieve effecten op de werkgelegenheid en de Europese economie in het algemeen geïdentificeerd.

Het Parlement toonde zich in zijn resolutie van 17 oktober 2013 ingenomen met het actieplan inzake eco-innovatie. Het Parlement onderstreepte daarbij de potentiële synergievoordelen van eco-innovatie voor het creëren van duurzame banen, de bescherming van het milieu en het terugbrengen van economische afhankelijkheid. Bovendien werd in de resolutie benadrukt dat eco-innovatie horizontale effecten op het beleid heeft en moet worden geïntegreerd in alle beleidsterreinen. Daarnaast heeft



het Parlement op 13 juni 2017 zijn [standpunt aangenomen over de vereenvoudiging van energie-etikettering](#) voor huishoudelijke apparaten door de invoering van een schaal van A tot G, waardoor consumenten kunnen kiezen voor producten die hun energieverbruik en de hoogte van hun energierekening beperken.

In zijn [resolutie van 4 juli 2017 getiteld “Een langere levensduur voor producten: voordelen voor consumenten en bedrijven”](#) drong het Parlement er bij de Commissie op aan de informatie over de duurzaamheid van producten te verbeteren door een vrijwillig Europees keurmerk te overwegen dat met name betrekking heeft op de duurzaamheid, het ecologisch ontwerp, de opwaarderingmogelijkheden in overeenstemming met de technische vooruitgang, en de herstelbaarheid van producten.

In zijn [resolutie van 31 mei 2018](#) over de uitvoering van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp (2009/125/EG) heeft het Parlement de Commissie verzocht voldoende middelen te mobiliseren voor het eco-designproces, gezien de significante toegevoegde waarde van EU-wetgeving. Het heeft de Commissie tevens verzocht te onderzoeken of de bestaande methodologie voor het ecologische ontwerp van energiegerelateerde producten ook voor andere productcategorieën kan worden gebruikt, en voorstellen te presenteren voor nieuwe wetgeving.

Hoewel het Parlement in het kader van EMAS al sinds 2016 aanspraak maakt op koolstofneutraliteit omdat het de emissies die onvermijdelijk zijn voor 100 % compenseert, heeft het Parlement in zijn [resolutie van 14 mei 2020](#) verklaard het goede voorbeeld te zullen geven en zijn Bureau de opdracht gegeven een strategie te ontwikkelen om uiterlijk in 2030 koolstofneutraal te worden door middel van interne maatregelen (zonder compensatie). In de in september 2020 gepubliceerde [studie van het Parlement](#) over koolstofneutraliteit worden maatregelen voor broeikasgasemissiereductie op korte, middellange en lange termijn beschreven die het Parlement in staat zouden stellen zijn koolstofvoetafdruk drastisch te verkleinen, met het oog op koolstofneutraliteit tegen 2030.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid \(ENVI\)](#).

Georgios Amanatidis / Maria-Mirela Curmei
10/2023



2.5.8. CHEMISCHE STOFFEN EN PESTICIDEN

De EU-wetgeving inzake chemische stoffen en pesticiden heeft tot doel de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen en handelsbelemmeringen te voorkomen. Deze wetgeving bestaat uit regels inzake de verkoop en het gebruik van specifieke categorieën chemische stoffen, een pakket geharmoniseerde beperkingen op het op de markt brengen en het gebruik van gevaarlijke stoffen en protocollen voor de aanpak van zware ongevallen en de uitvoer van gevaarlijke stoffen. De twee belangrijkste resultaten op EU-niveau zijn de CLP-verordening (indeling, etikettering en verpakking) en de Reach-verordening (registratie, beoordeling, autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen). In het kader van de Europese Green Deal en met name de strategieën op het vlak van “chemische stoffen voor duurzaamheid”, “van boer tot bord” en “biodiversiteit” ondergaat de EU-wetgeving over deze onderwerpen momenteel een herziening.

RECHTSGROND

Artikelen 191 tot en met 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN EN RESULTATEN

A. Registratie, beoordeling, autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach)

Het EU-beleid inzake chemische stoffen onderging met de invoering van Verordening (EG) nr. 1907/2006 (de [Reach-verordening](#)) in 2006 een radicale herziening. De verordening trad op 1 juni 2007 in werking en stelde een nieuw rechtskader vast om de ontwikkeling, het testen, de productie, het op de markt brengen en het gebruik van chemische stoffen te reguleren, en daarmee werden ongeveer veertig oudere wetgevingshandelingen vervangen. Met Reach kwam er één enkel systeem voor alle chemische stoffen tot stand en is de bewijslast ten aanzien van de risicobeoordeling van chemische stoffen van de overheid naar het bedrijfsleven overgeheveld. Bovendien moesten de gevaarlijkste chemische stoffen worden vervangen door geschikte alternatieven.

Het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA), dat krachtens deze verordening is opgericht en in Helsinki zetelt, ziet toe op het beheer van de technische, wetenschappelijke en administratieve aspecten van Reach, en zorgt voor samenhang in de toepassing ervan. In november 2010 moesten de industrieën alle stoffen registreren die in hoeveelheden van meer dan 1 000 ton per jaar werden geproduceerd of ingevoerd, evenals zeer giftige stoffen in hoeveelheden van meer dan 100 ton per jaar, en gevaarlijke kankerverwekkende, mutagene of reprotoxische stoffen (CMR's) in hoeveelheden van meer dan 1 ton per jaar. In juni 2013 werd de registratieplicht uitgebreid tot alle stoffen die in hoeveelheden van 100 à 1 000 ton per jaar werden geproduceerd of ingevoerd, en ten slotte in juni 2018 tot alle stoffen in hoeveelheden van 1 à 100 ton per jaar.



In februari 2013 publiceerde de Commissie een herziening van de Reach-verordening, waarin werd geconcludeerd dat de Reach-bepalingen niet hoefden te worden gewijzigd, maar dat wel vooruitgang kon worden geboekt ten aanzien van de financiële en administratieve lasten voor het bedrijfsleven en het vinden van alternatieven voor dierproeven. In 2017 heeft de Commissie in het kader van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) een tweede beoordeling uitgevoerd, waarvan de resultaten in [COM\(2018\)0116](#) zijn opgenomen. In de beoordeling werd geconcludeerd dat Reach in het algemeen doeltreffend was, maar dat er – middels de in het verslag vermelde maatregelen – wel degelijk ruimte was voor verdere verbetering, vereenvoudiging en lastenverlichting. Bij de uitvoering van deze maatregelen moet rekening worden gehouden met de hernieuwde EU-strategie voor het industriebeleid, het actieplan voor de circulaire economie en het zevende milieuactieprogramma.

De Commissie heeft op 14 oktober 2020 een nieuwe [strategie voor duurzame chemische stoffen](#) gepubliceerd. Deze strategie maakt deel uit van de ambitie van de EU om de vervuiling tot nul terug te dringen – een cruciale doelstelling van de [Europese Green Deal](#). De strategie omvat een herziening van de Reach-verordening, waarbij een verbod wordt ingesteld op het gebruik van de schadelijkste chemische stoffen in consumentenproducten zoals speelgoed, kinderverzorgingsartikelen, cosmetica, detergentia, materialen die met levensmiddelen in aanraking komen en textiel, tenzij is aangetoond dat deze producten van essentieel belang zijn voor de samenleving. Met de herziening wordt tevens gewaarborgd dat alle chemische stoffen op een veiligere en duurzamere manier worden gebruikt.

Op 20 januari 2022 gaf de Commissie het startschot voor een publieke raadpleging over de herziening van de Reach-verordening.

B. Indeling, verpakking en etikettering

Om het niveau van de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu te verhogen, moeten in de hele EU en de rest van de wereld dezelfde criteria worden toegepast voor het identificeren van gevaarlijke chemische stoffen en moet de aanwezigheid ervan op etiketten worden vermeld. De in 2008 vastgestelde [Verordening \(EG\) nr. 1272/2008](#) betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels heeft tot doel het EU-stelsel af te stemmen op het mondiaal geharmoniseerde classificatie- en etiketteringssysteem voor chemische stoffen van de Verenigde Naties (GHS). De eerdere richtlijnen betreffende gevaarlijke stoffen en preparaten zijn in juni 2015 ingetrokken.

Op 19 december 2022 heeft de Commissie een [herziene verordening betreffende de indeling, etikettering en verpakking van chemische stoffen \(CLP\)](#) voorgesteld, waarbij de nadruk ligt op voorlichting over de gevaren, onlineverkoop en meldingen aan gifcentra. Op 31 maart 2023 is er een gedelegeerde handeling ([Verordening \(EU\) 2023/707](#)) tot vaststelling van gevarenklassen, waaronder hormoonontregelende stoffen, vastgesteld.

C. De in- en uitvoer van gevaarlijke stoffen

De EU-regels betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen zijn vastgesteld in [Verordening \(EU\) nr. 649/2012](#), die gericht was op het bevorderen van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor en samenwerking bij de internationale activiteiten met gevaarlijke chemische stoffen, en op de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande



geïnfomeerde toestemming ten aanzien van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel. De procedure voor de voorafgaande geïnfomeerde toestemming bestaat uit het uitwisselen van informatie over giftige chemische stoffen en het niet mogen uitvoeren van deze stoffen, tenzij uitdrukkelijke toestemming van het betrokken invoerende land is gevraagd en verkregen. Op 25 augustus 2023 heeft de Commissie Gedelegeerde [Verordening \(EU\) 2023/1656](#) tot wijziging van Verordening (EU) nr. 649/2012 bekendgemaakt, waarbij 35 gevaarlijke chemische stoffen aan de PIC-verordening van de EU zijn toegevoegd.

D. Zware ongevallen

Vernoemd naar de Italiaanse gemeente Seveso, waar in 1976 bij een ongeval op een nabijgelegen industrieterrein dioxine vrijkwam, had de Seveso-richtlijn 82/501/EEG tot doel zware ongevallen als brand en explosies te voorkomen en de gevolgen van ongevallen die desondanks toch plaatsvinden te beperken door het opstellen van veiligheidsrapporten en noodplannen, alsook het informeren van de bevolking verplicht te stellen. In 1996 werden met de Seveso II-richtlijn (96/82/EG) betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen nieuwe vereisten ingevoerd ten aanzien van veiligheidsbeheerssystemen, noodplannen en ruimtelijke ordening, en zijn de bepalingen inzake inspecties door de lidstaten aangescherpt. In het licht van een aantal ernstige industriële ongevallen (in Toulouse, Frankrijk; Baia Mare, Roemenië; en Enschede, Nederland), en op basis van onderzoek naar carcinogenen en voor het milieu schadelijke stoffen, is het toepassingsgebied van de Seveso-richtlijn (Seveso II) uitgebreid middels Richtlijn 2003/105/EG. De door het Parlement en de Raad goedgekeurde [Seveso III-richtlijn \(2012/18/EU\)](#) is in juli 2012 bekendgemaakt. In deze richtlijn is rekening gehouden met de nieuwe door de VN goedgekeurde internationale indelingen van stoffen, waarmee een betere risicobeoordeling en behandeling van stoffen mogelijk is.

In september 2021 publiceerde de Commissie een [verslag](#) over de tenuitvoerlegging en de efficiënte werking van de Seveso III-richtlijn. Uit het verslag blijkt dat het aantal zware industriële ongevallen in de EU tussen 2015 en 2018 op een laag niveau is gestabiliseerd: 25 ongevallen per jaar op 12 000 locaties.

E. Duurzaam gebruik van pesticiden

Stoffen voor het bestrijden, uitroeien en voorkomen van organismen die schadelijk worden geacht, worden samengebracht onder de term “pesticiden”. De term omvat zowel gewasbeschermingsmiddelen (GBM's), die voor planten worden gebruikt in de land- en tuinbouw, in parken en tuinen, als biociden die bij andere toepassingen worden gebruikt, bijvoorbeeld als desinfectiemiddel of om materialen te beschermen. In 2009 is een pesticidenpakket goedgekeurd, bestaande uit: [Richtlijn 2009/128/EG](#) betreffende duurzaam gebruik van pesticiden, met als doel het beperken van de milieu- en gezondheidsrisico's, het handhaven van de gewasproductiviteit en het verbeteren van de controles op het gebruik en de distributie van pesticiden; [Verordening \(EG\) nr. 1107/2009](#) betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen; en [Verordening \(EG\) nr. 1185/2009](#) betreffende statistieken over pesticiden, met regels voor het verzamelen van informatie over de hoeveelheden pesticiden die jaarlijks in iedere lidstaat op de markt worden gebracht en gebruikt.

Richtlijn 2009/128/EG verplicht de lidstaten nationale actieplannen (NAP's) vast te stellen met kwantitatieve doelstellingen, streefcijfers, maatregelen en tijdschema's, teneinde de risico's en de gevolgen van het gebruik van pesticiden voor de menselijke



gezondheid en het milieu te beperken. Het besproeien van gewassen vanuit de lucht is verboden en in de buurt van bewoonde gebieden mag überhaupt niet worden gesproeid. De verordening, die betrekking heeft op de productie van en vergunningen voor pesticiden, bevat een positieve lijst van goedgekeurde “werkzame stoffen” (de chemische ingrediënten van pesticiden) voor de gehele EU. Vervolgens worden er op nationaal niveau vergunningen afgegeven voor pesticiden.

Sinds 2015 bestaat er onenigheid over de verlenging van de goedkeuring voor glyfosaat, een van de werkzame stoffen die het meest in breedwerkende herbiciden in de wereld voorkomen. De onenigheid ontstond naar aanleiding van uiteenlopende beoordelingen van de carcinogene effecten van glyfosaat: het Internationaal Agentschap voor kankeronderzoek, onderdeel van de Wereldgezondheidsorganisatie, deelde glyfosaat in als “waarschijnlijk kankerverwekkend voor mensen”, terwijl de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) concludeerde dat het niet waarschijnlijk is dat het product een carcinogeen risico voor de mens inhoudt. Het ECHA kwam later tot de conclusie dat glyfosaat niet carcinogeen is. Meerdere nationale autoriteiten buiten de EU kwamen tot dezelfde beoordeling. De Commissie heeft de goedkeuring van glyfosaat in december 2017 uiteindelijk met vijf jaar verlengd en op 19 september 2023 heeft de Commissie een [voorstel voor een verordening](#) ingediend om de goedkeuring van glyfosaat met nog eens tien jaar te verlengen.

Uit een [uitvoeringsverslag over het duurzame gebruik van pesticiden van 25 mei 2020](#) bleek dat de lidstaten weliswaar vooruitgang hebben geboekt bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende duurzaam gebruik van pesticiden, maar dat minder dan een op de drie lidstaten de herziening van hun NAP's binnen de wettelijke termijn van vijf jaar heeft voltooid. De meeste lidstaten die hun NAP's wel hebben herzien, hebben de tekortkomingen die de Commissie in hun oorspronkelijke NAP's heeft vastgesteld echter niet aangepakt.

In het kader van de Europese Green Deal en met name de bijbehorende strategieën inzake “[van boer tot bord](#)” en [biodiversiteit](#) zal de Commissie maatregelen nemen om het gebruik en het risico van chemische pesticiden, zo ook het gebruik van de gevaarlijkste pesticiden, uiterlijk in 2030 met 50 % terug te dringen. Daartoe heeft de Commissie op 22 juni 2022 [het voorstel goedgekeurd](#) om de richtlijn betreffende duurzaam gebruik van pesticiden te herzien en het gebruik van alternatieve methoden te bevorderen om oogsten tegen plagen en ziekten te beschermen.

F. Biociden

Biociden zoals antibacteriële desinfecteermiddelen en insectensprays zijn essentieel voor het beheer van schadelijke organismen die de gezondheid van mens en dier aantasten. Toch kunnen deze middelen risico's opleveren voor mensen, dieren en het milieu. In 2013 trad [Verordening \(EU\) nr. 528/2012](#) in werking, gericht op de vereenvoudiging van het autorisatiemechanisme en ter vergroting van de rol van het ECHA bij de toetsing van de goedkeuringsdossiers onder strengere voorwaarden. De wetgeving weerspiegelt wat er in het kader van de vorige regeling was vastgesteld ten aanzien van het toezicht op het op de markt brengen en het gebruik van biociden, teneinde de daaraan verbonden risico's voor het milieu en de gezondheid van mens en dier te beheersen. Autorisatie voor deze stoffen wordt uitsluitend gegeven als deze voorkomen op een positieve lijst, terwijl er een verbod geldt voor de meest giftige chemische stoffen-, in het bijzonder kankerverwekkende, voor de vruchtbaarheid schadelijke of met genen of hormonen interfererende stoffen (hormoonontregelaars).



In overeenstemming met het beginsel van wederzijdse erkenning geldt dat een stof die in één lidstaat is toegelaten, in de gehele Unie mag worden gebruikt. [Verordening \(EG\) nr. 1107/2009](#) bevat wetenschappelijke criteria voor het bepalen van de hormoonontregelende eigenschappen van biociden en GBM's.

G. Persistente organische stoffen

Persistente organische stoffen (POP's) zijn chemische stoffen die in het milieu achterblijven vanwege hun resistentie tegen verschillende afbreekprocessen (chemische, biologische enzovoorts). Deze stoffen bioaccumuleren door de voedselketen heen en kunnen zo een risico vormen voor de menselijke gezondheid en het milieu. Deze groep prioritaire verontreinigende stoffen bestaat uit pesticiden (bijvoorbeeld DDT), industriële chemische stoffen (bijvoorbeeld polychloorbifenylen (PCB's)) alsook onbedoelde nevenproducten van industriële processen (bijvoorbeeld dioxinen en furanen). De EU heeft zich er in internationaal verband (het POP-protocol van Aarhus bij het Verdrag van Genève betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (van kracht sinds 2003) en het Verdrag van Stockholm inzake POP's (van kracht sinds 2004)) toe verplicht maatregelen vast te stellen voor controles op het gebruik en de in- en uitvoer van POP's. De EU is een stap verder gegaan met [Verordening \(EG\) nr. 850/2004](#), die een aanvulling vormt op de reeds bestaande Europese wetgeving inzake POP's en deze wetgeving afstemt op de bepalingen van de internationale overeenkomsten ter zake.

De herschikte [Verordening \(EU\) 2019/1021](#) bevat alle wijzigingen en rectificaties van de POP-verordening tot en met 25 juni 2019. De verordening voorziet onder meer in de toevoeging van de vlamvertrager decaBDE aan de bijlagen I en IV. De grenswaarde voor "onopzettelijke sporenverontreiniging" in stoffen is vastgesteld op 10 mg/kg. Voor het gebruik van decaBDE zijn er specifieke vrijstellingen ingevoerd voor luchtvaartuigen, motorvoertuigen en elektrische en elektronische apparatuur, die ook van toepassing zijn op ingevoerde producten. In 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan het voorstel tot [herziening van de bijlagen IV en V bij de POP-verordening](#), met als doel de negatieve gevolgen van de aanwezigheid van bepaalde POP's in afvalstoffen en in materialen die daarvan kunnen worden teruggewonnen, aan te pakken. Als gevolg daarvan moet beter afvalbeheer ook de emissies van POP's in lucht, water en bodem tot een minimum beperken.

H. Asbest

Asbest is een delfstof met een vezelige structuur, die gevaarlijk is bij inademing. Asbest werd in het verleden op grote schaal gebruikt voor isolatie en andere doeleinden vanwege zijn grote vuur- en hittebestendigheid. Met Richtlijn 1999/77/EG werd een verbod opgelegd op het gebruik van asbest in de EU (van kracht sinds 1 januari 2005). Daarnaast zijn de winning, fabricage en verwerking van asbestproducten verboden krachtens Richtlijn 2003/18/EG, die vervolgens werd ingetrokken middels [Richtlijn 2009/148/EG](#). Deze richtlijn verplicht de lidstaten verder strategieën voor de verwijdering van reeds gebruikt asbest te ontwikkelen en uit te voeren. Op 28 september 2022 presenteerde de Commissie een alomvattende aanpak om mens en milieu beter te beschermen tegen asbest. Het pakket omvat een [mededeling over het streven naar een asbestvrije toekomst](#) en een [voorstel tot wijziging van de richtlijn asbest op het werk](#).



I. Detergentia

Detergentia zijn stoffen of preparaten die zeep en/of andere oppervlakteactieve stoffen bevatten en die bestemd zijn voor was- en reinigingsprocessen. In [Verordening \(EG\) nr. 648/2004](#) zijn de regels geharmoniseerd voor de biologische afbreekbaarheid van oppervlakteactieve stoffen, evenals de beperkingen en verboden ten aanzien van oppervlakteactieve stoffen, de informatie die fabrikanten moeten verschaffen, alsook de etikettering voor de ingrediënten van detergentia. Later (in 2006, respectievelijk 2009 en 2012) werd deze verordening gewijzigd middels Verordening (EG) nr. 907/2006, Verordening (EG) nr. 551/2009 en [Verordening \(EU\) nr. 259/2012](#), teneinde nieuwe tests van de biologische afbreekbaarheid toe te voegen die voor een hoger beschermingsniveau van het aquatisch milieu moeten zorgen. Daarnaast werd de reikwijdte van de tests uitgebreid naar alle soorten oppervlakteactieve stoffen, zodat de 10 % aan oppervlakteactieve stoffen die voorheen niet onder de wetgeving vielen, nu ook is opgenomen. Op 28 april 2023 heeft de Commissie een [voorstel](#) tot intrekking van Verordening (EG) nr. 648/2004 ingediend. Op het vlak van etikettering zijn met [Verordening \(EG\) nr. 907/2006](#) de voorschriften uitgebreid naar geurstofbestanddelen die allergieën kunnen veroorzaken. Fabrikanten zijn nu verplicht een volledige lijst van bestanddelen op te geven aan artsen die patiënten met allergieën onder behandeling hebben. Sinds 30 juni 2013 is er een verbod op het gebruik van fosfaten in wasmiddelen en gelden er beperkingen voor de hoeveelheid andere fosforhoudende verbindingen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van de Reach-verordening. In eerste lezing zijn enkele nieuwe bepalingen ingevoegd, met name in het hoofdstuk over de registratie, een gerichte benadering van de gegevensvoorschriften voor bestaande stoffen die in kleinere hoeveelheden (1-10 ton) worden geproduceerd, alsmede de benadering van “één stof, één registratie” ter minimalisering van de kosten, met de mogelijkheid van een “opt-out” in specifieke omstandigheden. Verder heeft het Parlement bewerkstelligd dat bedrijven verplicht zijn om (in ruil voor een redelijke vergoeding) gegevens die afkomstig zijn van dierproeven met elkaar uit te wisselen om duplicatie van experimenten te voorkomen en zo het aantal dierproeven tot een minimum te beperken. Wat betreft het hoofdstuk over autorisatie onderschreef het Parlement een strengere benadering waarbij zeer zorgwekkende stoffen uitsluitend worden toegestaan indien er geen geschikte alternatieven of technologieën voor bestaan.

Dankzij amendementen van het Parlement is er gedurende het lange debat over het pesticidenpakket in 2008 voor gezorgd dat er bufferzones van afdoende omvang zijn ingesteld ter bescherming van aquatische organismen, alsook beschermingsmaatregelen voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, waaronder een verbod op het gebruik van pesticiden in openbare tuinen, op sport- en recreatieterreinen, schoolpleinen en speelplaatsen, alsook in de onmiddellijke nabijheid van zorginstellingen. Begin 2013 heeft het Parlement de Commissie aangespoord tot resoluut optreden met betrekking tot het behoud van bijenpopulaties, naar aanleiding van het verslag van de EFSA over de schadelijke gevolgen van bepaalde neonicotinoïde insecticiden. In maart 2013 nam het Parlement een resolutie aan over aan asbest gerelateerde bedreigingen voor de gezondheid op de werkplek en vooruitzichten op afschaffing van alle bestaande vormen van asbest.



Het besluit van het Parlement van 6 februari 2018 betreffende de oprichting van een Bijzondere Commissie toelatingsprocedure van de Unie voor pesticiden (PEST) is genomen naar aanleiding van de bezorgdheid over het risico dat aan de onkruidverdelger glyfosaat is verbonden. De vergunning voor deze onkruidverdelger is in december 2017 door de Commissie vernieuwd voor een periode van vijf jaar. De Bijzondere Commissie heeft een beoordeling uitgevoerd van: a) de procedure voor de toelating van pesticiden in de EU; b) eventuele fouten in de manier waarop stoffen wetenschappelijk worden beoordeeld en goedgekeurd; c) de rol van de Commissie bij de verlenging van de vergunning voor glyfosaat; d) mogelijke gevallen van belangenverstrengeling in de goedkeuringsprocedure; en e) de rol van de EU-agentschappen, en de vraag of zij over voldoende personeel en financiële middelen beschikken om hun taken te kunnen uitvoeren.

Op 16 januari 2019 nam het Parlement het verslag van de bijzondere commissie PEST aan, waarin onder meer de volgende conclusies werden getrokken: het publiek moet toegang krijgen tot studies die in het kader van de vergunningsprocedure worden gebruikt; het EU-kader moet innovatie stimuleren en het gebruik van pesticiden met een laag risico bevorderen; wetenschappelijke deskundigen moeten studies over de carcinogeniteit van glyfosaat evalueren; en de gegevensvereisten voor GBM's moeten betrekking hebben op de toxiciteit op lange termijn.

Op 10 juli 2020 nam het Parlement een [resolutie met daarin de prioriteiten met betrekking tot de op stapel staande strategie voor duurzame chemische stoffen](#) aan. Het Parlement wilde onder meer dat de strategie zou worden gebruikt voor de ontwikkeling van samenhang en synergieën tussen de wetgeving inzake chemische stoffen, veiligheid en gezondheid op het werk en aanverwante EU-wetgeving, met inbegrip van specifieke en algemene productwetgeving, wetgeving inzake water, bodem en lucht, wetgeving inzake bronnen van verontreiniging, met inbegrip van industriële installaties, en wetgeving inzake afval. Het Parlement benadrukte dat de strategie gebaseerd moet zijn op robuust en actueel wetenschappelijk bewijs, waarbij rekening wordt gehouden met de risico's van hormoonontregelaars, gevaarlijke chemische stoffen in ingevoerde producten en combinatie-effecten van verschillende chemische stoffen en zeer persistente chemische stoffen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie milieu, volksgezondheid en voedselveiligheid \(ENVI\)](#).

Georgios Amanatidis / Maria-Mirela Curmei
10/2023



2.6. ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE, BELASTINGEN EN MEDEDINGINGSBELEID



2.6.1. GESCHIEDENIS VAN DE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE

De economische en monetaire Unie (EMU) is het resultaat van economische eenwording binnen de EU. In de eurozone, die momenteel 20 EU-lidstaten omvat, is een gemeenschappelijke munteenheid ingevoerd: de euro. Alle EU-lidstaten met uitzondering van Denemarken worden geacht de euro in te voeren zodra ze aan een aantal convergentiecriteria voldoen. Het gemeenschappelijk monetair beleid wordt bepaald door het Eurosysteem dat uit de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank en de gouverneurs van de Centrale Banken van de landen van de eurozone bestaat.

RECHTSGRONDSLAG

- Artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU); de artikelen 3, 5, 119-144, 219 en 282-284 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- de als bijlage aan de Verdragen gehechte protocollen: Protocol 4 betreffende de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank; Protocol 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten; Protocol 13 betreffende de convergentiecriteria; Protocol 14 betreffende de Eurogroep; Protocol 16, dat de “opt-out”-clausule voor Denemarken bevat;
- intergouvernementele verdragen, waaronder het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur, het Euro Plus-pact, en het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM).

DOELSTELLINGEN

De EMU heeft tot taak ondersteuning te verlenen voor duurzame economische groei en een hoog niveau van werkgelegenheid door middel van geëigend economisch en monetair beleid. Dit behelst de volgende drie hoofdtaken: (i) het uitvoeren van een monetair beleid dat zich richt op de voornaamste doelstelling van prijsstabiliteit; (ii) het vermijden van mogelijke negatieve spillover-effecten die het gevolg zijn van onhoudbare overheidsfinanciën, het ontstaan van macro-economische onevenwichtigheden binnen de lidstaten voorkomen, de lidstaten in staat stellen hun economisch beleid onderling tot op zekere hoogte te coördineren; (iii) het veiligstellen van de goede werking van de interne markt.

RESULTATEN

In 20 lidstaten van de Europese Unie maakt de euro reeds deel uit van het dagelijkse leven. De eenheidsmunt heeft een aantal voordelen, waaronder het verlagen van de kosten van financiële transacties, het vergemakkelijken van reizen, en het versterken van de rol van Europa op internationaal niveau. De euro helpt bij het voltooien van de interne markt.



GESCHIEDENIS VAN DE EMU

Op de topbijeenkomst van Den Haag in 1969 leggen de aanwezige staatshoofden een nieuwe doelstelling voor de Europese eenwording vast: de Economische en Monetaire Unie (EMU). Onder leiding van Pierre Werner, de toenmalige Luxemburgse premier, wordt een verslag opgesteld voor de totstandbrenging van een volwaardige economische en monetaire unie binnen een termijn van tien jaar. De ineenstorting van het systeem van Bretton Woods veroorzaakt een golf van instabiliteit op de buitenlandse wisselmarkten waardoor de pariteitsverhoudingen tussen de Europese munten in grote mate op losse schroeven komen te staan. Hierdoor wordt het plan voor de EMU abrupt stilgelegd.

In 1972, op de topbijeenkomst van Parijs, probeert de EU de vlam van de monetaire eenmaking opnieuw aan te wakkeren met de creatie van “de slang in de tunnel”: een mechanisme om wisselkoersschommelingen (de “slang”) te beheersen binnen nauwe fluctuatiemarges ten opzichte van de dollar (de “tunnel”). Maar de “monetaire slang” raakt gedestabiliseerd door de opeenvolgende oliecrisisen, de zwakke dollar en de verschillen tussen het economisch beleid van de lidstaten, en verliest in minder dan twee jaar tijd de meeste van zijn leden. Uiteindelijk wordt ze herleid tot wat een “Duitse Mark-zone” wordt genoemd, bestaande uit Duitsland, de Benelux en Denemarken.

De pogingen om een monetair stabiele zone tot stand te brengen worden in 1978 op de topbijeenkomst in Brussel hervat met de oprichting van het Europees Monetair Stelsel (EMS), dat is gebaseerd op het concept van vaste maar aanpasbare wisselkoersen. De valuta's van alle lidstaten met uitzondering van het VK nemen aan het wisselkoersmechanisme, ERM I, deel. De wisselkoersen zijn gebaseerd op spilkoersen die worden vastgesteld ten opzichte van de ecu (Europese munteenheid), in eerste instantie de Europese rekeneenheid genoemd, die gelijk is aan het gewogen gemiddelde van de deelnemende valuta's. In tien jaar tijd neemt de veranderlijkheid van de wisselkoersen dankzij het EMS aanzienlijk af: de flexibiliteit van het systeem in combinatie met de politieke wil om de economieën van de lidstaten te doen convergeren, zorgt voor stabiliteit van de valuta's.

Met de vaststelling van het [programma voor de interne markt](#) in 1985 wordt het steeds duidelijker dat de mogelijkheden van de interne markt niet volledig kunnen worden benut zolang de vrij hoge transactiekosten die aan de omrekening van de valuta's verbonden zijn en de onzekerheid over de koersschommelingen, hoe klein die ook mag zijn, blijven bestaan.

In 1988 richt de Europese Raad van Hannover een comité voor de bestudering van de EMU op, met als voorzitter Jacques Delors, de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie. In 1989 dient het comité zijn verslag (het verslag-Delors) in. Hierin stelt het een versterking van de introductie van de EMU in drie fasen voor. Volgens het comité is er met name behoefte aan een betere coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten, regels betreffende de nationale begrotingstekorten, en een nieuwe, volledig onafhankelijke instelling die verantwoordelijk is voor het monetaire beleid van de Unie: namelijk de [Europese Centrale Bank](#) (ECB). Op basis van het verslag-Delors besluit de Europese Raad van Madrid in 1989 om de eerste fase van de EMU te lanceren, te weten de volledige liberalisering van het kapitaalverkeer tegen 1 juli 1990.

In december 1989 roept de Europese Raad van Straatsburg op tot het beleggen van een intergouvernementele conferentie met als doel na te gaan welke wijzigingen er



in het Verdrag moeten worden aangebracht opdat de EMU werkelijkheid kan worden. De werkzaamheden van deze intergouvernementele conferentie leiden tot het [Verdrag betreffende de Europese Unie](#), dat in december 1991 tijdens de Europese Raad in Maastricht formeel wordt goedgekeurd en op 1 november 1993 in werking treedt.

Het Verdrag voorziet in de invoering van de EMU in drie fasen (waarvan sommige belangrijke datums niet worden gespecificeerd, die derhalve later naarmate de situatie zich verder ontwikkelt, moeten worden vastgelegd):

- fase 1 (van 1 juli 1990 tot en met 31 december 1993): vrij verkeer van kapitaal tussen de lidstaten;
- fase 2 (van 1 januari 1994 t/m 31 december 1998): convergentie van nationaal economisch beleid van de lidstaten en versterking van de samenwerking tussen de nationale centrale banken van de lidstaten. De coördinatie van het monetaire beleid wordt geïnstitutionaliseerd door de oprichting van het Europees Monetair Instituut (EMI);
- fase 3 (begonnen op 1 januari 1999): uitvoering van een gemeenschappelijk monetair beleid onder auspiciën van het Eurosysteem vanaf de allereerste dag, en de geleidelijke invoering van eurobankbiljetten en euromunten in alle lidstaten van de eurozone. Om aan de derde fase te kunnen beginnen, moet er een hoge mate van duurzame convergentie zijn bereikt, die wordt getoetst aan een aantal in de Verdragen vastgelegde [criteria](#). Tijdens deze fase worden de [begrotingsregels](#) bindend en kunnen lidstaten die er zich niet aan houden [sancties opgelegd krijgen](#). Het monetair beleid voor de eurozone wordt toevertrouwd aan het Eurosysteem, dat samengesteld is uit de zes leden van de raad van bestuur van de ECB en de presidenten van de nationale banken van de lidstaten van de eurozone.

Door hun handtekening onder de Verdragen te zetten, gaan alle EU-lidstaten in principe akkoord met het aannemen van de euro ([artikel 3 VEU](#) en [artikel 119 VWEU](#)). Er wordt evenwel geen deadline vastgesteld en sommige lidstaten voldoen nog niet aan de convergentiecriteria. Voor die lidstaten wordt een voorlopige uitzondering gemaakt. Bovendien hebben het Verenigd Koninkrijk en Denemarken aangegeven dat zij niet willen meedoen aan de derde fase van de EMU en de euro dus niet zullen aannemen. Thans geniet alleen Denemarken nog een uitzondering wat betreft de deelname van dat land aan de derde fase van de EMU, maar behoudt het een optie om deze uitzondering te beëindigen. Op het moment van schrijven van deze tekst hebben 20 van de 27 lidstaten de euro aangenomen.

In de nasleep van de Europese staatsschuldencrisis die zich in 2009-2012 voltrok, hebben de EU-leiders zich ertoe verbonden de EMU te versterken, onder meer door het kader voor het beheer van de EMU te verbeteren. Een wijziging van het Verdrag, meer bepaald van [artikel 136 VWEU](#), maakt de oprichting van een permanent steunmechanisme voor noodlijdende lidstaten mogelijk, op voorwaarde dat het mechanisme op een intergouvernementeel verdrag steunt, dat de stabiliteit van de eurozone als zodanig bedreigd wordt, en dat voor de financiële steun strenge voorwaarden gelden. Dit leidt tot de oprichting van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) in oktober 2012, dat verschillende ad-hocmechanismen vervangt. Verder kondigt Mario Draghi, president van de ECB, in 2012 aan dat de ECB binnen haar bevoegdheden tot alles bereid is ("[whatever it takes](#)") om de euro te redden. Hiertoe ontwikkelt de ECB het instrument [rechtstreekse monetaire transacties \(OMT\)](#). De rechtstreekse monetaire transacties stellen de ECB in staat



overheidsobligaties van een lidstaat in moeilijkheden te kopen, op voorwaarde dat de lidstaat een memorandum van overeenstemming met het ESM ondertekent, waarmee de steun van de ECB indirect aan [strengere voorwaarden](#) wordt gekoppeld. Om een nieuwe staatsschuldencrisis te voorkomen, wordt de secundaire EMU-wetgeving opgewaardeerd. Het Europees Semester wordt in het leven geroepen wat leidt tot de versterking van het stabiliteits- en groeipact (SGP), de invoering van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, en de verdere versterking van de coördinatie van het economisch beleid. Het verbeterde kader voor economisch bestuur wordt aangevuld met intergouvernementele verdragen, zoals het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (ook wel het “Fiscal Compact”) en het Euro Plus-pact.

Het voorstel “[Blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie](#)” van de Commissie van 2012 is de eerste poging om de EMU naar een hoger plan te tillen. Het uiteindelijke doel zou de totstandbrenging van een politieke unie zijn. Een ander initiatief uit 2012, het minder ambitieuze “verslag van de vier voorzitters”, slaagt er niet in substantiële wijzigingen in het kader voor economisch bestuur van de EMU teweeg te brengen. Geïnspireerd door de “Blauwdruk” publiceren de voorzitters van de Commissie, de Europese Raad, de Eurogroep, de ECB en het Europees Parlement in 2015 een verslag over de [voltooiing van Europa’s Economische en Monetaire Unie](#) (“het verslag van de vijf voorzitters”). Dit verslag omvat een hervormingsplan dat erop gericht is in drie fasen (en ten laatste tegen 2025) een echte economische, financiële, fiscale en politieke Unie tot stand te brengen. Om de ambitieuze plannen van de “Blauwdruk” of “het verslag van de vijf voorzitters” volledig te realiseren, moeten de EU-Verdragen evenwel substantieel worden gewijzigd. Aangezien er sindsdien geen verdragswijzigingen zijn geweest, kunnen de meest ambitieuze projecten niet worden verwezenlijkt.

De door COVID-19 veroorzaakte economische crisis heeft de overheidsfinanciën onder aanzienlijke druk gezet. De Raad activeert in maart 2020 de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact om de lidstaten een beperkte tijdspanne te geven waarin ze grotere staatsschulden kunnen aangaan dan op basis van de begrotingsregels is toegestaan. Dit maakt onder meer de tijdelijke overschrijding van de schuldquote van 60 % mogelijk zonder het risico van EU-sancties. De lidstaten die reeds een zeer hoge schuldquote hebben, worden echter alleen verzocht hun schuld met de nodige voorzichtigheid te verhogen. Zelfs als de algemene ontsnappingsclausule geactiveerd is, kunnen nog steeds in het kader van het SGP sancties worden opgelegd. Eveneens in maart 2020 initieert de ECB het [pandemie-noodaankoopprogramma \(PEPP\)](#), dat ook de aankoop van grote bedragen aan staatsschulden op de secundaire markten omvat. Dit zorgt voor liquiditeit op de markten en is erop gericht grote marges tussen Duitse overheidsobligaties en overheidsobligaties van een aantal EU-lidstaten met een grote schuldenlast te voorkomen. Het gaat om zeer grote bedragen, maar het programma heeft een beperkte looptijd.

In de zomer van 2021 houdt de ECB voor het eerst sinds 2003 een [strategische evaluatie](#) waarin gemikt wordt op een streefcijfer van 2 % voor inflatie op middellange termijn. Dat streefcijfer mag op tijdelijke basis overschreden worden en bij de beslissingen van het Eurosysteem zal klimaatverandering in rekening gehouden worden.

In 2022 leiden de economische situatie na de pandemie en de gevolgen van de oorlog in Oekraïne, voornamelijk in de vorm van sterke stijgingen van de energieprijzen, tot



een historische stijging van de inflatie in de eurozone. Tweede-ronde-effecten doen zich voor nadat het dramatische verlies aan koopkracht leidt tot een sterke vraag naar loonstijgingen, met een mogelijke loon-prijsspiraal tot gevolg. Het Eurosysteem maakt een U-bocht in zijn monetair beleid, waardoor de aankoop van activa wordt afgezwakt en de rente wordt verhoogd. Als reactie op de vrees voor buitensporige spreads op staatsobligaties van landen met een hoge schuld kondigt de ECB in juli 2022 een “antifragmentatie-instrument” aan, het [Transmission Protection Instrument](#) (TPI).

Een debat binnen het Eurosysteem en tussen de lidstaten van de eurozone over mogelijke wijzigingen in het SGP krijgt in de zomer van 2022 een impuls. De standpunten van de lidstaten lopen echter zo sterk uiteen dat er twijfel bestaat over de haalbaarheid van substantiële wijzigingen. Er is echter een consensus ontstaan om landen met een hoge schuldenlast meer tijd te geven om hun schuldquote terug te dringen tot onder het maximum van 60 %. Er bestaat ook consensus om de buitensporig ingewikkelde handhavingsprocedures van het SGP waar mogelijk te vereenvoudigen, terwijl de huidige drempels van 60 % en 3 % voor schuld en tekort zullen worden gehandhaafd. De algemene ontsnappingsclausule zal naar verwachting eind 2023 worden gedeactiveerd.

In april 2023 komt de Commissie met [wetgevingsvoorstellen](#) om het SGP te wijzigen en dringt zij erop aan de wetgevingsprocedure tegen eind 2023 af te ronden. De voorstellen zouden, als ze ongewijzigd worden aangenomen, aanzienlijke beslissingsbevoegdheden overdragen van de Raad aan de Commissie (die volgens de Verdragen op dit gebied in wezen geen enkele bevoegdheid heeft), waardoor de Commissie het budgettaire aanpassingstraject van individuele lidstaten van de eurozone rechtstreeks zou kunnen beïnvloeden. Het zou de Commissie ook in staat stellen de facto invloed uit te oefenen op het economisch beleid van elke lidstaat van de eurozone door nationale hervormingen en investeringen te doorlichten. Sterk uiteenlopende standpunten binnen zowel de Raad als het Parlement doen echter twijfels rijzen over de haalbaarheid van een snelle doorbraak.

In 2023, na 11 ronden van renteverhogingen, begon de inflatie in de eurozone af te nemen, maar bleef ruim boven de doelstelling van 2%.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon neemt het Europees Parlement als medewetgever deel aan de vaststelling van de meeste gedetailleerde regels die het kader voor economisch bestuur (dat onder andere stoelt op artikel 121, 126 en 136 VWEU) vormgeven. Ten aanzien van sommige dossiers, zoals het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, alsook wat macro-economisch toezicht betreft, wordt het Parlement door het Verdrag echter uitsluitend een raadplegende rol toebedeeld. Daarnaast wordt het Parlement geraadpleegd over:

- regelingen over de wisselkoersen tussen de euro en valuta's van buiten de EU;
- landen die in aanmerking komen om zich bij de eenheidsmunt aan te sluiten;
- de aanstelling van de voorzitter, de vicevoorzitter en de overige vier leden van de raad van bestuur van de ECB;
- enkele delen van de wetgeving betreffende de uitvoering van de procedure bij buitensporige tekorten.



Elk jaar legt de ECB haar jaarverslag voor, dat de voorzitter van de ECB vervolgens op de plenaire vergadering presenteert. In de regel reageert het Parlement op het jaarverslag met een eigen initiatiefverslag. Het Parlement beschikt niet over besluitvormingsbevoegdheden voor de verschillende fasen van het Europees Semester, maar wordt regelmatig op de hoogte gehouden door de Commissie en de Raad, die de uitvoeringsbevoegdheden hebben. Met het Europees Semester is de rol van het Parlement in het economisch bestuur van de EU iets groter geworden, in het bijzonder door de invoering van een “economische dialoog” tussen het Parlement, de bevoegde formaties van de Raad, en de Commissie. Het Parlement kan wat het Semester betreft initiatiefverslagen opstellen.

Formeel is het Parlement noch bij de uitwerking van intergouvernementele verdragen (bijv. het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur), noch bij de oprichting en werking van intergouvernementele mechanismen (bijv. het ESM) betrokken, hoewel de instelling dienaangaande wel diverse contacten onderhoudt en betrokken is bij gedachtewisselingen.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website van de Commissie economische en monetaire zaken](#).

Christian Scheinert
10/2023



2.6.2. DE INSTELLINGEN VAN DE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE

De instellingen van de Economische en Monetaire Unie (EMU) dragen de hoofdverantwoordelijkheid voor het vastleggen van het Europese monetaire beleid, voor besluiten over emissies van de euro en voor de prijsstabiliteit in de EU. Hierbij gaat het om de volgende instellingen: de Europese Centrale Bank (ECB), het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB), het Economisch en Financieel Comité, de Eurogroep en de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin).

RECHTSGRONDSLAG

- artikelen 119-144, 219 en 282-284 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU): Protocol (nr. 4) betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank, Protocol (nr. 14) betreffende de Eurogroep.

DOELSTELLINGEN

De belangrijkste doelstellingen ([2.6.1](#)) van de instellingen van de EMU zijn:

- voltooiën van de interne markt door wisselkoersschommelingen weg te nemen en door een eind te maken aan de kosten van zowel valutatransacties als het indekken tegen de risico's van wisselkoersschommelingen;
- zorgen voor vergelijkbaarheid van kosten en prijzen binnen de Unie, hetgeen de consumenten helpt, de handel binnen de Unie bevordert en ondernemen vergemakkelijkt;
- vergroten van de monetaire stabiliteit en de financiële kracht van Europa door:
 - per definitie alle mogelijkheden van speculatie met de valuta's van de Unie te beëindigen;
 - ervoor te zorgen dat, door middel van de economische dimensie van de EMU, de nieuwe valuta minder kwetsbaar is voor internationale speculatie;
 - ervoor te zorgen dat de euro een belangrijke reserve- en betalingsvaluta wordt.

RESULTATEN

- A.** De instellingen van de eerste fase van de EMU (1 juli 1990 – 31 december 1993) Gedurende de eerste fase van de EMU zijn er geen monetaire instellingen opgericht.



B. De instellingen van de tweede fase van de EMU (1 januari 1994 – 31 december 1998)

1. Het Europees Monetair Instituut (EMI)

Het EMI is (ingevolge artikel 117 van het EG-Verdrag) aan het begin van de tweede fase van de EMU opgericht en heeft de taken van het Comité van presidenten en het Europees Fonds voor monetaire samenwerking (EFMS) overgenomen. Het had geen inspraak in de monetaire beleidsvoering; dit bleef voorbehouden aan de nationale autoriteiten. De belangrijkste taken van het EMI voor de tenuitvoerlegging van de tweede fase van de EMU waren onder meer versterking van de samenwerking tussen de nationale centrale banken en coördinatie van het monetair beleid van de lidstaten teneinde prijsstabiliteit te handhaven. Overeenkomstig artikel 123, lid 2, van het EG-Verdrag is het EMI ontbonden na de oprichting van de ECB, waarvoor het de weg had bereid (1 juni 1998).

2. Het Monetair Comité

Dit comité bestond uit vier leden, die in gelijke getale werden benoemd door de Commissie en de lidstaten. Het comité was ingesteld teneinde de coördinatie van het beleid van de lidstaten te bevorderen in de volle omvang die nodig is voor de werking van de interne markt (artikel 114 van het EG-Verdrag) en had een adviserende rol. Aan het begin van de derde fase is het Monetair Comité ontbonden en vervangen door het Economisch en Financieel Comité (artikel 134 van het VWEU).

C. De instellingen van de derde fase (vanaf 1 januari 1999)

1. De Europese Centrale Bank (ECB) ([1.3.11](#))

a. Organisatie

De ECB is opgericht op 1 juni 1998. De bank is gevestigd te Frankfurt am Main en wordt bestuurd door twee organen die onafhankelijk zijn van instellingen van de Unie en van de nationale autoriteiten, namelijk de Raad van bestuur en de directie, alsmede – bij bepaalde taken – door de Algemene Raad, die zelf geen besluitvormend orgaan van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) vormt (zie daarvoor punt 2 hieronder). In het Verdrag van Lissabon is de ECB voor het eerst opgenomen als een instelling van de EU (artikel 13, lid 1, van het VEU en de artikelen 282 t/m 284 van het VWEU); voor die tijd bezat de ECB overeenkomstig de bepalingen van het EG-Verdrag geen status, maar wel rechtspersoonlijkheid.

i. De Raad van bestuur

Deze bestaat uit de leden van de directie en de presidenten van de centrale banken van de landen die zijn overgegaan op de euro (artikel 283 van het VWEU en artikel 10, lid 1, van de [statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank](#), “de statuten”). Als hoogste besluitvormende orgaan stelt de Raad van bestuur de richtsnoeren vast, neemt hij de beslissingen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het ESCB zijn verantwoordelijkheden naar behoren kan uitvoeren, stippelt hij het monetaire beleid van de EU uit (met inbegrip van, waar nodig, besluiten met betrekking tot tussentijdse monetaire doelstellingen, de belangrijkste rentetarieven en de voorziening van reserves binnen het ESCB) en stelt hij de richtsnoeren vast die nodig zijn om dit beleid uit te voeren (artikel 12 van de statuten). Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de directieleden van de ECB met gekwalificeerde meerderheid worden gekozen en benoemd door de Europese Raad (artikel 283 van het VWEU).



ii. De directie

De directie bestaat uit de president, de vicepresident en vier andere leden, die allen in onderlinge overeenstemming door de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten die deel uitmaken van de eurozone worden gekozen voor een niet-verlengbare periode van acht jaar (artikel 283 van het VWEU). De directie is belast met de uitvoering van het monetair beleid en kan daarbij de nodige instructies geven aan de nationale centrale banken. Ook is zij verantwoordelijk voor de voorbereiding van de vergaderingen van de Raad van bestuur en voor de lopende zaken van de ECB (artikelen 11 en 12 van de statuten).

iii. De Algemene Raad

De Algemene Raad (artikel 44 van de statuten) bestaat uit de president en de vicepresident van de ECB en de presidenten van de centrale banken van alle lidstaten van de Europese Unie, ongeacht of deze zijn overgegaan op de euro of niet. De Algemene Raad levert een bijdrage aan het verzamelen van statistische gegevens, coördineert het monetair beleid van al die lidstaten die nog niet zijn overgegaan op de euro en houdt toezicht op het functioneren van het Europees wisselkoersmechanisme.

b. Rol

Terwijl ofwel de ECB ofwel de nationale centrale banken bankbiljetten binnen de eurozone mogen uitgeven, is het alleen de ECB toegestaan de uitgifte van bankbiljetten goed te keuren. De lidstaten kunnen munten uitgeven, onder voorbehoud van goedkeuring door de ECB met betrekking tot de omvang van de uitgifte (artikel 128 van het VWEU). De ECB neemt de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van de bij het Verdrag en de statuten van het ESCB en de ECB aan het ESCB opgedragen taken (artikel 132 van het VWEU). Bijgestaan door de nationale centrale banken verzamelt de ECB de benodigde statistische gegevens, hetzij bij de bevoegde nationale autoriteiten, hetzij rechtstreeks bij de economische subjecten (artikel 5 van de statuten). De ECB wordt geraadpleegd over elk voorstel voor een besluit van de Unie op de gebieden die onder haar bevoegdheid vallen en, op verzoek van nationale autoriteiten, over ontwerpen van wettelijke bepalingen (artikel 127, lid 4, van het VWEU). De ECB is verantwoordelijk voor een probleemloze werking van het geautomatiseerd trans-Europees realtime-brutovereveningssysteem (TARGET2), een eurobetalingssysteem dat de nationale betalingssystemen aan het betalingsmechanisme van de ECB koppelt. De ECB treft de nodige voorbereidingen om de centrale banken van lidstaten die toetreden tot de eurozone, in het ESCB te integreren.

De ECB kan specifieke taken vervullen betreffende het beleid op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en andere financiële instellingen (artikel 127, lid 6, van het VWEU en artikel 25, lid 2, van de statuten). De ECB heeft extra taken gekregen in het kader van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) voor het rechtstreekse toezicht op “significante” banken in de eurozone en andere deelnemende lidstaten. De nationale autoriteiten van de lidstaten blijven, in samenwerking met de ECB, verantwoordelijk voor het toezicht op “minder significante” banken; de grensoverschrijdende samenwerking van toezichthoudende autoriteiten in de Unie vindt plaats door middel van drie Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's): de Europese Bankautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) en de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa). Dit stelsel van Europese toezichthouders wordt aangevuld door de nieuwe



instelling voor macroprudentieel toezicht, het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB).

2. Het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) en het Eurosysteem

a. Organisatie

Het ESCB bestaat uit de ECB en de nationale centrale banken van alle lidstaten van de EU (artikel 282, lid 1, van het VWEU en artikel 1 van de statuten). Het wordt bestuurd door dezelfde besluitvormingsorganen als die van de ECB (artikel 282, lid 2, van het VWEU). Het Eurosysteem bestaat uitsluitend uit de ECB en de nationale centrale banken van de lidstaten in de eurozone.

b. Rol

De fundamentele taak van het ESCB is het handhaven van prijsstabiliteit (artikel 127, lid 1, en artikel 282, lid 2, van het VWEU en artikel 2 van de statuten). Onverminderd dit doel ondersteunt het ESCB het algemene economische beleid, teneinde bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie. Het kwijt zich van deze taak aan de hand van de volgende functies (artikel 127, lid 2, van het VWEU en artikel 3 van de statuten):

- bepalen en ten uitvoer leggen van het monetair beleid van de Unie;
- verrichten van valutamarktoperaties in overeenstemming met de bepalingen van artikel 219 van het VWEU;
- aanhouden en beheren van de officiële externe reserves van de lidstaten;
- bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer; en
- bijdragen tot een goede beleidsvoering door de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel (artikel 127, lid 5, van het VWEU en artikel 3, lid 3, van de statuten).

3. Het Economisch en Financieel Comité

De lidstaten, de Commissie en de ECB benoemen ieder ten hoogste twee leden van dit Comité (artikel 134, lid 2, van het VWEU). Met ingang van 1 januari 1999 nam dit comité de taken over van zijn voorloper, het Monetair Comité, echter met één belangrijke uitzondering: het verstrekken van informatie over de monetaire ontwikkelingen aan de Commissie en de Raad behoort nu tot de taken van de ECB.

4. De Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin)

In de Raad Ecofin komen de ministers van Financiën van alle lidstaten van de EU bijeen. Het betreft een besluitvormingsorgaan op Europees niveau. Na raadpleging van de ECB neemt de Raad Ecofin besluiten ten aanzien van het wisselkoersbeleid van de euro ten opzichte van valuta's buiten de EU, zonder daarbij de doelstelling van prijsstabiliteit uit het oog te verliezen.

5. De Eurogroep

De vergadering van de ministers van Economische Zaken en Financiën van de eurozone droeg aanvankelijk de naam "Euro-11", maar werd in 1997 omgedoopt tot "Eurogroep". Dit adviserende en informele orgaan komt regelmatig bijeen om de vraagstukken met betrekking tot de goede werking van de eurozone en de EMU te bespreken. De Commissie en, waar nodig, de ECB wordt gevraagd de vergaderingen



bij te wonen (artikel 1 van het Protocol (nr. 14) betreffende de Eurogroep). De rol van de Eurogroep is door het Verdrag van Lissabon versterkt met als doel de coördinatie binnen de eurozone te vergroten. In dit Verdrag wordt ook voor het eerst de term “Eurogroep” gebruikt (artikel 137 van het VWEU). Een van de officiële vernieuwingen betreft de verkiezing met een meerderheid van de in de Eurogroep vertegenwoordigde lidstaten van een voorzitter van de Eurogroep voor een periode van tweeënhalf jaar (artikel 2 van het Protocol (nr. 14) betreffende de Eurogroep). Bij de informele Ecofin-vergadering in Scheveningen op 10 september 2004 werd de premier en minister van Financiën van Luxemburg, Jean-Claude Juncker, gekozen tot voorzitter van de Eurogroep. Daarmee werd Juncker de eerste gekozen en permanente voorzitter van de Eurogroep met een mandaat dat op 1 januari 2005 een aanvang nam. Sinds 13 juli 2020 is Paschal Donohoe, minister van Financiën van Ierland, voorzitter van de Eurogroep. Hij werd gekozen op 9 juli 2020.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

A. Wetgevende rol

1. Het Europees Parlement, samen met de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure:

- stelt gedetailleerde bepalingen vast voor de procedures van multilateraal toezicht (artikel 121, lid 6, van het VWEU);
- wijzigt bepaalde artikelen van de statuten van de ECB (artikel 129, lid 3, van het VWEU); en
- stelt de maatregelen vast die nodig zijn voor het gebruik van de euro als enige munt (artikel 133 van het VWEU).

2. Het Europees Parlement wordt geraadpleegd over de volgende aangelegenheden:

- regelingen voor de invoering van euromunten door lidstaten (artikel 128, lid 2, van het VWEU);
- regelingen betreffende wisselkoersen tussen de euro en valuta's van buiten de EU (artikel 219, lid 1, van het VWEU);
- de keuze van landen die in aanmerking komen om deel te nemen aan de gemeenschappelijke munteenheid, in 1999 en daarna;
- de kandidatuur van de president, de vicepresident en de overige leden van de directie van de ECB (artikel 283, lid 2, van het VWEU en artikel 11, lid 2, van de statuten);
- veranderingen in de stemprocedure binnen de Raad van bestuur van de ECB (artikel 10, lid 2, van de statuten);
- wetgeving inzake de procedure bij buitensporige tekorten zoals vastgelegd in het stabiliteits- en groeipact;
- veranderingen in de aan de ECB verleende bevoegdheden betreffende het toezicht op krediet- en overige financiële instellingen (artikel 127, lid 6, van het VWEU);
- wijzigingen in bepaalde artikelen van de statuten (artikel 129, lid 4, van het VWEU).



3. Het Europees Parlement wordt in kennis gesteld van de nadere bepalingen betreffende de samenstelling van het Economisch en Financieel Comité (artikel 134, lid 3, van het VWEU).

B. Controlerende rol

1. Uit hoofde van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

De ECB stelt een jaarverslag over de werkzaamheden van het ESCB en over het monetair beleid in het afgelopen jaar en het lopende jaar op voor het Parlement, de Raad en de Commissie, alsmede voor de Europese Raad. De president van de ECB moet dit verslag voorleggen aan de Raad en aan het Parlement, dat op die basis een algemeen debat kan houden (artikel 284, lid 3, van het VWEU en artikel 15, lid 3, van de statuten). De president van de ECB en de overige leden van de directie kunnen op verzoek van het Parlement of op eigen initiatief worden gehoord door de desbetreffende commissies van het Parlement (artikel 284, lid 3, tweede alinea).

2. Rollen van het Parlement

Het Parlement heeft er (in zijn resolutie van 18 juni 1996) voor gepleit dat de ruime bevoegdheden van de ECB zoals bepaald in het Verdrag – dat wil zeggen, de vrijheid om het te voeren monetair beleid te bepalen – in balans worden gehouden door een systeem van democratische verantwoordingsplicht. In dit verband heeft het Parlement de “monetaire dialoog” ingesteld. De president van de ECB of een ander lid van de Raad van bestuur woont ten minste een keer per drie maanden de vergadering van de Commissie economische en monetaire zaken (ECON) van het Europees Parlement bij om vragen over de economische vooruitzichten te beantwoorden en verantwoording af te leggen over de uitvoering van het monetair beleid in de eurozone. Bovendien formuleert het Parlement regelmatig een advies betreffende het jaarverslag van de ECB in de context van een initiatiefverslag.

De nieuwe toezichthoudende verantwoordelijkheden van de ECB gaan gepaard met aanvullende verantwoordingsvereisten uit hoofde van de [kaderverordening betreffende het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme](#). De praktische aspecten zijn geregeld in een interinstitutioneel akkoord tussen het Parlement en de ECB. De verantwoordingsverplichtingen houden onder meer in dat de voorzitter van de raad van toezicht voor de bevoegde commissie (Commissie economische en monetaire zaken) verschijnt om vragen van het Parlement te beantwoorden, en omvatten tevens, op verzoek, vertrouwelijke mondelinge gesprekken met de voorzitter en vicevoorzitter van de bevoegde commissie. Daarnaast stelt de ECB een jaarlijks controleverslag op dat door de voorzitter van de raad van toezicht aan het Parlement wordt gepresenteerd.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie economische en monetaire zaken \(ECON\)](#).

Jost Angerer
10/2023



2.6.3. EUROPEES MONETAIR BELEID

Het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) bestaat uit de ECB en de nationale centrale banken van alle EU-lidstaten. De hoofddoelstelling van het ESCB is het handhaven van prijsstabiliteit. Om deze doelstelling te bereiken, neemt de Raad van bestuur van de ECB besluiten op basis van een geïntegreerd analytisch kader en voert ze zowel traditionele als niet-traditionele maatregelen uit op het gebied van het monetair beleid.

RECHTSGRONDSLAG

- De artikelen 119-144, 219 en 282-284 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- Protocol (nr. 4) bij het Verdrag van Lissabon betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) en de Europese Centrale Bank (ECB).

DOELSTELLINGEN

Het hoofddoel van het ESCB is, overeenkomstig artikel 127, lid 1, van het VWEU, het handhaven van prijsstabiliteit. Onverminderd dit doel ondersteunt het ESCB het algemene economische beleid in de Unie teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie. Het ESCB handelt overeenkomstig het beginsel van een openmarkteconomie met vrije mededinging, waarbij een doelmatige allocatie van middelen wordt bevorderd (artikel 127, lid 1, VWEU).

RESULTATEN

A. Leidende beginselen

1. Onafhankelijkheid

Het grondbeginsel van de onafhankelijkheid van de ECB is vastgelegd in artikel 130 VWEU: “Bij de uitoefening van de bevoegdheden en het vervullen van de taken en plichten die bij de Verdragen en de statuten van het ESCB en van de ECB aan hen zijn opgedragen, is het noch de Europese Centrale Bank, noch een nationale centrale bank, noch enig lid van hun besluitvormende organen toegestaan instructies te vragen aan dan wel te aanvaarden van instellingen, organen of instanties van de Unie, van regeringen van lidstaten of van enig ander orgaan”. Deze onafhankelijkheid wordt eveneens gehandhaafd door middel van het verbod op monetaire financiering dat in artikel 123 van het VWEU is vastgelegd en ook geldt voor de nationale centrale banken. Het Verdrag voorziet in het gebruik van traditionele instrumenten (artikelen 18 en 19 van de statuten) en geeft de Raad van bestuur de mogelijkheid te beslissen over het gebruik van andere methoden (artikel 20 van de statuten).

2. Transparantie en verantwoordingsplicht

Om de geloofwaardigheid van de ECB te bewaken, wordt de ECB in het Verdrag (artikel 284 VWEU) en de statuten (artikel 15) een aantal verslagleggingsverplichtingen opgelegd. Ten minste om de drie maanden stelt de ECB verslagen op over de



activiteiten van het ESCB en maakt zij deze openbaar. Daarnaast wordt elke week een geconsolideerd financieel overzicht van het ESCB gepubliceerd. In februari 2015 publiceerde de ECB voor het eerst een verslag van een vergadering van de Raad van bestuur over monetair beleid, waarmee haar communicatiebeleid in overeenstemming is gebracht met dat van andere belangrijke centrale banken.

De onafhankelijkheid van centrale banken is gekoppeld aan verantwoordingsplicht naar het publiek en zijn gekozen vertegenwoordigers toe. Volgens het VWEU is de ECB primair verantwoording verschuldigd aan het Europees Parlement (zie “Rol van het Europees Parlement” hieronder). De twee instellingen hebben zelf het kader voor verantwoordingsplicht nog verbeterd (naast het bepaalde in de Verdragen). De ECB brengt ook verslag uit aan de Raad van de EU.

B. De strategie voor monetair beleid van de ECB

1. Overzicht

In oktober 1998 is de Raad van bestuur van de ECB de hoofdelementen van zijn [strategie voor monetair beleid](#) overeengekomen, namelijk i) een kwantitatieve definitie van prijsstabiliteit, ii) een grote nadruk op het toezicht op de groei van de monetaire massa uitgedrukt als totaalbedrag, en iii) een breed georiënteerde beoordeling van de vooruitzichten van prijsontwikkelingen. De ECB heeft gekozen voor een monetaire strategie die stoelt op twee pijlers (economische en monetaire analyses), waarvan de respectieve rol tijdens de [herziening](#) van de monetaire strategie op 8 mei 2003 opnieuw duidelijk werd vastgelegd.

In juli 2021 [voltooidde](#) de ECB de herziening van haar strategie voor monetair beleid. Om samen te werken met belanghebbenden zette de ECB een “ECB-Listens Portal” op en organiseerde ze in de hele eurozone een reeks “luisterevenementen” met het publiek, maatschappelijke organisaties en de academische wereld. In de huidige strategie, die periodiek moet worden geëvalueerd (de volgende keer in 2025), is de doelstelling van prijsstabiliteit en de tweepijleranalyse opnieuw vastgelegd. Ook wordt aandacht besteed aan de gevolgen van klimaatverandering en financiële stabiliteit voor de prijsstabiliteit.

2. Streefdoel voor prijsstabiliteit

De Raad van bestuur is bevoegd om haar streefdoel voor prijsstabiliteit nauwkeurig vast te leggen. Sinds juli 2021 wordt prijsstabiliteit gedefinieerd als een inflatiepercentage (jaarlijkse toename van het geharmoniseerde indexcijfer van de consumptieprijzen (HICP) voor de eurozone) van 2 % op de middellange termijn. Het streefcijfer is symmetrisch, wat betekent dat negatieve en positieve afwijkingen van dit streefdoel als even onwenselijk worden beschouwd. Er is dus een overgangperiode mogelijk waarin de inflatie iets boven het streefcijfer van 2 % ligt.

3. Geïntegreerd analytisch kader

In juli 2021 werd de bestaande tweepijlerstrategie herzien en omgedoopt tot het “[geïntegreerd analytisch kader](#)”, dat bestaat uit i) economische analyse en ii) monetaire en financiële analyse.

De economische analyse is gericht op de reële en nominale economische ontwikkelingen. In de monetaire en financiële analyse wordt gekeken naar monetaire en financiële indicatoren, waardoor de nadruk kan worden gelegd op het monetaire



transmissiemechanisme en de gevolgen van financiële onevenwichtigheden en monetaire factoren voor de prijsstabiliteit op de middellange termijn.

4. Klimaatverandering

In de evaluatie van de strategie van 2020-2021 werd erkend dat de klimaatverandering gevolgen heeft voor de prijsstabiliteit. Dat heeft ertoe geleid dat binnen het mandaat van de ECB rekening zal worden gehouden met de gevolgen van klimaatverandering en de koolstoftransitie. De Raad van bestuur heeft een [klimaatactieplan](#) aangenomen dat bedoeld is om klimaatfactoren op te nemen in de evaluaties van het monetair beleid, de analysecapaciteit in verband met klimaatverandering uit te breiden, het ontwerp van het operationele kader voor monetair beleid aan te passen en maatregelen uit te voeren op het gebied van de openbaarmaking en rapportage van gegevens over milieuduurzaamheid.

C. Uitvoering van het monetair beleid

1. Traditionele instrumenten

De voornaamste instrumenten van de ECB voor het monetair beleid zijn haar drie belangrijkste rentetarieven waartegen commerciële banken leningen bij de ECB kunnen opnemen of geld bij de ECB in deposito kunnen geven: de rente voor basisherfinancieringstransacties (MRO), de depositorente en de marginale beleningsrente.

a. Openmarkttransacties

[Openmarkttransacties](#) spelen een belangrijke rol bij het sturen van de rentetarieven, het beheren van de liquiditeitstoestand op de markt en het aangeven van de koers van het monetair beleid. Op regelmatige basis uitgevoerde openmarkttransacties van het Eurosysteem bestaan uit liquiditeitsverruimende transacties gedurende een periode van één week (MRO's) en liquiditeitsverruimende transacties gedurende een periode van drie maanden (langerlopende herfinancieringstransacties of LTRO's). MRO's zijn bedoeld om de kortlopende rente te sturen, terwijl LTRO's voorzien in de herfinancieringsbehoefte van de financiële sector op de langere termijn.

Andere openmarkttransacties zijn finetuningtransacties en structurele transacties. De eerste hebben tot doel onverwachte fluctuaties in liquiditeitsverhoudingen op de markt op te vangen, met name met het oog op het matigen van de rente-effecten ervan, terwijl de laatste vooral gericht zijn op permanente aanpassing van de structurele liquiditeitspositie van het Eurosysteem ten opzichte van het bankwezen.

b. Permanente faciliteiten

Het Eurosysteem biedt twee [permanente faciliteiten](#) voor kredietinstellingen: de marginale beleningsfaciliteit is een instrument om tegen verstrekking van voldoende beleenbare activa daggeld te lenen van de centrale bank, en de depositofaciliteit om eendagsdeposito's bij de centrale bank aan te houden.

c. Aanhouden van minimumreserves

Overeenkomstig artikel 19, lid 1, van de statuten kan de ECB eisen dat kredietinstellingen bij de ECB en de nationale centrale banken bepaalde [minimumreserves](#) aanhouden. Het doel van deze minimumreserves is om de kortlopende marktrente te stabiliseren en om een structureel liquiditeitstekort binnen het banksysteem ten opzichte van het Eurosysteem te bewerkstelligen (of te



vergroten). Hiermee wordt de sturing van de geldmarkttarieven door middel van periodieke liquiditeitsverschaffende transacties vergemakkelijkt.

2. Niet-traditionele instrumenten

a. Programma's voor de aankoop van activa

Sinds 2009 heeft de ECB meerdere programma's voor de aankoop van activa uitgevoerd. Enkele van de (inmiddels afgesloten) programma's zijn: het programma voor de aankoop van gedekte obligaties (CBPP) (van juli 2009 tot juni 2010), het CBPP2 (van november 2011 tot oktober 2012) en het programma voor de effectenmarkten (SMP) (van mei 2010 tot september 2012).

Tot de nog lopende programma's behoren het programma voor de aankoop van activa (APP) en het pandemie-noodaankoopprogramma (PEPP).

Het [APP](#) bestaat uit vier aparte programma's: het aankoopprogramma bedrijfssector (CSPP), het programma voor de aankoop van door de publieke sector uitgegeven schuldbewijzen (PSPP), het programma voor de aankoop van effecten op onderpand van activa (ABSPP), en het CBPP3. De aankoop van activa ("kwantitatieve versoepeling") in het kader van het APP begon in oktober 2014. De maandelijkse aankopen van netto-activa zijn meerdere keren opnieuw gekalibreerd, uiteenlopend van 15 miljard EUR per maand (van oktober tot december 2018) tot 80 miljard EUR per maand (van april 2016 tot maart 2017). De aankopen van netto-activa zijn twee keer stopgezet (van januari tot oktober 2019 en van juli 2022 tot februari 2023). In deze perioden werden de aflossingen van de hoofdsom van waardepapieren waarvan de looptijd was verstreken volledig geherinvesteerd, waardoor de totale voorraad activa in het Eurosysteem gelijk bleef. In december 2022 besloot de Raad van bestuur voor het eerst om de totale hoeveelheid aangehouden activa in het kader van het APP te reduceren door middel van een gedeeltelijke herinvestering van de hoofdsomaflossingen. In de periode maart tot juni 2023 werden de aangehouden activa in het kader van het APP met 15 miljard EUR per maand verminderd, in een proces dat "quantitative tightening" (verkleining van het geldaanbod) wordt genoemd. Sinds juli 2023 heeft de Raad van bestuur besloten over te gaan tot een volledige passieve afbouw van de aangehouden activa in het kader van het APP door de herinvesteringen van hoofdsomaflossingen stop te zetten, waardoor het aantal aangehouden activa in het kader van het APP in een variabel maandtempo wordt verminderd dat afhangt van het bedrag van de aflossingen in een bepaalde maand. Op het hoogtepunt in 2022 en 2023 werden in het Eurosysteem activa in het kader van het APP ter waarde van meer dan 3,2 biljoen EUR aangehouden.

In reactie op de COVID-19-pandemie is in maart 2020 het tijdelijke [PEPP](#) gelanceerd voor de aankoop van activa uit de publieke en particuliere sector. Aanvankelijk bedroeg het budget 750 miljard EUR, later werd het opgetrokken tot 1,85 biljoen EUR. In het PEPP waren in de verdeling van de aankoopstromen in de loop der tijd schommelingen mogelijk tussen activaklassen en in rechtsgebieden. Via de kapitaalverdeelsleutel werden op aandelenbasis netto-aankopen in het kader van het PEPP gestuurd. De aankoop van netto-activa in het kader van het PEPP is in maart 2022 afgelopen. De voorraad activa met volledige herinvestering van de hoofdsomaflossingen zal tot "ten minste eind 2024" worden aangehouden. Bij de herinvesteringen werd flexibiliteit tussen de lidstaten in acht genomen, "teneinde tegenwicht te bieden aan risico's voor het transmissiemechanisme van het monetair beleid in verband met de pandemie".



b. Rechtstreekse monetaire transacties (OMT's)

In augustus 2012 kondigde de ECB de mogelijkheid aan om over te gaan op [OMT's](#) op de secundaire markten voor overheidsobligaties om een passende doorwerking van het monetaire beleid te waarborgen en de eenheid in het monetaire beleid te handhaven. OMT's zijn zodanig ontworpen dat ze afhankelijk zijn van een macro-economisch aanpassings- of op voorzorg gericht programma van de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit/het Europees Stabiliteitsmechanisme. Na de aankondiging zijn OMT's nooit gebruikt, maar ze blijven deel uitmaken van instrumentarium van de ECB.

c. Transmissiebeschermingsinstrument (TPI)

Het [TPI](#) werd in juli 2022 aangekondigd om de effectieve transmissie van het monetair beleid te ondersteunen terwijl de ECB het monetair beleid blijft normaliseren. Het TPI is bedoeld om te worden gebruikt als tweede verdedigingslinie, na herbeleggingen in het kader van het PEPP, en voor selectieve "aankopen van effecten op de secundaire markt die zijn uitgegeven in rechtsgebieden waar de financieringsvoorwaarden verslechteren, wat niet gerechtvaardigd is op grond van landspecifieke grondbeginselen, om, voor zover nodig, risico's voor het transmissiemechanisme tegen te gaan". Het TPI omvat vier subsidiabiliteitscriteria: 1) conformiteit met het begrotingskader van de EU; 2) afwezigheid van macro-economische onevenwichtigheden; 3) houdbare staatsschuld; en 4) degelijk en duurzaam macro-economisch beleid.

d. Beleidsindicaties

Sinds juli 2013 verstrekt de ECB beleidsindicaties voor de toekomstige richting van haar rentebeleid en aankopen van activa. Het verstrekken van beleidsindicaties vormt een wezenlijke verschuiving binnen de communicatiestrategie van de ECB, aangezien hierdoor niet alleen gecommuniceerd wordt over de manier waarop de ECB de huidige economische omstandigheden en de risico's voor prijsstabiliteit op de middellange termijn beoordeelt, maar ook over de gevolgen van deze beoordeling voor de toekomstige richting van het monetair beleid. Als reactie op de grote onzekerheid in 2022 en 2023 heeft de ECB minder gebruik gemaakt van beleidsindicaties. Sinds juli 2022 neemt de ECB haar besluiten vergadering na vergadering en op basis van gegevens. Langlopende herfinancieringstransacties

e. Langerlopende herfinancieringstransacties

In juni 2014 kondigde de ECB een reeks gerichte langerlopende herfinancieringstransacties ([TLTRO's](#)) aan met als doel de kredietverlening door banken aan kredietinstellingen in de eurozone aanvankelijk voor een periode van twee jaar te verbeteren. De tweede reeks (TLTRO II) ging in maart 2016 van start en een derde (TLTRO III) in maart 2019. Daarnaast heeft de Raad van bestuur in reactie op de COVID-19-pandemie besloten elf aanvullende langerlopende herfinancieringstransacties in verband met de pandemienoodsituatie (PELTRO's) in te voeren.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De ECB moet rechtstreeks verantwoording afleggen aan het Europees Parlement. Deze verantwoordingsplicht wordt hoofdzakelijk op drie manieren uitgeoefend.



Krachtens artikel 284, lid 3, van het VWEU en artikel 15, lid 3, van de ESCB-statuten moet de president van de ECB jaarlijks verslag uitbrengen aan het Parlement. Het Parlement neemt gewoonlijk een resolutie aan over het jaarverslag van de ECB. De ECB reageert op de resoluties van het Parlement.

Volgens de vaste praktijk komt de president van de ECB vier keer per jaar naar de Commissie economische en monetaire zaken (ECON) van het Parlement om de beleidsbesluiten van de ECB uiteen te zetten en antwoord te geven op vragen van de commissieleden ([monetaire dialoog](#)). Deze vergaderingen zijn toegankelijk voor het publiek en de notulen worden zowel op de website van het Parlement als op die van de ECB gepubliceerd. Het panel van monetaire deskundigen van de commissie ECON biedt voorafgaand aan elke monetaire dialoog onafhankelijke input en expertise.

Op grond van [artikel 140](#) van het Reglement van het Europees Parlement kan elk lid van het Europees Parlement per maand ten hoogste zes vragen met verzoek om schriftelijk antwoord aan de ECB stellen.

[Dražen Rakić / MAJA SABOL](#)
10/2023



2.6.4. ECONOMISCHE GOVERNANCE

Economische governance verwijst naar het systeem van instellingen en procedures dat is ingesteld om de doelstellingen van de EU op economisch gebied te verwezenlijken, en met name de coördinatie van het economisch beleid ten behoeve van de economische en sociale vooruitgang van de EU en van haar burgers. De financiële, begrotings- en economische crisis die in 2008 is ontstaan, heeft aangetoond dat de EU behoefte had aan een doeltreffender model voor economische governance dan de economische en begrotingscoördinatie die tot dat moment werden toegepast. Ontwikkelingen op het gebied van economische governance, die nog gaande zijn, omvatten versterkte coördinatie van en toezicht op zowel begrotings- als macro-economisch beleid en het oprichten van een kader voor het beheer van financiële crises.

RECHTSGROND

- Artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU);
- de artikelen 2 t/m 5, 119 t/m 144, en 282 t/m 284 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- de als bijlage aan het VWEU toegevoegde protocollen: Protocol nr. 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten, Protocol nr. 13 betreffende de convergentiecriteria en Protocol nr. 14 betreffende de Eurogroep.

DOELSTELLINGEN

A. Verdragsbepalingen

In de preambule bij het VEU staat dat de lidstaten vastbesloten zijn “de versterking en de convergentie van hun economieën te verwezenlijken en een economische en monetaire unie tot stand te brengen”.

In artikel 3 van het VEU staat dat de Unie zich inzet “[...] voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang [...]”.

De artikelen 2, 5 en 119 van het VWEU vormen de grondslag voor economische coördinatie: ze stellen dat de lidstaten hun economisch beleid moeten beschouwen als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en het nauwlettend moeten coördineren. De terreinen die gecoördineerd moeten worden en de manieren waarop dat moet gebeuren, worden gespecificeerd in artikel 121, waarin de procedure wordt vastgelegd met betrekking tot de beleidsaanbevelingen, zowel de algemene (globale richtsnoeren voor het economisch beleid) als de specifieke, en in artikel 126, waarin de procedure wordt vastgelegd die gevolgd moet worden bij buitensporige overheidstekorten (2.6.6).

De artikelen 136 t/m 138 stellen specifieke bepalingen vast voor de lidstaten die de euro als munt hebben, en vereisen dat die lidstaten de coördinatie en bewaking van hun begrotingsdiscipline en economisch beleid versterken.



Titel IX aangaande werkgelegenheid schrijft bovendien voor dat het werkgelegenheidsbeleid moet worden gecoördineerd en coherent moet zijn met het economisch beleid, zoals bepaald in de globale richtsnoeren (artikel 146) ([2.3.3](#)).

B. Gebieden waarop economische governance van toepassing is

De financiële, begrotings- en economische crisis die in 2008 ontstond, heeft aangetoond dat de financiële, begrotings- en macro-economische onevenwichtigheden een nauwe onderlinge samenhang vertonen, niet alleen binnen de nationale grenzen, maar ook op EU-niveau en zelfs des te meer bij de landen van de eurozone. Het in 2011 opgezette versterkte stelsel van economische governance, dat nog verder ontwikkeld wordt, heeft dan ook betrekking op diverse economische terreinen, waaronder begrotingsbeleid, macro-economische aspecten, crisisbeheersing en macrofinancieel toezicht.

RESULTATEN

A. Economische coördinatie tot 2011

Tot 2011 berustte de coördinatie van het economisch beleid voornamelijk op consensus zonder juridisch afdwingbare regels, met uitzondering van het begrotingsbeleidskader zoals omschreven in het stabiliteits- en groeipact (SGP) ([2.6.6](#)). De werkingssfeer van de economische coördinatie was breed gedefinieerd, en er was plaats voor diverse vormen van samenwerking, al naargelang het bindende karakter van de respectieve samenwerkingsovereenkomsten. Twee voorbeelden van deze coördinatie zijn:

- coördinatie als een vorm van crisismanagement, bv. het instellen van het Europees financieel stabiliteitsmechanisme in mei 2010;
- beleidsdelegatie waarbij de volledige bevoegdheid voor een beleidssector zou kunnen worden overgedragen aan één instelling (voorbeelden hiervan zijn o.a. het monetair beleid ([2.6.3](#)) en het mededingingsbeleid ([2.6.12](#)), die respectievelijk aan de Europese Centrale Bank (ECB) en de Commissie zijn gedelegeerd).

B. Economische governance sinds 2011

De financiële en economische crisis van 2008-2012 heeft in tal van Europese landen een aantal fundamentele problemen en onhoudbare tendensen blootgelegd en maakte duidelijk hoe nauw de economieën van de EU verbonden zijn. Een betere coördinatie van het economisch beleid in de gehele EU werd als noodzakelijk beschouwd om problemen aan te pakken en groei en de werkgelegenheid in de toekomst te bevorderen. Met het oog hierop is het systeem van organen en procedures voor economische coördinatie in de EU herzien en versterkt: sinds 2011 is een aantal wetgevingshandelingen vastgesteld en zijn er nieuwe [organen](#) opgericht.

1. Versterkt economisch en begrotingstoezicht en coördinatie daarvan in het kader van het Europees Semester

Versterkte governance omvat: een nieuw gesynchroniseerd werkmodel – het Europees Semester – om de economische en budgettaire prioriteiten te bespreken en te coördineren; strenger EU-toezicht op begrotingsbeleid in het kader van het stabiliteits- en groeipact ([2.6.6](#)); nieuwe instrumenten voor het aanpakken van macro-economische onevenwichtigheden ([2.6.7](#)) en om om te gaan met lidstaten die in financiële moeilijkheden verkeren ([2.6.8](#)).



Het Europees Semester is een jaarlijkse cyclus waarin het begrotings-, macro-economisch en structuurbeleid van de lidstaten op een zodanige wijze worden gecoördineerd dat de lidstaten in een vroeg stadium van hun nationale begrotingsprocedures evenals voor andere aspecten van de economische besluitvorming rekening kunnen houden met de EU-gezichtspunten. Het doel is ervoor te zorgen dat alle beleidsvormen gezamenlijk worden geanalyseerd en beoordeeld en dat de beleidsterreinen die vroeger niet systematisch aan economisch toezicht onderworpen waren, zoals aangelegenheden inzake macro-economische onevenwichtigheden en financiële aangelegenheden, daarbij ook worden betrokken. De voornaamste stadia in het Europees Semester zijn als volgt te definiëren:

- aan het einde van de herfst presenteert de Commissie haar jaarlijkse strategie voor duurzame groei, waarin de EU-prioriteiten voor het komende jaar worden vastgelegd wat betreft economisch, begrotings- en arbeidsbeleid, en wat betreft andere hervormingen die nodig zijn om groei en werkgelegenheid te bevorderen. De Commissie stelt specifieke aanbevelingen voor voor de eurozone als geheel, die vervolgens worden besproken door de Raad van de Europese Unie (hierna “de Raad” genoemd) en in het voorjaar worden goedgekeurd door de Europese Raad. De Commissie publiceert ook het waarschuwingsmechanismeverslag, waarin wordt aangegeven in welke lidstaten er mogelijk sprake is van macro-economische onevenwichtigheden.
- In april dienen de lidstaten hun plannen voor gezonde overheidsfinanciën (stabiliteits- en convergentieprogramma's) en hervormingen en maatregelen in met het oog op de te realiseren vooruitgang op het punt van slimme, duurzame en inclusieve groei (nationale hervormingsprogramma's). Door deze gezamenlijke indiening kan rekening worden gehouden met complementariteiten en overloopeffecten tussen begrotings- en structuurbeleid.
- In mei beoordeelt de Commissie de nationale hervormingsprogramma's en de stabiliteits- en convergentieprogramma's, hetgeen ook de correctie van eventuele macro-economische onevenwichtigheden inhoudt. Op basis van die beoordelingen doet de Commissie voorstellen voor landspecifieke aanbevelingen, die vervolgens door verschillende formaties van de Raad worden besproken.
- In juni/juli keurt de Europese Raad de landspecifieke aanbevelingen goed. Ze worden in juli formeel aangenomen door de Raad en daarmee wordt de jaarlijkse cyclus van het Europees Semester op EU-niveau afgesloten.

Het eerste Europees Semester werd in 2011 in de praktijk gebracht. Het begrotingsbeleid, macro-economische onevenwichtigheden, aangelegenheden betreffende de financiële sector en groeibevorderende structuurhervormingen worden gezamenlijk op EU-niveau besproken tijdens het Europees Semester, voordat de regeringen hun ontwerpbegrotingen opstellen en ter behandeling aan hun nationale parlementen voorleggen. Voor zij hun begroting afwerken, dienen de lidstaten van de eurozone hun ontwerpbegroting in bij de Commissie, die haar advies verstrekt, en bij de Eurogroep, die de ontwerpbegrotingen beoordeelt.

2. Als maatregel voor het herstel van de financiële sector heeft de EU de bankenunie bevorderd (2.6.5), met nieuwe regels en nieuwe organen, inclusief het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en de Europese toezichthoudende autoriteiten, om crisissen



te voorkomen en om te waarborgen dat financiële actoren aan de juiste voorschriften en het gepaste toezicht worden onderworpen.

3. Meerdere lidstaten hebben door de economische en financiële crisis te maken gekregen met ernstige problemen wat hun financiële stabiliteit of de stabiliteit van hun overheidsfinanciën betreft, en hebben om financiële bijstand verzocht (2.6.8). De EU heeft in reactie hierop diverse mechanismen in het leven geroepen, waaronder het Europees financieel stabilisatiemechanisme, de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF) en het [Europees stabiliteitsmechanisme](#) (ESM), alsook wetgeving vastgesteld met bepalingen voor de macro-economische conditionaliteit die verbonden is aan de leningen die aan de lidstaten in kwestie worden verstrekt ([Verordening \(EU\) nr. 472/2013](#)). De EFSF en het ESM zijn middels ad-hocverdragen buiten de Verdragen van de Europese Unie opgericht en worden geleid door een raad bestaande uit de ministers van Financiën van de landen die lid zijn van de eurozone.

C. Mogelijke verdere ontwikkeling van de economische en monetaire unie

Toen de economische en financiële crisis was overwonnen, startte de EU een proces gericht op het versterken van de EMU. Dit proces stoelt op het [verslag van de vijf voorzitters](#) uit 2015 over het voltooien van de economische en monetaire unie, dat zich in het bijzonder richtte op vier onderwerpen:

- een daadwerkelijke economische unie;
- een financiële unie;
- een budgettaire unie;
- en een politieke unie.

Deze houden nauw met elkaar verband en worden geacht zich parallel te ontwikkelen. Het verslag werd gevolgd door een aantal mededelingen, voorstellen en maatregelen, en de discussie hierover is nog niet afgerond.

In overeenstemming met de desbetreffende wetgeving startte de Commissie in februari 2020 een [toetsing](#) van het bestaande kader voor governance, inclusief een openbaar debat over de mate waarin de verschillende in het kader van de hervormingen van 2011 en 2013 geïntroduceerde toezichtelementen doeltreffend zijn geweest wat betreft het verwezenlijken van hun voornaamste doelstellingen, te weten:

- het waarborgen van houdbare overheidsfinanciën en groei, en het vermijden van macro-economische onevenwichtigheden;
- het bieden van een geïntegreerd toezichtkader dat een nauwere coördinatie van het economisch beleid, met name in de eurozone; en
- het bevorderen van de convergentie van de economische prestaties van de lidstaten.

In oktober 2021 gaf de Commissie het startsein voor het vervolg van de toetsing van het kader middels publieke consultaties over mogelijke hervormingstrajecten. Het samenvattend verslag over de consultaties is in mei 2022 gepubliceerd. De Commissie heeft in november 2022 een mededeling gepubliceerd met oriënterende beginselen voor de hervorming, en op 26 april 2023 haar wetgevingsvoorstel voorgelegd.

De voorgestelde hervorming beoogt een goed evenwicht te vinden tussen de noodzaak om de overheidsschulden te reduceren enerzijds en steun te geven voor duurzame groei anderzijds. Tegelijkertijd wordt ernaar gestreefd de handhaving en het eigendom



van het kader te verbeteren, in het bijzonder door de lidstaten de mogelijkheid te bieden landspecifieke plannen voor begrotingsaanpassing uit te onderhandelen met een specifieke focus op schuldreductiedoelstellingen op de middellange termijn. Daarnaast zouden toezeggingen in verband met investeringen en hervormingsprogramma's de lidstaten in de gelegenheid stellen de duur van hun aanpassingsprogramma's te verlengen, met het oog op een meer geleidelijke reductie van hun schulden. Het sanctiemechanisme en de regels voor het inleiden van op schulden gebaseerde procedures bij buitensporige tekorten zijn ook gewijzigd om de toepasbaarheid daarvan te vergroten.

Er worden ook besprekingen gevoerd over de toekomst van de bankenunie. In april 2023 heeft de Commissie voorstellen voorgelegd voor hervorming van het huidige kader voor het beheer van de bankcrisis en depositoverzekering in Europa om de tekortkomingen aan te pakken in verband met de faillissementen van middelgrote en kleinere banken en de bescherming van deposanten te verbeteren. Het debat over de mogelijke oprichting van een Europese depositoverzekeringsregeling - de zogenaamde derde pijler van de bankenunie - zit momenteel vast.

Eind 2021 werd een akkoord bereikt over een hervorming van het ESM-verdrag voor het uitbreiden van zijn instrumentarium en het vaststellen van een achtervangmechanisme voor het gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds, maar dit is nog niet in werking getreden omdat de tekst door Italië nog niet is geratificeerd.

D. Actoren

De Europese Raad legt gecoördineerde politieke prioriteiten en richtlijnen op het hoogste niveau vast. De Raad keurt aanbevelingen en besluiten goed op basis van voorstellen van de Commissie. De Commissie is belast met de opstelling van aanbevelingen en besluiten, en met de beoordeling van de tenuitvoerlegging hiervan. De lidstaten zijn belast met de nationale rapportage, de uitwisseling van informatie en de implementatie van de aanbevelingen en besluiten van de Raad. De Eurogroep (bestaande uit de ministers van Financiën van de lidstaten die de euro hebben ingevoerd) houdt besprekingen over kwesties die verband houden met de EMU en beheert het ESM. De ECB neemt deel aan besprekingen van de Eurogroep voor aangelegenheden die verband houden met het monetaire of wisselkoersbeleid. Het Economisch en Financieel Comité geeft adviezen en bereidt de werkzaamheden van de Raad voor, net als het Comité voor de economische politiek en de Eurogroep.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het Parlement medewetgever voor de vaststelling van regels inzake multilateraal toezicht (artikel 121, lid 6, van het VWEU).

Krachtens de wetgevingsbesluiten in verband met economische governance is de economische dialoog ingesteld. Om de dialoog tussen de EU-instellingen te versterken, met name tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, en om een grotere transparantie en toerekenbaarheid te verzekeren, kunnen de ter zake bevoegde commissies van het Europees Parlement de voorzitter van de Raad, de Commissie, de voorzitter van de Europese Raad of de voorzitter van de Eurogroep verzoeken om hun respectievelijke besluiten toe te lichten of hun activiteiten in de context van het Europees Semester te presenteren. In het kader van deze dialoog kan het Parlement een lidstaat die het voorwerp vormt van een besluit van de



Raad in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten of de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden, in de gelegenheid stellen deel te nemen aan een gedachtewisseling.

Tijdens het Europees Semester geeft het Parlement in specifieke resoluties zijn mening over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei, waarbij ook rekening wordt gehouden met de bijdragen die zijn verzameld tijdens een aan het begin van het jaar gehouden weekvergadering van het Parlement met de nationale parlementen. In het late najaar presenteert het Parlement zijn standpunt over de lopende cyclus van het Europees Semester (inclusief de door de Raad opgestelde landspecifieke aanbevelingen).

Het Parlement pleit voor nauwere betrokkenheid van de nationale parlementen bij dit proces via een aantal jaarlijkse bijeenkomsten met leden van de bevoegde commissies van de nationale parlementen. De nationale parlementen moeten bovendien, onder inachtneming van de in elke lidstaat bestaande wettelijke en politieke regelingen, naar behoren worden betrokken bij het Europees Semester en bij de voorbereiding van de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's, om de transparantie van, de betrokkenheid bij en de democratische controle op de besluitvorming te vergroten.

Het Parlement heeft zijn standpunt over de mogelijke verdere ontwikkeling van de EMU in meerdere resoluties tot uitdrukking gebracht, in het bijzonder in zijn [resolutie over de toetsing van het macro-economisch wetgevingskader](#); zijn [resolutie over begrotingscapaciteit voor de eurozone](#); zijn [resolutie over mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van het huidige institutionele bestel van de Europese Unie](#), en zijn resolutie over de [verbetering van de werking van de Europese Unie, voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon](#).

Samuel De Lemos Peixoto / GIACOMO LOI
10/2023



2.6.5. BANKENUNIE

De bankenunie is gebaseerd op een voorstel dat de Europese Commissie in 2012 heeft ingediend, een paar jaar nadat de ernstige financiële crisis in de EU was uitgebroken. De belangrijkste vernieuwing bestond erin dat de verantwoordelijkheid voor het dagelijkse toezicht op de grootste banken in de eurozone werd overgedragen van het nationale naar het Europese niveau. Voortaan werd de Europese Centrale Bank (ECB) belast met zowel monetair beleid als toezicht; beide taken moesten evenwel strikt gescheiden blijven. Op Europees niveau werd nog een instelling – de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) – opgericht om met falende grote banken om te gaan. Op een derde onderdeel, een Europees depositoverzekeringstelsel, is al vaak aangedrongen, ook door het Europees Parlement, maar tot dusver is dat er nog niet gekomen.

RECHTSGROND

Artikel 114 en artikel 127, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

De bankenunie is een essentiële aanvulling op de economische en monetaire unie (EMU) en de interne markt. Met de bankenunie wordt de verantwoordelijkheid voor toezicht en crisisbeheersing geharmoniseerd op EU-niveau. Zo wordt het gemeenschappelijke “rulebook” dat op EU-banken van toepassing is, voortaan op uniforme wijze gehandhaafd in de eurozone. De bankenunie moet er met name voor zorgen dat banken berekende risico's nemen en dat falende banken op een ordentelijke manier kunnen worden afgewikkeld, met zo weinig mogelijk gevolgen voor de reële economie en de overheidsfinanciën van de deelnemende EU-landen.

RESULTATEN

A. Routekaart voor de bankenunie

In december 2012 stelde de voorzitter van de Europese Raad, in nauwe samenwerking met de voorzitters van de Commissie, de Europese Centrale Bank (ECB) en de Eurogroep, een specifieke en tijdgebonden routekaart op voor de verwezenlijking van een echte EMU. Een van de essentiële onderdelen van deze routekaart was de totstandbrenging van een meer geïntegreerd financieel kader, namelijk de bankenunie.

B. Akkoord over het GTM

In maart 2013 bereikten het Parlement en de Raad een politiek akkoord over de invoering van de eerste pijler van deze bankenunie, het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) dat van toepassing is op alle banken in de eurozone. Ook lidstaten buiten de eurozone kunnen vrijwillig lid worden van het GTM. Het GTM, dat operationeel is sinds november 2014, is ondergebracht bij de ECB en is verantwoordelijk voor het direct toezicht op de grootste en belangrijkste bankgroepen, terwijl de nationale toezichthouders, gecoördineerd door en onder de eindverantwoordelijkheid van de ECB, toezicht blijven houden op alle andere banken.



De criteria om te bepalen of banken worden beschouwd als belangrijk – en dus onder het direct toezicht van de ECB vallen – zijn vastgesteld in de GTM-verordening en de GTM-kaderverordening, en hebben betrekking op de omvang, het belang voor de economie, de grensoverschrijdende activiteiten en de behoefte aan directe overheidssteun van de bank. In overeenstemming met de ontwikkeling van deze criteria verandert mettertijd het aantal banken waarop feitelijk toezicht wordt gehouden door de ECB; bovendien kan de ECB zo nodig op elk moment besluiten een bank als belangrijk aan te merken, indien dat nodig is om te garanderen dat er consistent hoge toezichtsnormen toegepast worden.

Om een belangenconflict te voorkomen, gelden er duidelijke regels voor de organisatorische en operationele scheiding van de taken van de ECB op het gebied van toezicht en monetair beleid.

C. Alomvattende beoordeling

Het toezicht van de ECB werd voorafgegaan door een “controle van de financiële gezondheid” door de ECB, de zogenoemde alomvattende beoordeling, die bestond uit een doorlichting van de kwaliteit van de activa en een stresstest. Het doel hiervan was meer transparantie in de balansen van de banken te verkrijgen en zo tot een betrouwbaar uitgangspunt te komen. Uit de resultaten, die in oktober 2014 gepubliceerd werden, bleek dat 25 van de 130 deelnemende banken kapitaaltekorten hadden.

Alle banken hebben daarop een soortgelijke “controle van de financiële gezondheid” ondergaan toen ze voor het eerst onder direct toezicht kwamen te staan; naar aanleiding van het verzoek van Bulgarije om een nauwe samenwerking tussen de ECB en de Bulgaarse nationale bank tot stand te brengen, heeft de ECB bijvoorbeeld een alomvattende beoordeling van zes Bulgaarse banken verricht, waarvan de resultaten in juli 2019 zijn gepubliceerd.

Van 2014 tot 2022 werden de twee onderdelen van de uitgebreide beoordeling (doorlichting van de kwaliteit van de activa en stresstest) samen uitgevoerd. De resultaten werden vervolgens samengevoegd en tegelijkertijd gepubliceerd. In 2022 besloot de ECB echter de uitgebreide beoordeling op te splitsen en de twee onderdelen voortaan als onafhankelijke exercities uit te voeren en de resultaten afzonderlijk te publiceren.

D. GAR/GAM

In maart 2014 bereikten het Europees Parlement en de Raad een politiek akkoord over de opzet van de tweede pijler van de bankenunie, het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM). Hoofddoel van het GAM is te waarborgen dat gevallen van bankfalen in de bankenunie op efficiënte wijze worden beheerd, met een minimum aan kosten voor de belastingbetaler en de reële economie. Als er moet worden ingegrepen, neemt een centrale instantie – de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) – het besluit om de afwikkeling van een bank te initiëren en dit besluit vervolgens operationeel uit te voeren in samenwerking met de nationale afwikkelingsautoriteiten. De GAR is in januari 2015 gestart met zijn werkzaamheden als onafhankelijk EU-agentschap en is sinds januari 2016 volledig operationeel.

In juni 2017 heeft de GAR zijn eerste afwikkelingsbesluit genomen in de zaak Banco Popular. In andere gevallen heeft de GAR echter besloten geen afwikkelingsmaatregelen te nemen: in juni 2017 wat betreft Banca Popolare di



Vicenza en Veneto Banca, in februari 2018 wat betreft ABLV Bank AS en haar dochteronderneming ABLV Bank Luxembourg S.A., en in augustus 2019 wat betreft AS PNB Banka.

In plaats daarvan werden deze banken onderworpen aan nationale insolventieprocedures. In maart 2022 heeft de GAR verschillende besluiten genomen over het faillissement van Sberbank Europe AG, een bankgroep waarvan de onderdelen later deels werden geliquideerd en deels door andere banken werden overgenomen (nadere informatie [hier](#)).

E. De richtlijn en de verordening kapitaalvereisten (RKV/VKV)

Minimumkapitaalvereisten bepalen over hoeveel kapitaal een bank moet beschikken om te worden beschouwd als een instelling die veilig kan opereren en operationele verliezen zelf kan opvangen. De financiële crisis heeft aangetoond dat de vorige wettelijke minimumkapitaalvereisten bij een grote crisis in feite niet volstonden. Daarom is op internationaal niveau overeengekomen om de minimumdrempels op dit gebied te verhogen (Bazel III-normen). In april 2013 hebben het Parlement en de Raad twee rechtshandelingen goedgekeurd om de prudentiële kapitaalvereisten voor banken om te zetten in Europese wetgeving, de [vierde richtlijn kapitaalvereisten \(RKV\)](#) en de [verordening kapitaalvereisten \(VKV\)](#). De RKV en de VKV zijn op 1 januari 2014 in werking getreden.

Het gelijke speelveld binnen de interne markt wordt versterkt door een gemeenschappelijk “rulebook” dat van toepassing is op alle banken in de EU. Het merendeel van de technische regels waaraan banken moeten voldoen, nemen immers de vorm aan van rechtstreeks toepasselijke verordeningen, waardoor de frictie wordt voorkomen die het gevolg kan zijn van de omzetting van richtlijnen in nationale wetgeving. In de door het Parlement en de Raad aangenomen rechtshandelingen moet bovendien nog de laatste hand worden gelegd aan een aantal technische details. De Commissie heeft daarom de bevoegdheid gekregen om aanvullende wetgevingshandelingen op te stellen (zogenoeten maatregelen van niveau 2) om de ontbrekende technische details te specificeren.

In november 2016 heeft de Commissie een uitgebreid pakket hervormingen voorgesteld om de regels van de RKV en de VKV te wijzigen. Het Parlement heeft tegelijkertijd over de twee wetgevingsvoorstellen tot wijziging van de RKV en de VKV onderhandeld. De Commissie economische en monetaire zaken van het Parlement heeft haar volledige verslag over de wijzigingsvoorstellen in juni 2018 aangenomen. In juni 2019 zijn de gewijzigde richtlijn kapitaalvereisten (RKV V) en de gewijzigde verordening kapitaalvereisten (VKV II) bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie.

F. Het Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS)

In november 2015 heeft de Commissie een [wetgevingsvoorstel](#) ingediend om een bijkomende pijler toe te voegen aan de bankenunie, namelijk het Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS). Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie bouwde voort op bestaande nationale depositogarantieregelingen en stelde een geleidelijke introductie van het EDIS voor. Het beoogde kostenneutraal te zijn voor de bankensector in het algemeen (hoewel banken met een hoger risico een grotere bijdrage moesten betalen dan van veilige banken), en behelsde aanvullende vrijwaringsclausules en maatregelen om de bankrisico's te verminderen.



In november 2016 heeft de rapporteur van het Europees Parlement haar [ontwerpverslag](#) over het EDIS gepubliceerd. Uit de daaruit voortvloeiende besprekingen in het Parlement en de Raad bleek dat de standpunten over het ontwerp van het systeem in het eindstadium uiteenliepen. Om vooruitgang te bevorderen, heeft de Commissie in oktober 2017 een [aanvullende mededeling](#) gepubliceerd, waarin ze een aantal opties voor het ontwerp van het EDIS voorstelde. In december 2020 hebben de drie EU-instellingen in het gerelateerde [werkdocument](#) overeenstemming bereikt over de wetgevingsprioriteiten voor 2021, waaronder EDIS.

Ondanks herhaalde pogingen is het probleem van de uiteenlopende standpunten over het dossier niet opgelost, wat betekent dat het wetgevingsproces stilligt.

G. Hervorming van het CMDI

Hoewel velen het erover eens zijn dat de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het dagelijkse toezicht op de grootste banken in de eurozone van het nationale naar het Europese niveau over het algemeen goed heeft gewerkt, is er nog niets beslist over de geschiktheid van het huidige kader voor de afwikkeling van banken.

Uit de ervaring blijkt dat het faillissement van een aantal middelgrote en kleinere banken buiten het afwikkelingskader is afgehandeld, soms met belastinggeld in plaats van met de daarvoor bestemde middelen (interne middelen van banken of door de sector gefinancierde vangnetten zoals het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds). Daarom heeft de Europese Commissie verscheidene wijzigingen in het rechtskader voorgesteld, onder de noemer “hervorming van het crisisbeheer en de depositoverzekering” (CMDI) (nadere informatie [hier](#)). Dit wetgevingspakket wordt nu besproken door het Europees Parlement en de Raad.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Als reactie op de routekaart voor een echte EMU heeft het Europees Parlement op 20 november 2012 de resolutie “Naar een echte Economische en Monetaire Unie” aangenomen, met daarin aanbevelingen aan de Commissie voor de totstandbrenging van een echte bankenunie. Door in 2013 en 2014 wetgevingshandelingen inzake het GTM, het GAM, het depositogarantiestelsel (DGS), de BRRD en de RKV IV aan te nemen en daar belangrijke wijzigingen in aan te brengen, heeft het Europees Parlement aanzienlijk bijgedragen tot de totstandbrenging van een echte bankenunie.

Met deze wetgevingshandelingen krijgt het Parlement een controlefunctie toebedeeld ten aanzien van de pas opgerichte instanties. De ECB moet in haar rol van toezichthouder (d.w.z. binnen het GTM) verantwoording afleggen aan het Parlement en de Raad. De precieze regels over het afleggen van verantwoording tegenover het Europees Parlement zijn terug te vinden in een [interinstitutioneel akkoord \(IIA\)](#) tussen het Parlement en de ECB.

Tot nu toe zijn in de Commissie economische en monetaire zaken 26 reguliere [openbare hoorzittingen met de voorzitter van het GTM](#) gehouden: in [maart 2014](#), [november 2014](#), [maart 2015](#), [oktober 2015](#), [maart 2016](#), [juni 2016](#), [november 2016](#), [maart 2017](#), [juni 2017](#), [november 2017](#), [maart 2018](#), [juni 2018](#), [november 2018](#), [maart 2019](#), [september 2019](#), [december 2019](#), [mei 2020](#), [oktober 2020](#), [maart 2021](#), [juli 2021](#), [oktober 2021](#), [maart 2022](#), [juni 2022](#), [december 2022](#), [maart 2023](#) en [juni 2023](#).



Dezelfde procedure geldt voor de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR), waarvan de voorzitter minstens één keer per kalenderjaar deelneemt aan een door de bevoegde commissie van het Parlement georganiseerde hoorzitting over de uitvoering van de afwikkelingstaken door de raad. Tot nu toe zijn in de Commissie economische en monetaire zaken 23 [openbare hoorzittingen met de GAR](#) gehouden: in [juni 2015](#), [januari 2016](#), [juli 2016](#), [december 2016](#), [maart 2017](#), [juli 2017](#), [december 2017](#), [maart 2018](#), [juli 2018](#), [december 2018](#), [april 2019](#), [juli 2019](#), [december 2019](#), [mei 2020](#), [oktober 2020](#), [maart 2021](#), [juli 2021](#), [december 2021](#), [maart 2022](#), [juli 2022](#), [november 2022](#), [maart 2023](#) en [juli 2023](#).

De precieze regels over het afleggen van verantwoording door de GAR aan het Europees Parlement en de hiermee verband houdende praktische regelingen zijn terug te vinden in een [interinstitutioneel akkoord](#) tussen het Parlement en de GAR dat op 24 december 2015 is gepubliceerd.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de [website](#) van de Commissie economische en monetaire zaken (ECON).

Marcel Magnus
10/2023



2.6.6. HET EU-KADER VOOR HET BEGROTINGSBELEID

Om de stabiliteit van de economische en monetaire unie te waarborgen en onhoudbare overheidsfinanciën voor zover mogelijk te voorkomen, is een solide kader nodig. Eind 2011 is een hervorming (onderdeel van het “sixpack”) tot wijziging van het stabiliteits- en groeipact (SGP) in werking getreden. Een andere hervorming op dit beleidsterrein, het intergouvernementele Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (VSCB), dat onder meer het begrotingspact omvat, is begin 2013 in werking getreden. Daarnaast is in mei 2013 een verordening betreffende het beoordelen van nationale ontwerpbegrotingsplannen, die deel uitmaakt van het “twopack”, in werking getreden. Op 26 april 2023 presenteerde de Commissie haar wetgevingsvoorstellen voor de hervorming van de economische governance van de EU.

RECHTSGROND

- De artikelen 3, 119 tot en met 144, 136, 219 en 282 tot en met 284 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- Protocol nr. 12 (betreffende de procedure bij buitensporige tekorten) en Protocol nr. 13 (betreffende de convergentiecriteria) bij de Verdragen.

DOELSTELLINGEN

Met de architectuur van de Europese Unie voor het begrotingsbeleid wordt beoogd een solide en effectief kader in te richten voor de coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten en het toezicht hierop. De hervormingen van het rechtskader in de periode 2011-2013 waren een rechtstreeks antwoord op de staatsschuldencrisis, die duidelijk maakte dat er strengere regels nodig waren, met het oog op de overloopeffecten van onhoudbare overheidsfinanciën tussen de landen in de eurozone. Het herziene kader borduurt dan ook voort op de lessen die zijn getrokken uit de eerste ontwerpfouten van de Europese monetaire unie. Doel is het grondbeginsel van gezonde overheidsfinanciën te versterken, zoals vastgelegd in artikel 119, lid 3, VWEU. In april 2023 lanceerde de Commissie een nieuwe hervorming van het rechtskader, voortbouwend op de evolutie van de economische governance van de EU gedurende de afgelopen tien jaar.

RESULTATEN

A. Stabiliteits- en groeipact

De belangrijkste rechtsgrond voor het SGP wordt geleverd door het primaire EU-recht, en wel door artikel 121 VWEU (multilateraal toezicht), artikel 126 VWEU (procedure bij buitensporige tekorten) en Protocol nr. 12 bij het VWEU betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. In het secundaire EU-recht wordt meer in detail bepaald hoe de in het VWEU neergelegde regels en procedures ten uitvoer moeten worden gebracht. Het eerste pakket economische governance (het “sixpack”) tot hervorming en wijziging van de regels van het SGP is op 13 december 2011 in werking getreden. In het gewijzigde SGP wordt voorzien in de belangrijkste instrumenten voor het toezicht op het



begrotingsbeleid van de lidstaten (preventieve deel) en de correctie van buitensporige tekorten (corrigerende deel). In zijn huidige vorm bestaat het SGP uit de volgende maatregelen:

- Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1055/2005 van de Raad van 27 juni 2005 en Verordening (EU) nr. 1175/2011 van 16 november 2011. Deze verordening vormt het preventieve deel van het pact;
- Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1056/2005 van de Raad van 27 juni 2005 en Verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011. Deze verordening vormt het corrigerende deel van het pact;
- Verordening (EU) nr. 1173/2011 van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied.

Daarnaast bevat de “gedragscode” - een advies van het Economisch en Financieel Comité (EFC), een comité van de Raad Economische en Financiële Zaken (ECOFIN) - specificaties inzake de uitvoering van het SGP en richtsnoeren inzake de vorm en de inhoud van de stabiliteits- en convergentieprogramma's (SCP's). Hoewel de gedragscode formeel gezien minder bindend is dan een verordening, is hij in de praktijk zeer belangrijk omdat erin wordt gepreciseerd hoe het SGP moet worden uitgevoerd. De meest recente versie, waarover het EFC op 15 mei 2017 overeenstemming bereikte, bevat specificaties over flexibiliteit binnen de bestaande regels van het SGP (via zogenaamde clausules inzake investeringen en structurele hervormingen, en een matrix waarin in het kader van het preventieve deel van het SGP nader wordt omschreven wat economisch goede en slechte tijden zijn en welke begrotingsaanpassingen er nodig zijn voor de betreffende conjuncturele situatie en schuldquote). Deze specificaties stoelen op een “gemeenschappelijk overeengekomen standpunt over flexibiliteit binnen het SGP” zoals overeengekomen door het EFC in november 2015 en bekrachtigd door de Raad ECOFIN in februari 2016. Het uitgangspunt voor de besprekingen was de mededeling van de Commissie van 13 januari 2015 over het optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact. Bovendien bevat de huidige versie van de gedragscode twee adviezen van het EFC van november 2016, waarin de nadruk meer wordt gelegd op de uitgavenbenchmark, hoewel de indicator van het structurele saldo een essentieel onderdeel blijft van het kader voor begrotingstoezicht.

1. Het preventieve deel van het SGP

Het doel van het preventieve deel is om met behulp van multilateraal toezicht te zorgen voor gezonde overheidsfinanciën, overeenkomstig artikel 121 VWEU, de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1466/97 en de nieuwe Verordening (EU) nr. 1173/2011.

De voor elk land vast te stellen begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTD) is een belangrijk concept voor het toezicht en de sturing. De MTD van een land mag tussen – 1 % van het bbp en het begrotingsevenwicht of begrotingsoverschot bedragen, dit alles gecorrigeerd voor cyclische effecten en eenmalige tijdelijke maatregelen. Deze doelstelling moet eens in de drie jaar worden herzien, of wanneer grote structurele hervormingen worden doorgevoerd die van invloed zijn op de begrotingspositie van de



lidstaat in kwestie. De SCP's vormen de belangrijkste instrumenten van het preventieve deel van het SGP.

De stabiliteits- en convergentieprogramma's (SCP's)

Indiening: Elke lidstaat moet in het kader van het multilaterale toezicht krachtens artikel 121 VWEU elk jaar in april ofwel een stabiliteitsprogramma (lidstaten die lid zijn van de eurozone), ofwel een convergentieprogramma (lidstaten die geen lid zijn van de eurozone) indienen bij de Commissie en Raad. De stabiliteitsprogramma's moeten onder meer de MTD bevatten, het voor de verwezenlijking daarvan benodigde aanpassingstraject, alsmede een scenarioanalyse waarbij wordt gekeken naar de mogelijke gevolgen van veranderingen in de voornaamste onderliggende economische aannamen voor de begrotingspositie. De berekeningen moeten worden gebaseerd op de meest waarschijnlijke macro-budgettaire (of conservatievere) scenario's. De stabiliteitsprogramma's worden door de Commissie gepubliceerd.

Beoordeling: De Raad onderzoekt de programma's op basis van een evaluatie door de Commissie en het EFC. Daarbij wordt met name gekeken naar de vooruitgang die is geboekt op weg naar de verwezenlijking van de MTD. Een nieuw element in het gewijzigde SGP is de expliciete beoordeling van de ontwikkeling van de uitgaven in deze evaluatie.

Advies: De Raad brengt op basis van een aanbeveling van de Commissie en na raadpleging van het EFC een advies over de programma's uit. De Raad kan de lidstaten daarin vragen hun programma's aan te passen. Het advies vormt een integraal onderdeel van de landspecifieke aanbevelingen die aan het eind van elk Europees Semester door de Raad worden vastgesteld.

Toezicht: De Commissie en de Raad houden toezicht op de tenuitvoerlegging van de SCP's.

Vroegtijdige waarschuwing: Indien grote afwijkingen van het aanpassingstraject op weg naar de MTO worden vastgesteld, geeft de Commissie overeenkomstig artikel 121, lid 4, VWEU (artikelen 6 en 10 van de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1466/97) de lidstaat in kwestie een waarschuwing. Deze waarschuwing wordt afgegeven in de vorm van een aanbeveling van de Raad waarin de desbetreffende lidstaat wordt gevraagd de nodige beleidsaanpassingen door te voeren.

Sancties: Voor lidstaten van de eurozone die geen passende corrigerende maatregelen treffen, wordt in het gewijzigde SGP tevens voorzien in de mogelijkheid om sancties op te leggen in de vorm van een rentedragend deposito ter hoogte van 0,2 % van het bbp van de lidstaat in het voorgaande jaar. Ook is voorzien in boetes indien een lidstaat de cijfers over de overheidsschuld of het begrotingstekort manipuleert.

Europees Semester: De indiening en beoordeling van de SCP's maken deel uit van het Europees Semester, dat een breder proces van coördinatie van het economisch beleid in de Europese Unie is en het preventieve onderdeel van het SGP omvat.

2. Het corrigerende deel van het SGP

Buitensporigtekortprocedure (BTP)

Het doel van de BTP is te voorkomen dat er buitensporige tekorten ontstaan, en ervoor te zorgen dat deze tekorten snel worden gecorrigeerd. De BTP valt onder artikel 126 VWEU, Protocol nr. 12 bij de Verdragen, de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 en de nieuwe Verordening (EU) nr. 1173/2011.



In het gewijzigde SGP is bepaald dat de BTP wordt opgestart als de grenswaarden van het tekortcriterium ofwel het schuld criterium overschreden zijn:

- Tekortcriterium: een overheidstekort wordt als buitensporig aangemerkt als dit hoger is dan de referentiewaarde van 3 % van het bbp tegen marktprijzen;
- Schuld criterium: als de schulden meer bedragen dan 60 % van het bbp en de doelstelling van een jaarlijkse verlaging van de schuld met 1/20 van de schuld boven de drempel van 60 % gedurende de voorgaande drie jaar niet is gehaald.

De gewijzigde verordening bevat tevens bepalingen die verduidelijken wanneer een tekort dat de bovenstaande referentiewaarde overschrijdt, als uitzonderlijk wordt aangemerkt (het resultaat van een ongewone gebeurtenis of een ernstige economische recessie enzovoort), of als tijdelijk (wanneer de prognoses suggereren dat het tekort weer onder de referentiewaarde komt zodra de ongewone gebeurtenis of de recessie weer voorbij is).

Artikel 126, lid 3 t/m lid 6, VWEU voorziet in een procedure voor de beoordeling van een buitensporig tekort en de besluitvorming daarover. De Commissie stelt een verslag op indien een lidstaat niet voldoet of niet dreigt te voldoen aan ten minste een van de twee genoemde criteria. Het EFC brengt advies uit over dit verslag. Indien de Commissie van oordeel is dat er in een lidstaat een buitensporig tekort bestaat (of kan ontstaan), richt zij een advies tot de betrokken lidstaat en brengt zij de Raad daarvan op de hoogte. De Raad besluit uiteindelijk op basis van een voorstel van de Commissie of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat (artikel 126, lid 6, VWEU). Vervolgens stelt de Raad op aanbeveling van de Commissie een aanbeveling vast die tot de betrokken lidstaat is gericht (artikel 126, lid 7, VWEU) om te eisen dat doeltreffende maatregelen worden genomen om het tekort te verminderen, waarbij een termijn van niet langer dan zes maanden wordt vastgesteld. Indien de Raad daarna vaststelt dat de lidstaat dergelijke maatregelen niet heeft getroffen, kan zijn aanbeveling openbaar worden gemaakt (artikel 126, lid 8, VWEU). Indien de aanbevelingen bij voortdurend niet worden opgevolgd, kan de Raad besluiten de betrokken lidstaat aan te manen om binnen een voorgeschreven termijn passende maatregelen te treffen (artikel 126, lid 9, VWEU).

Sancties: De BTP voorziet ook sancties in geval van niet-naleving (artikel 126, lid 11, VWEU). Voor lidstaten die lid zijn van de eurozone, bestaat deze sanctie gewoonlijk uit een boete opgebouwd uit een vast element (0,2 % van het bbp) en een variabel element (bij elkaar maximaal 0,5 % van het bbp).

In Verordening (EU) nr. 1173/2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied wordt voorzien in bijkomende sancties voor leden van de eurozone. Die sancties worden opgelegd in uiteenlopende fases van de BTP en betreffen niet-rentedragende deposito's van 0,2 % van het bbp van het voorgaande jaar, alsook een boete ter hoogte van 0,2 % van dat bbp. In de verordening wordt ook voorzien in sancties voor manipulatie van de statistieken.

3. Algemene ontsnappingsclausule van het SGP

Gezien de ernstige economische recessie in de eurozone of de Unie als geheel die door de coronacrisis is veroorzaakt, heeft de Raad (op basis van een voorstel van de Commissie) in maart 2020 voor het eerst de algemene ontsnappingsclausule van het SGP geactiveerd om de lidstaten de ruimte te geven om noodmaatregelen met grote gevolgen voor de begroting te nemen. Zodra de clausule is geactiveerd, mag een lidstaat onder het preventieve deel van het SGP tijdelijk afwijken van



het aanpassingstraject in de richting van de MTD, op voorwaarde dat daardoor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar wordt gebracht. Indien een lidstaat onder het corrigerende deel valt, houdt de clausule in dat de Raad op aanbeveling van de Commissie kan besluiten een herzien begrotingstraject vast te stellen. Kortom, de algemene ontsnappingsclausule schort de procedures van het SGP niet op, maar stelt de Commissie en de Raad in staat af te wijken van de begrotingsvereisten die normaliter van toepassing zouden zijn. In maart 2021 heeft de Commissie een mededeling goedgekeurd met als titel “Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid”, die onder meer de volgende verklaring bevat: “het besluit om de algemene ontsnappingsclausule in 2022 te deactiveren of te blijven handhaven, moet worden vastgesteld op basis van een algemene evaluatie van de toestand van de economie op grond van kwantitatieve criteria. Het outputniveau in de EU of de eurozone vergeleken met de niveaus van voor de crisis zou daarbij het belangrijkste kwantitatieve criterium vormen. De huidige voorlopige indicaties wijzen er eerder op dat de algemene ontsnappingsclausule in 2022 moet worden blijven toegepast om met ingang van 2024 te worden gedeactiveerd.”

B. Begrotingspact

Tijdens de vergadering van de Europese Raad van maart 2012 is het VSCB, waarvan de begrotingscomponent het begrotingspact vormt, ondertekend door alle lidstaten, behalve door het VK en Tsjechië (Kroatië heeft het Verdrag ook niet ondertekend, noch voor, noch na de toetreding tot de EU op 1 juli 2013). In het begrotingspact wordt bepaald dat het beginsel van begrotingsevenwicht – de “gouden regel”, te weten een maximaal toegestaan structureel tekort van 0,5 % van het bbp (1 % van het bbp als de staatsschuld minder dan 60 % van het bbp bedraagt) – moet worden opgenomen in het nationaal recht van de lidstaten, bij voorkeur in de grondwet (“schuldenrem”). Als lidstaten deze regel niet naar behoren invoeren, kunnen andere lidstaten hen daarvoor voor het Hof van Justitie van de Europese Unie dagen. Verder wordt er in het pact onder meer voorzien in de automatische inwerkingtreding van het correctiemechanisme en in aangescherpte regels voor landen die onderworpen zijn aan een BTP. Bovendien is steun uit het Europees stabiliteitsmechanisme alleen beschikbaar voor lidstaten die het begrotingspact hebben ondertekend.

C. Verdere hervormingen ter versterking van de economische governance in de eurozone

De hervormingen in de periode 2011-2013 van de economische governance in de Unie en van het kader voor het begrotingsbeleid omvatten, naast de herziene SGP-regels en het intergouvernementele VSCB, twee verordeningen die als doel hebben de economische governance in de eurozone verder te versterken (het “twopack”):

- Verordening (EU) nr. 473/2013 van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone; alsmede
- Verordening (EU) nr. 472/2013 van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit.



De belangrijkste elementen van de eerste verordening zijn een gemeenschappelijk budgettair tijdschema voor alle lidstaten van de eurozone en regels voor het toezicht op en de beoordeling van de begrotingsplannen van de lidstaten door de Commissie. In het geval van een ernstige schending van de SGP-regels kan de Commissie lidstaten verzoeken hun plannen bij te stellen. Daarnaast wordt in de verordening bepaald dat lidstaten van de eurozone waarop de BTP wordt toegepast, een economisch partnerschapsprogramma moeten voorleggen met de beleidsmaatregelen en de structurele hervormingen die nodig zijn om tot een effectieve en duurzame correctie van het buitensporig tekort te komen. De Raad brengt op basis van een voorstel van de Commissie advies uit over het economisch partnerschapsprogramma.

De tweede verordening betreft lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit. De verordening bevat regels voor versterkt toezicht, financiële bijstand en toezicht in de periode na afloop van het programma (zolang minimaal 75 % van de ontvangen financiële bijstand niet is terugbetaald).

D. Toetsingen van de belangrijkste wetgeving

Overeenkomstig de sixpack- en de twopackverordening publiceerde de Commissie in februari 2020 een mededeling met als titel “Evaluatie van de economische governance”. Het doel van deze mededeling was om een publiek debat te starten over de mate waarin de verschillende toezichtelementen die bij de hervormingen van 2011 en 2013 zijn ingevoerd of gewijzigd, doeltreffend zijn geweest bij het bereiken van de voornaamste doelstellingen van deze hervormingen.

Op 19 oktober 2021 presenteerde de Commissie een mededeling waarmee het publieke debat over de herziening van het EU-kader voor economische governance nieuw leven werd ingeblazen, rekening houdend met de gewijzigde omstandigheden als gevolg van de COVID-19-crisis. De Commissie heeft de resultaten van de openbare raadpleging in maart 2022 gepubliceerd.

Op 9 november 2022 heeft de Commissie uiteindelijk in een mededeling haar richtsnoeren uiteengezet voor de hervorming van het EU-kader voor economische governance. Hierin gaat zij in op de belangrijkste economische en beleidskwesties die bepalend zullen zijn voor de coördinatie van en het toezicht op het economisch beleid van de EU voor het komende decennium. De Commissie heeft voorgesteld over te stappen op een risicogebaseerd EU-toezichtkader dat onderscheid maakt tussen landen op basis van hun situatie op het gebied van overheidsschuld, d.w.z. risico's voor de houdbaarheid van de schuld. Nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn vormen de hoeksteen van het kader dat de Commissie voorstelt. De begrotings-, hervormings- en investeringsdoelstellingen, onder meer voor het aanpakken van macro-economische onevenwichtigheden waar dat nodig is, zouden in één holistisch middellangetermijnplan worden gebundeld, met als resultaat een coherent en gestroomlijnd proces. Eén enkele operationele indicator — de netto primaire uitgaven, d.w.z. de uitgaven waarover de overheid controle heeft — zou als basis dienen voor de vaststelling van het budgettaire aanpassingstraject en de uitvoering van het jaarlijkse begrotingstoezicht. De lidstaten zouden verplicht zijn nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn in te dienen die zijn aangepast aan hun nationale omstandigheden. Deze plannen zouden gelden voor vier jaar. In deze periode zouden de lidstaten met een buitensporige overheidsschuld hun overheidsfinanciën zo moeten voeren dat deze schuld geleidelijk maar gestaag



afneemt, en zouden landen met een lage schuldenlast een voorzichtig begrotingsbeleid moeten aanhouden. Lidstaten zouden een flexibeler traject kunnen aanvragen door de looptijd van hun nationale budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn te verlengen tot maximaal zeven jaar. In ruil daarvoor zouden zij zich moeten verbinden tot meer hervormingen en investeringen. De bestuursstructuur van deze plannen moet worden vastgesteld in overleg met de Commissie en moet worden goedgekeurd door de Raad, zoals het geval is voor de nationale herstel- en veerkrachtplannen in het kader van NextGenerationEU.

Als uitgangspunt zou de Commissie elke lidstaat een referentietraject voor begrotingsaanpassing presenteren op basis van een gezamenlijk overeengekomen kader dat een periode van vier jaar bestrijkt en gebaseerd is op haar methode voor de analyse van de houdbaarheid van de schuld.

Er zou een onderscheid worden gemaakt op basis van het niveau van de overheidsschuld van een land:

- Voor landen met een matige of hoge overheidsschuld zou de Commissie een meerjarig aanpassingstraject voorstellen in termen van netto-overheidsuitgaven voor een periode van vier jaar;
- Lidstaten met een grote overheidsschuld zouden hun begrotingsaanpassing gedurende de looptijd van hun plan moeten voltooien;
- Lidstaten met een matige overheidsschuld zouden hun aanpassing uiterlijk drie jaar na de looptijd van hun plan moeten voltooien.

In geval van een onvoorziene verslechtering van de macro-economische situatie heeft de Commissie voorgesteld een ontsnappingsclausule in te voeren die specifiek is voor elke lidstaat. Dit zou een aanvulling vormen op de algemene ontsnappingsclausule van het SGP, die bij de uitbraak van de pandemie in het voorjaar van 2020 werd geactiveerd, tot eind 2023. De activering van een dergelijke clausule zou een lidstaat die wordt geconfronteerd met uitzonderlijke omstandigheden waarop hij geen invloed heeft, in staat stellen van het overeengekomen traject af te wijken.

In een poging om de handhaving van de bepalingen van het kader te verbeteren, heeft de Commissie ook voorgesteld de inleiding van een op schulden gebaseerde BTP te automatiseren en de toepasselijke sanctieregeling te herzien.

Op 26 april 2023 presenteerde de Commissie haar wetgevingsvoorstellen voor de hervorming van de economische governance van de EU, die grotendeels stoelen op de beginselen die zijn uiteengezet in haar mededeling van 9 november 2022. De hervormde normen hebben tot doel de politieke betrokkenheid te vergroten, de begrotingsregels te vereenvoudigen, investeringen voor EU-prioriteiten te vergemakkelijken en een doeltreffende handhaving te bevorderen. De door de Commissie beoogde nieuwe governancestructuur is erop gericht de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzoenen met duurzame en inclusieve groei, met name in het licht van de groene en de digitale transitie.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement is medewetgever voor het vaststellen van gedetailleerde bepalingen voor multilateraal toezicht (artikel 121, lid 6, VWEU) en wordt geraadpleegd over afgeleid recht ter uitvoering van de buitensporigtekortprocedure (artikel 126, lid 14, VWEU). In het gewijzigde SGP is een nieuw instrument opgenomen, namelijk de



economische dialoog. Dit instrument geeft het Parlement een prominente rol in het huidige kader voor het begrotingsbeleid. Het bepaalt dat de bevoegde commissie van het Parlement de voorzitter van de Raad, de Commissie, de voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van de Eurogroep en zo nodig, een lidstaat kan uitnodigen voor besprekingen. Verder wordt het Parlement op gezette tijden geïnformeerd over de tenuitvoerlegging van de verordeningen. Bovendien moeten de bevoegdheden van de Commissie om extra rapportage-eisen te stellen in het kader van de nieuwe verordening betreffende het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten in de eurozone, nu om de drie jaar worden verlengd, waarbij het Parlement en de Raad deze bevoegdheden kunnen intrekken.

Samuel De Lemos Peixoto / GIACOMO LOI
10/2023



2.6.7. MACRO-ECONOMISCH TOEZICHT

In de afgelopen tien jaar heeft de EU belangrijke macro-economische onevenwichtigheden (die de negatieve effecten van de in 2008 uitgebroken financiële crisis hebben versterkt) en grote verschillen in concurrentievermogen gekend (die het gebruik van gemeenschappelijke monetaire beleidsmaatregelen hebben verhinderd). In 2011 heeft de EU de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (PMO) vastgesteld, een toezichts- en handhavingsprocedure die tot doel heeft om de vroegtijdige opsporing en correctie van dergelijke onevenwichtigheden in de lidstaten te vereenvoudigen, waarbij speciale aandacht wordt besteed aan onevenwichtigheden die een overloopeffect kunnen hebben naar andere lidstaten.

RECHTSGROND

- artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU);
- de artikelen 119, 121 en 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

De procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (PMO) is een toezichts- en handhavingsmechanisme dat beoogt macro-economische onevenwichtigheden in de EU te voorkomen en te corrigeren. Het uitgeoefende toezicht maakt onderdeel uit van het Europees Semester voor economische coördinatie ([2.6.4](#)).

Het toezicht bestaat uit:

1. Een waarschuwingsmechanismeverslag (AMR) dat wordt opgesteld door de Commissie en gebaseerd is op een [scorebord](#) van indicatoren en drempelwaarden. De scorebordindicatoren hebben betrekking op externe onevenwichtigheden (lopende rekeningen, netto internationale investeringspositie, reële effectieve wisselkoersen, wijziging in exportmarktaandeelen, arbeidskosten per eenheid) en interne onevenwichtigheden (huizenprijzen, kredietstromen in de particuliere sector, schuld van de particuliere sector, overheidsschuld, werkloosheidspercentage en verandering van de verplichtingen van de financiële sector, alsook andere indicatoren betreffende werkgelegenheid en werkloosheid). Iedere indicator wordt gekoppeld aan een drempelwaarde die het mogelijke ontstaan van een specifiek probleem signaleert; sommige drempelwaarden zijn verschillend voor de lidstaten in de eurozone en die daarbuiten. Indien een lidstaat meerdere drempelwaarden overschrijdt, verricht de Commissie een diepgaande evaluatie, d.w.z. een nadere economische analyse om te bepalen of er macro-economische onevenwichtigheden zullen ontstaan of zich reeds voordoen en of bestaande onevenwichtigheden zijn gecorrigeerd.
2. Preventieve aanbevelingen. Als de Commissie naar aanleiding van de uitkomsten van de diepgaande evaluatie van oordeel is dat er sprake is van macro-economische onevenwichtigheden, stelt zij het Parlement, de Raad en de Eurogroep hiervan op de hoogte. De Raad richt, op aanbeveling van de



Commissie, de nodige aanbevelingen tot de betrokken lidstaat, overeenkomstig de procedure van artikel 121, lid 2, van het VWEU. Deze preventieve PMO-aanbevelingen maken deel uit van de landspecifieke aanbevelingen die elk jaar in juli door de Raad aan iedere lidstaat worden gedaan in het kader van het Europees Semester.

3. Corrigerende aanbevelingen in het kader van de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden (PBO). Als de Commissie op grond van de diepgaande evaluatie van oordeel is dat er in de betrokken lidstaat sprake is van buitensporige onevenwichtigheden, moet zij het Parlement, de Raad, de Eurogroep, de betreffende Europese toezichthoudende autoriteiten en het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) op de hoogte stellen. De Raad kan, op aanbeveling van de Commissie, in overeenstemming met artikel 121, lid 4, VWEU een aanbeveling vaststellen waarbij de aanwezigheid van een buitensporige onevenwichtigheid wordt vastgesteld en waarbij de betrokken lidstaat wordt aanbevolen corrigerende maatregelen te nemen. In de aanbeveling van de Raad worden de aard en de gevolgen van de onevenwichtigheden uiteengezet en een reeks op te volgen beleidsaanbevelingen gespecificeerd, en wordt een termijn bepaald waarbinnen de lidstaat een plan met corrigerende maatregelen moet voorleggen.
4. Plan met corrigerende maatregelen. De lidstaten waarvoor een PBO is ingeleid, moeten binnen de in de aanbeveling van de Raad vermelde termijn een plan met corrigerende maatregelen indienen. De Raad beoordeelt, aan de hand van een verslag van de Commissie, het plan met corrigerende maatregelen binnen twee maanden nadat het is voorgelegd.
5. Beoordeling van corrigerende maatregelen. Aan de hand van een verslag van de Commissie concludeert de Raad of de betrokken lidstaat al dan niet de aanbevolen corrigerende maatregelen heeft getroffen. Wanneer de Raad van oordeel is dat de lidstaat de aanbevolen corrigerende maatregelen niet heeft genomen, stelt hij, op aanbeveling van de Commissie, een besluit vast (met een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid van stemmen) waarin de niet-naleving wordt vastgesteld, samen met een aanbeveling waarin nieuwe termijnen voor corrigerende maatregelen worden vastgesteld.
6. Mogelijke financiële sancties. Lidstaten van de eurozone die geen gevolg hebben gegeven aan de PBO-aanbevelingen, kunnen geconfronteerd worden met stapsgewijze sancties die uiteenlopen van een rentedragend deposito tot jaarlijkse boetes. Het rentedragend deposito of de boete bedraagt 0,1 % van het nationale bbp.

Het [voorstel](#) tot vervanging van [Verordening \(EG\) nr. 1466/97](#) over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, dat op 26 april 2023 door de Commissie is gepubliceerd, staat in wisselwerking met [Verordening \(EU\) nr. 1176/2011](#) van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, in die zin dat de Raad een aanbeveling kan aannemen waarin het bestaan van een buitensporige onevenwichtigheid wordt vastgesteld indien een lidstaat nalaat uitvoering te geven aan de hervormings- en investeringsverbintenissen die zijn opgenomen in zijn nationaal budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbevelingen die relevant zijn voor de PMO. Bovendien moet een lidstaat waartegen een procedure vanwege buitensporige



onevenwichtigheid loopt, in het kader van de voorgestelde verordening een herzien budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen, dat zal dienen als het plan met corrigerende maatregelen uit hoofde van Verordening (EU) nr. 1176/2011.

RESULTATEN

Sinds de invoering van de [PMO](#) in 2012 is het aantal lidstaten dat:

- werd geacht onevenwichtigheden te ondervinden, tussen 2012 en 2015 gestegen van 12 tot 16, in 2018 gedaald tot 11, in 2019 tot 10, in 2020 en 2021 tot 9 en in 2022 tot 7, en in 2023 weer gestegen tot 9;
- werd geacht buitensporige onevenwichtigheden te ondervinden, tussen 2012 en 2017 gestegen van 0 tot 6, maar in 2018 gedaald tot 3; ook van 2019 tot en met 2022 waren het er 3, en in 2023 daalde het aantal tot 2.

De Commissie heeft nog niet voorgesteld om de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden in gang te zetten, hoewel de Raad en de Europese Centrale Bank hebben verzocht het potentieel van de procedure volledig te benutten en het corrigerende deel ervan waar nodig toe te passen.

Alle landen met onevenwichtigheden worden onderworpen aan [specifieke monitoring](#), die voor landen met buitensporige onevenwichtigheden strenger is en dialogen met de nationale autoriteiten, bezoeken van deskundigen en periodieke voortgangsverslagen omvat. Dit moet tevens een bijdrage leveren aan de monitoring van de tenuitvoerlegging van de landspecifieke aanbevelingen in de betrokken lidstaten.

Als wordt geoordeeld dat een lidstaat risico loopt op macro-economische onevenwichtigheden, kunnen sommige of alle landspecifieke aanbevelingen die door de Raad zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester worden geschraagd door de PMO. In de loop der jaren is het aantal van deze aanbevelingen toegenomen, maar is de mate van uitvoering ervan niet toegenomen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het Parlement als medewetgever betrokken bij de vaststelling van regels voor multilateraal toezicht (artikel 121, lid 6, VWEU).

De wetgevingshandelingen met betrekking tot macro-economisch toezicht voorzien in economische dialoog. Om de [dialoog tussen de instellingen](#) van de Unie – in het bijzonder het Parlement, de Raad en de Commissie – te versterken en meer transparantie en een sterkere verantwoordingsplicht te garanderen, kan de bevoegde commissie van het Parlement de voorzitter van de Raad, de Commissie, de voorzitter van de Europese Raad en/of de voorzitter van de Eurogroep uitnodigen om hun besluiten of activiteiten in het kader van het Europees Semester te bespreken. In het kader van deze dialoog kan het Parlement de mogelijkheid bieden voor een [gedachtewisseling met een lidstaat](#) waarover de Raad een aanbeveling op grond van de PBO heeft vastgesteld.

Aan het einde van de herfst brengt het Parlement zijn standpunt uit over de lopende cyclus van het Europees Semester (inclusief de door de Raad aangenomen landspecifieke aanbevelingen), waarin rekening wordt gehouden met de resultaten van



een gezamenlijke vergadering met vertegenwoordigers van de bevoegde commissies van de nationale parlementen.

In het kader van de PMO stelt de Commissie, samen met het Parlement en de Raad, de reeks macro-economische indicatoren vast die in het scorebord wordt opgenomen voor het toezicht op mogelijke macro-economische onevenwichtigheden in de lidstaten. In februari 2020 is de Commissie begonnen met een [herziening](#) van het EU-kader voor economisch bestuur, met inbegrip van een evaluatie van de doeltreffendheid van de PMO-verordeningen en van de vooruitgang die is geboekt in de richting van een nauwere coördinatie van het economisch beleid en een verdere convergentie van de economische prestaties van de lidstaten.

Het Parlement bevordert de betrokkenheid van de nationale parlementen door middel van jaarlijkse bijeenkomsten met leden van de betreffende parlementaire commissies. Bovendien moeten de nationale parlementen, in overeenstemming met de wettelijke en politieke regelingen van iedere lidstaat, naar behoren worden betrokken bij het Europees Semester en de voorbereiding van de stabiliteitsprogramma's, convergentieprogramma's en nationale hervormingsprogramma's, teneinde de transparantie van en het draagvlak en de verantwoordingsplicht voor de genomen besluiten te vergroten.

[Samuel De Lemos Peixoto / MAJA SABOL](#)
10/2023



2.6.8. FINANCIËLE BIJSTAND AAN EU-LIDSTATEN

De Europese mechanismen voor financiële bijstand zijn bedoeld om de financiële stabiliteit van de EU en de eurozone te bewaken, aangezien financiële moeilijkheden in één lidstaat aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de macrofinanciële stabiliteit in andere lidstaten. Financiële bijstand is gekoppeld aan macro-economische voorwaarden (het is een lening, geen begrotingssteun), om te waarborgen dat lidstaten die bijstand ontvangen de nodige begrotings-, economische, structurele en toezichtshervormingen doorvoeren. De hervormingen worden overeengekomen en worden opgenomen in specifieke documenten (memoranda van overeenstemming), die op de website van de [Commissie](#) en, indien relevant, op de website van het [Europees stabiliteitsmechanisme](#) worden gepubliceerd. Als onderdeel van de respons van de EU op de COVID-19-crisis zijn een aantal aanvullende financieringsinstrumenten voorgesteld om de lidstaten te helpen te herstellen en hun economieën beter bestand te maken tegen onverwachte gebeurtenissen.

PRIMAIR WETTELIJK KADER

- Artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU);
- de artikelen 2 tot en met 5, 119 tot en met 144 en 282 tot en met 284 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- Protocollen nr. 4, nr. 12, nr. 13 en nr. 14 bij het VWEU.

DOELSTELLINGEN

De mechanismen voor de verlening van financiële bijstand aan lidstaten zijn ontworpen om de financiële stabiliteit van de EU en de eurozone te waarborgen. Zij vormen essentiële elementen van een sterker economisch en governancekader van de Economische en Monetaire Unie ([2.6.4](#)).

RESULTATEN

A. In mei 2010 hebben de EU-lidstaten in de context van de staatsschuldencrisis een tijdelijk stabiliteitsmechanisme opgezet om hun financiële stabiliteit te bewaken. Dit mechanisme omvat de volgende twee leningenprogramma's:

1. Het Europees financieel stabilisatiemechanisme ([EFSM](#))

In het kader van het [EFSM](#) kan de Commissie namens de Unie tot in totaal 60 miljard EUR lenen op de financiële markten, waarbij een impliciete EU-begrotingsgarantie geldt. Met het EFSM kan bijstand worden verleend aan alle EU-lidstaten.

Het mechanisme is geactiveerd voor Ierland, Portugal en Griekenland (als overbruggingsfinanciering).

Sinds de oprichting van het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM), wordt het EFSM met name ingezet om uitzonderlijke situaties aan te pakken, waarbij om praktische,



procedurele of financiële redenen een beroep op het EFSM wordt gedaan, doorgaans vóór of parallel aan financiële bijstand in het kader van het ESM.

2. De Europese faciliteit voor financiële stabiliteit ([EFSF](#))

De EFSF, door de lidstaten van de eurozone opgericht als een tijdelijk mechanisme, beschikt over een effectieve kredietverleningscapaciteit van 440 miljard euro. De leningen worden gefinancierd met obligaties en andere schuldinstrumenten van de EFSF op de kapitaalmarkten en worden door de aandeelhouders (de lidstaten van de eurozone) gewaarborgd.

De faciliteit is geactiveerd voor Ierland, Portugal en Griekenland. Sinds de oprichting van het ESM verleent de EFSF geen verdere financiële bijstand.

B. In oktober 2012 is het permanente steunmechanisme opgericht: het Europees stabiliteitsmechanisme ([ESM](#)). Het ESM is opgericht bij een [intergouvernamenteel verdrag](#) (dat wil zeggen buiten het rechtskader van de EU).

Het ESM is momenteel het enige permanente instrument voor [financiële bijstand](#) aan de lidstaten van de eurozone. Het beschikt over een effectieve kredietverleningscapaciteit van 500 miljard EUR. De leningen worden gefinancierd met geld dat het ESM op de financiële markten leent en worden door de aandeelhouders (de lidstaten van de eurozone) gewaarborgd.

Het ESM heeft financiële bijstand verleend aan [Spanje, Cyprus en Griekenland](#). De Commissie en het ESM hebben gedetailleerde procedures vastgelegd voor hun [werkrelatie](#) bij het verstrekken van financiële bijstand aan de lidstaten van de eurozone.

Het ESM biedt financiële bijstand via verschillende [leningsinstrumenten](#). Als onderdeel van de respons van de EU op de COVID-19-crisis zijn de lidstaten van de eurozone een nieuw tijdelijk instrument overeengekomen: het instrument voor [crisisondersteuning bij een pandemie](#).

In november 2020 bereikten de lidstaten van de eurozone een akkoord over een hervorming van het ESM-verdrag om zo het instrumentarium en het mandaat ervan te versterken. Belangrijke wijzigingen zijn onder meer de instelling van een gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF) als vangnet voor de afwikkeling van banken, een sterkere rol bij de vaststelling en monitoring van programma's voor financiële bijstand en aanvullende instrumenten ter bevordering van de houdbaarheid van de schuldpositie. Het gewijzigde verdrag moet eerst in Italië worden geratificeerd voordat het in werking kan treden.

C. Op [6 december 2017](#) heeft de Commissie voorgesteld om het ESM om te vormen tot een Europees Monetair Fonds ([EMF](#)).

Dit nieuwe orgaan zou verankerd moeten worden in het rechtskader van de EU en tegelijkertijd hoofdzakelijk de financiële en institutionele structuren van het ESM moeten behouden. Bovendien zou het EMF een gemeenschappelijk vangnet bieden aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF) als onderdeel van de bankenunie. Het Parlement heeft in maart 2019 een [resolutie](#) over het voorstel van de Commissie aangenomen. In mei 2013 trad het zogenaamde "twopack" in werking, dat bestaat uit twee EU-verordeningen ([Verordening \(EU\) nr. 472/2013](#) en [Verordening \(EU\) nr. 473/2013](#)) die van toepassing zijn op de lidstaten die de euro als valuta hebben.



Het is een van de hoekstenen van een sterker economisch en governancekader voor de Economische en Monetaire Unie.

Zo versterkt met name Verordening (EU) nr. 472/2013 de monitoring- en toezichtprocedures voor lidstaten die ernstige problemen ervaren of dreigen te ervaren ten aanzien van hun financiële stabiliteit of de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën.

Krachtens deze verordening kan de Commissie een lidstaat aan verscherpt toezicht onderwerpen indien de moeilijkheden met betrekking tot de financiële stabiliteit van de lidstaat waarschijnlijk overloopeffecten zullen hebben op de rest van de eurozone. Een lidstaat die om financiële bijstand verzoekt moet een ontwerp van een macro-economisch aanpassingsprogramma opstellen in samenspraak met de Commissie (in overleg met de ECB en indien nodig het IMF).

De verlening van financiële bijstand is dus gekoppeld aan macro-economische voorwaarden: een reeks maatregelen om de oorzaken van de instabiliteit aan te pakken. Zo wordt ervoor gezorgd dat lidstaten die bijstand ontvangen de nodige begrotings-, economische, structurele en toezichtshervormingen doorvoeren.

De financiële bijstand wordt bovendien in tranches uitbetaald, en de betaling kan dus worden opgeschort indien de begunstigde lidstaat niet aan de in het aanpassingsprogramma vastgestelde verplichtingen voldoet.

D. Het [betalingsbalansmechanisme](#)

Sinds februari 2002 kunnen lidstaten buiten de eurozone een beroep doen op het mechanisme voor financiële ondersteuning van de [betalingsbalansen](#) indien zij zich voor feitelijke of ernstig dreigende buitenlandse financieringsproblemen gesteld zien.

De leningen nemen doorgaans de vorm aan van financiële bijstand op de middellange termijn, meestal in samenwerking met het IMF. De financiële bijstand wordt afhankelijk gesteld van de uitvoering van beleidsmaatregelen om de onderliggende economische problemen aan te pakken. Er is financiële ondersteuning van de betalingsbalans verstrekt aan [Hongarije](#), [Roemenië](#) en [Letland](#).

E. EU-respons op COVID-19

Als reactie op de COVID-19-crisis heeft de EU een [alomvattende respons](#) voorgesteld, waaronder een aantal financiële instrumenten ter ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten in de strijd tegen de crisis en de gevolgen daarvan. Het gaat onder meer om het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand ([SURE](#)) en NextGenerationEU ([NGEU](#)), met name via de herstel- en veerkrachtfaciliteit ([RRF](#)).

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Met de goedkeuring van het “twopack” heeft het Parlement bijgedragen tot de oprichting van een EU-rechtskader voor versterkte economische governance in de eurozone wat betreft het begrotingstoezicht en de besluitvormings- en toezichtprocedure voor lidstaten die onder een macro-economisch aanpassingsprogramma vallen.

Bovendien versterkt het “twopack” de toezichthoudende rol van het Parlement, aangezien de bevoegde commissie de betreffende instellingen (de Commissie, de Raad, de Eurogroep, de ECB en het IMF) kan verzoeken een economische dialoog met het Parlement aan te gaan. De bevoegde commissie van het Parlement heeft het



recht om in verschillende stadia te worden geïnformeerd, namelijk wanneer een macro-economisch aanpassingsprogramma wordt opgesteld en wanneer het ten uitvoer wordt gelegd.

In zijn resolutie over het voorstel van de Commissie om het ESM om te vormen tot een EMF stelde het Parlement voor een protocol voor een tussentijds memorandum van samenwerking tussen het ESM en het Parlement op te stellen. Het memorandum van samenwerking zou tot doel hebben de interinstitutionele dialoog tussen het ESM en het Parlement te verbeteren en de transparantie en verantwoordingsplicht van het ESM te vergroten.

Bovendien heeft het Parlement het mandaat om [toezicht te houden](#) op de RRF, met name via regelmatige dialogen met de Commissie over herstel en veerkracht en via zijn ad-hocwerkgroep inzake RRF.

MAJA SABOL / GIACOMO LOI
10/2023



2.6.9. ALGEMEEN FISCAAL BELEID

Belastingheffing is een voorrecht van de lidstaten. De EU heeft op dit gebied slechts beperkte bevoegdheden. Aangezien het fiscaal beleid van de EU gericht is op het soepel functioneren van de interne markt, is er in de eerste plaats aandacht besteed aan de harmonisering van de indirecte belastingheffing en kwam de directe belastingheffing pas later aan bod. Daarop volgde een strijd tegen schadelijke belastingontwijking en -ontduiking. Fiscale wetgeving van de EU moet unaniem door de lidstaten worden aangenomen. Het Europees Parlement heeft in dat verband het recht geraadpleegd te worden, maar voor begrotingskwesies is het medewetgever.

RECHTSGROND

Het hoofdstuk met bepalingen betreffende belastingen (artikelen 110-113) in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ([VWEU](#)), dat betrekking heeft op de harmonisering van wetgeving inzake omzetbelasting, accijnzen en overige indirecte belastingen; het hoofdstuk over de aanpassing van de wetgevingen (artikelen 114-118 VWEU), dat betrekking heeft op belastingen die een indirect effect op de instelling van de interne markt hebben, met fiscale bepalingen die niet onder de gewone wetgevingsprocedure vallen; andere voorschriften die voor fiscaal beleid relevant zijn, met betrekking tot het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal (artikelen 45-66 VWEU), het milieu (artikelen 191-192 VWEU) en mededinging (artikelen 107-109 VWEU).

Met betrekking tot belastingzaken is nauwere samenwerking mogelijk (artikelen 326-334 VWEU). Typisch voor de goedkeuring van fiscale maatregelen van de EU is dat de Raad met eenparigheid van stemmen beslist of Commissievoorstellen al dan niet worden aangenomen. Het Parlement wordt hierbij geraadpleegd. Aangenomen maatregelen op het gebied van belasting zijn onder meer richtlijnen tot onderlinge aanpassing van nationale voorschriften en besluiten van de Raad. Voor Europa is een bepaald niveau van belastingcoördinatie vereist, maar de Commissie is er stellig van overtuigd dat dit maar moeilijk kan worden behaald zolang het systeem van eenparigheid van stemmen voor alle beslissingen inzake belastingen behouden blijft. Daarom heeft ze een aantal voorstellen gedaan om op bepaalde fiscale gebieden over te gaan naar een systeem van [stemming met gekwalificeerde meerderheid](#). Deze voorstellen werden echter door de lidstaten verworpen.

Met “directe belastingheffing” worden belastingen bedoeld die worden geheven op inkomen, vermogen en kapitaal van zowel personen als bedrijven. Voor persoonlijke inkomstenbelasting bestaan er als zodanig geen EU-voorschriften (het EU-beleid op dit gebied is veeleer gebaseerd op jurisprudentie van het Hof van Justitie). Het EU-beleid inzake vennootschapsbelasting is meer ontwikkeld, hoewel de nadruk alleen ligt op maatregelen die te maken hebben met de beginselen van de interne markt. Indirecte belastingheffing bestaat dan weer uit belastingen die niet op inkomen of eigendom geheven worden. Daaronder vallen de belasting over de toegevoegde waarde (btw), accijnzen, invoerheffingen en energie- en andere milieuheffingen. Aangezien de ontwikkeling van het fiscaal beleid van de EU is gericht op de soepele werking van de



interne markt, is de indirecte belastingheffing eerder en grondiger geharmoniseerd dan de directe belastingheffing.

DOELSTELLINGEN

De strategie voor het fiscaal beleid van de EU wordt uiteengezet in de mededeling van de Commissie "[Fiscaal beleid in de Europese Unie: prioriteiten voor de komende jaren](#)" en iets recenter in de publicatie "[Belastingen – De interne markt en de economische groei bevorderen: naar eenvoudige, rechtvaardige en doeltreffende belastingheffing in de Europese Unie](#)". De bevoegdheid om belastingen in te voeren, op te heffen of aan te passen blijft in handen van de lidstaten. Alle lidstaten kunnen het belastingstelsel kiezen dat ze het meest geschikt vinden, mits ze zich aan de EU-regels houden. In dit kader zijn de hoofdprioriteiten van het fiscaal beleid van de EU het wegnemen van fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende economische activiteiten, het tegengaan van schadelijke belastingconcurrentie en belastingontduiking, en het bevorderen van een betere samenwerking tussen de belastingdiensten bij controle en fraudebestrijding. Een betere coördinatie van het belastingbeleid zou ervoor zorgen dat met het belastingbeleid van de lidstaten bredere beleidsdoelstellingen van de EU worden ondersteund, zoals uiteengezet in de [akte voor de interne markt](#). Voorts is belastingheffing een van de belangrijkste beleidsterreinen die in het kader van het [Europees Semester](#), de jaarlijkse cyclus voor de [coördinatie van het economisch beleid](#), worden gemonitord; de strijd tegen agressieve fiscale planning, belastingontduiking of -ontwijking komt regelmatig aan bod in een reeks landspecifieke aanbevelingen aan de lidstaten.

INITIATIEVEN EN VOORUITGANG

In het [jaarverslag inzake belasting van de Commissie](#) wordt de stand van zaken met betrekking tot belasting in de EU uiteengezet. Doel van het verslag is om op een duidelijke en laagdrempelige wijze de recentst uitgevoerde hervormingen te beschrijven, alsook de belangrijkste indicatoren die de Commissie gebruikt om de vooruitgang op het gebied van belastingbeleid in de lidstaten en op EU-niveau te beoordelen. Ook worden EU-initiatieven voorgesteld, zoals "Bedrijven in Europa: kader voor de belastingheffing van inkomsten" ("Befit") en de richtlijn betreffende een snellere en veiligere vermindering van te veel ingehouden bronbelasting.

Het aanpakken van belastingontwijking, -ontduiking en -fraude op zowel EU- als mondiaal niveau blijft hoog op de agenda van de EU-instellingen staan. Daarnaast is verder gewerkt om de vennootschapsbelasting in de EU eerlijker te maken en beter af te stemmen op een moderne digitale economie in de interne markt. Er zijn op dit vlak verschillende belangrijke initiatieven genomen:

- de richtlijn bestrijding belastingontwijking (aangenomen in 2016 en gewijzigd in 2017) bevat regels tegen praktijken in verband met belastingontwijking die rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt, en is bovendien gericht op hybridemismatches met niet-EU-landen;
- de richtlijn administratieve samenwerking op belastinggebied (DAC), die in 2011 is ingevoerd om de uitwisseling van belastinginlichtingen te verbeteren, is de afgelopen jaren herhaaldelijk gewijzigd, voor het laatst op 22 maart 2021 door DAC 7, die nog moet worden uitgevoerd (zie hieronder). De recentste wijzigingen tot dan toe werden doorgevoerd via DAC 6, die op 25 mei 2018 werd goedgekeurd.



Deze richtlijn omvat de verplichting voor intermediairs, zoals adviseurs, advocaten of financiële instellingen, om bepaalde belastingregelingen aan de plaatselijke belastingdiensten te melden, die vervolgens de verzamelde informatie in de hele EU moeten delen via automatische uitwisseling;

- op 15 juli 2020 heeft de Commissie een belastingpakket voor eerlijke en eenvoudige belastingheffing goedgekeurd dat uit drie afzonderlijke maar complementaire initiatieven bestaat: 1) een actieplan voor eerlijke en eenvoudige belastingheffing om het herstel te ondersteunen: een reeks van 25 initiatieven die de Commissie tussen nu en 2024 moet goedkeuren en uitvoeren om de belastingheffing eerlijker en eenvoudiger te maken en beter af te stemmen op moderne technologieën; 2) een herziening van de richtlijn betreffende administratieve samenwerking op belastinggebied (DAC 7), die op 22 maart 2021 formeel door de Raad is aangenomen en tot doel heeft ervoor te zorgen dat de lidstaten automatisch informatie uitwisselen over de inkomsten die verkopers op digitale platforms genereren, ongeacht of dat platform zich al dan niet in de EU bevindt; een voorstel voor een verdere herziening van de richtlijn betreffende administratieve samenwerking op belastinggebied (DAC 8) om de nog hangende uitwisseling van informatie over cryptoactiva en elektronisch geld aan te pakken; en 3) een [mededeling](#) over goed fiscaal bestuur in de EU en daarbuiten;
- sinds 1 januari 2018 zijn nieuwe regels van kracht waarmee de lidstaten worden verplicht belastingdiensten toegang te geven tot gegevens die zijn verzameld in het kader van de antiwitwaswetgeving. De [vierde](#) en [vijfde antiwitwasrichtlijn](#) zijn erop gericht het gebruik van het Europese financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering te voorkomen. Het doel is dat nationale belastingdiensten zo rechtstreekse toegang krijgen tot informatie over de uiteindelijke begunstigen van bedrijven, trusts en andere entiteiten, alsook tot de registers van bedrijven inzake cliëntenonderzoek. De regels zijn er ook op gericht de belastingdiensten in staat te stellen snel en efficiënt te reageren op gevallen van belastingontduiking en -ontwijking;
- in september 2023 heeft de Commissie een voorstel goedgekeurd met als titel “Bedrijven in Europa: kader voor de belastingheffing van inkomsten” (of “Befit”), waarmee de EU één enkel pakket vennootschapsbelastingregels zal krijgen, op basis van een verdeelsleutel en een gemeenschappelijke heffingsgrondslag. Ook zullen de nalevingskosten voor bedrijven die in meer dan een lidstaat actief zijn, dalen, en wordt het makkelijker voor nationale belastingdiensten om te bepalen welke belastingen terecht verschuldigd zijn. Na goedkeuring door de Raad moet het voorstel op 1 juli 2028 in werking treden. Daarnaast heeft de Commissie in september 2023 twee andere voorstellen voor richtlijnen van de Raad gepubliceerd: een over interne verrekeningsprijzen en een voor een belastingstelsel voor kleine en middelgrote ondernemingen. Na goedkeuring door de Raad moeten deze twee voorstellen in januari 2026 in werking treden.

Het wetgevingsvoorstel inzake de bestrijding van witwassen dat de Commissie in [juli 2021](#) heeft ingediend, omvat:

- een nieuw [voorstel](#) tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering;
- een [voorstel](#) tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering;



- een [voorstel](#) betreffende bij overmakingen van geld en van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie. Het voorstel werd op 31 mei 2023 [aangenomen](#) door het Parlement en de Raad.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft in grote lijnen ingestemd met de programma's van de Commissie inzake belastingen, waarbij de strijd tegen belastingfraude en -ontduiking en witwaspraktijken in de huidige en afgelopen wetgevingstermijn een beleidsprioriteit vormde. Het Parlement heeft bij het opstellen van zijn aanbevelingen op dit gebied voortgebouwd op de werkzaamheden van verschillende ad-hoc-commissies.

De eerste van deze commissies, de Commissie fiscale rulings en andere maatregelen van vergelijkbare aard of met vergelijkbaar effect ([TAXE](#)), vestigde de aandacht op een opvallende paradox: vrije concurrentie in belastingkwesties en een gebrek aan samenwerking tussen de lidstaten hebben ertoe geleid dat de winsten niet worden belast waar de waarde wordt gecreëerd. Het gevolg zijn grondslaguitholling van vennootschapsbelasting en verlies van inkomsten in verschillende landen, waarvan sommige zelfs bezuinigingsmaatregelen hebben moeten doorvoeren.

Naar aanleiding van de onthullingen in het kader van de [Panama Papers](#) en [LuxLeaks](#), waardoor duidelijk is geworden dat wereldwijd meer samenwerking en transparantie nodig zijn, bouwde de commissie [TAXE 2](#) voort op het werk van de commissie TAXE. Haar eindverslag werd op 6 juli 2016 door het Parlement als [resolutie](#) aangenomen. Hierin werd ertoe opgeroepen sancties tegen niet-coöperatieve belastingjurisdicties die op een zwarte lijst van belastingparadijzen staan, ook toe te passen op bedrijven, banken en accountants- en advocatenkantoren, met de mogelijkheid om hun vergunningen in te trekken. In de resolutie werden de negatieve gevolgen benadrukt van octrooiboxen, die in de meeste gevallen door multinationals worden gebruikt voor belastingontwijking.

De Enquêtecommissie witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking ([PANA](#)) bouwde voort op het werk van de commissies TAXE en TAXE 2 en op de resolutie van het Parlement van 16 december 2015 betreffende [meer transparantie, coördinatie en convergentie van het vennootschapsbelastingbeleid](#), waarin uitdagingen in verband met regelgeving en controle bij de aanpak van fiscale kwesties werden vastgesteld.

Het doel van [TAX3](#) – de Commissie financiële misdrijven, belastingontduiking en belastingontwijking – was het werk van de commissies TAXE, TAXE 2 en PANA voort te zetten en onderzoek te doen naar kwesties die verband houden met digitale belastingheffing, nationale burgerschapsprogramma's en btw-fraude.

Het eindverslag van de commissie heeft het Parlement op [26 maart 2019 in de plenaire vergadering](#) goedgekeurd. In het verslag wordt benadrukt dat de regels dringend en voortdurend moeten worden hervormd, zodat de internationale, EU-, en nationale belastingstelsels klaar zijn voor de nieuwe economische, sociale en technologische uitdagingen van de 21e eeuw. Er werd in geconcludeerd dat de huidige belastingstelsels en boekhoudmethoden niet zijn uitgerust om gelijke tred te houden met deze ontwikkelingen of ervoor te zorgen dat alle marktdeelnemers hun eerlijke aandeel aan belastingen betalen. De EP-leden waren ingenomen met het feit dat de Commissie tijdens de afgelopen zittingsperiode 26 wetgevingsvoorstellen had ingediend om een aantal mazen te dichten, de strijd tegen financiële misdrijven



en agressieve fiscale planning op te voeren en de efficiëntie van de belastinginning en fiscale rechtvaardigheid te verbeteren. Ze betreurden echter het gebrek aan vooruitgang in de Raad met betrekking tot de belangrijkste initiatieven tot hervorming van de vennootschapsbelasting, die nog steeds niet waren afgerond wegens het gebrek aan oprechte politieke wil. Ze riepen op tot een snelle goedkeuring van EU-initiatieven die nog niet waren afgerond en tot een zorgvuldige controle op de uitvoering ervan, om de efficiëntie en een goede handhaving te waarborgen en gelijke tred te houden met het steeds veranderende karakter van belastingfraude en -ontduiking en agressieve fiscale planning.

De Subcommissie belastingaangelegenheden ([FISC](#)) van de Commissie economische en monetaire zaken is in september 2020 opgericht om de strijd tegen belastingontwijking die het Parlement tijdens zijn vorige mandaat had gevoerd, voort te zetten. Haar doel is ervoor te zorgen dat het Parlement eerlijke belastingheffing op nationaal, EU- en mondiaal niveau bevordert. Gezien de uitdaging om een duurzaam economisch herstel te bevorderen in overeenstemming met de Europese Green Deal, heeft de subcommissie bovendien de taak een eenvoudiger, efficiënter en duurzamer belastingbeleid van de EU te helpen uitstippelen. Het Parlement heeft op basis van verslagen van FISC een reeks resoluties aangenomen. Hierbij gaat het onder meer om:

- een [resolutie van 15 februari 2022](#) over de gevolgen van nationale belastinghervormingen voor de economie van de EU. Het Parlement was onder meer ingenomen met het historische akkoord dat de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de G20 hebben bereikt over de hervorming van het internationale belastingstelsel om een eerlijkere verdeling te verzekeren van winsten en heffingsbevoegdheden tussen landen met betrekking tot de grootste multinationals, met inbegrip van de gedeeltelijke herverdeling van heffingsbevoegdheden naar de landen waar waarde wordt gecreëerd, en de vaststelling van een wereldwijd minimaal effectief belastingtarief van 15 %;
- een [resolutie van 21 oktober 2021](#) over de Pandora Papers: gevolgen voor de inspanningen tot bestrijding van het witwassen van geld, belastingontwijking en belastingontduiking. Met deze resolutie drong het Parlement er bij de EU op aan de mazen te dichten die belastingontwijking en -ontduiking en witwaspraktijken op grote schaal mogelijk maken. Het Parlement verzocht de Commissie ook juridische stappen te ondernemen tegen lidstaten die de bestaande wetgeving niet naar behoren uitvoeren.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de website van de [subcommissie FISC](#).

Jost Angerer
10/2023



2.6.10. DIRECTE BELASTINGEN: PERSONEN- EN VENNOOTSCHAPSBELASTING

Directe belastingen vallen niet rechtstreeks onder de regels van de Europese Unie. Niettemin worden in diverse richtlijnen en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) geharmoniseerde normen voor de vennootschaps- en personenbelasting vastgesteld. Bovendien zijn maatregelen genomen om belastingontduiking en dubbele belastingheffing te voorkomen.

RECHTSGRONDSLAG

Het EU-Verdrag voorziet niet in expliciete wetgevende bevoegdheden op het gebied van directe belastingen. Wetgeving inzake vennootschapsbelasting wordt doorgaans gebaseerd op artikel 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat de Unie toestaat om richtlijnen vast te stellen voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die rechtstreeks van invloed zijn op de interne markt, en waarvoor unanimititeit alsmede de raadplegingsprocedure vereist zijn.

Artikel 65 VWEU betreft het vrije verkeer van kapitaal en staat de lidstaten toe om belastingplichtigen die niet in dezelfde situatie verkeren met betrekking tot hun woonplaats of de plaats waar hun kapitaal is belegd, op verschillende wijze te behandelen. In 1995 bepaalde het HvJ-EU echter (zaak C-279/93) dat artikel 45 VWEU rechtstreeks toepasselijk is op het gebied van belastingen en sociale zekerheid; daarin is vastgelegd dat het vrije verkeer van werknemers “de afschaffing [inhoudt] van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden”. Uit hoofde van de artikelen 110-113 VWEU zijn de lidstaten ertoe verplicht de dubbele belasting binnen de EU door middel van onderhandelingen af te schaffen. Uit hoofde van artikel 55 VWEU is discriminatie wat betreft de deelneming in het kapitaal van rechtspersonen verboden. De meeste overeenkomsten op het gebied van directe belasting vallen evenwel buiten het bestek van het EU-recht. Een uitgebreid vlechtwerk van bilaterale belastingverdragen – zowel tussen lidstaten als met derde landen – regelt de belasting van grensoverschrijdende inkomensstromen.

DOELSTELLINGEN

Twee specifieke doelstellingen zijn het voorkomen van belastingontduiking en het voorkomen van dubbele belasting. In het algemeen kan een zekere harmonisatie van de vennootschapsbelasting gerechtvaardigd zijn om concurrentievervalsingen (vooral bij besluiten inzake investeringen) en “belastingconcurrentie” te voorkomen en de ruimte voor manipulatieve boekhouding te beperken.

BEVINDINGEN

A. Vennootschapsbelasting

Reeds meerdere tientallen jaren wordt gesproken over voorstellen voor het harmoniseren van de vennootschapsbelasting (1962: het verslag-Neumark; 1970: het



verslag-Van den Tempel; 1975: voorstel voor een richtlijn houdende afstemming van de belastingtarieven tussen 45 % en 55 %). In 1980 deelde de Commissie mee dat deze poging tot harmonisatie weinig kans van slagen had (COM(80)0139) en zij concentreerde zich toen op maatregelen voor de voltooiing van de interne markt: in de “Richtsnoeren op het gebied van de belastingen op ondernemingen” van 1990 (SEC(90)0601) werden drie voorstellen aangenomen, te weten de fusierichtlijn (90/434/EEG, thans Richtlijn 2009/133/EG), de richtlijn betreffende moedermaatschappijen en dochterondernemingen (90/435/EEG, thans Richtlijn 2011/96/EU), en het Arbitrageverdrag (90/436/EEG). Een voorbeeld van het getouwtrek tussen de lidstaten is de in 1991 voorgestelde richtlijn betreffende een gemeenschappelijke fiscale regeling voor uitkeringen van interest en royalty's tussen moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten. Ofschoon deze richtlijn werd gewijzigd en het EP gunstig advies uitbracht, trok de Commissie het voorstel in de Raad in omdat er geen overeenstemming over kon worden bereikt. Als onderdeel van het “Monti-pakket” werd in 1998 een nieuwe versie ingediend, die als Richtlijn 2003/49/EG werd aangenomen.

In 1996 kwam de Commissie met een nieuwe aanpak voor de belastingkwestie. Op het gebied van de vennootschapsbelasting was het voornaamste resultaat een Gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen die in januari 1998 als resolutie van de Raad werd aangenomen. Verder richtte de Raad ook een Gedragscodegroep (“Primarolo-groep”) op die gevallen van onbillijke vennootschapsbelasting moest onderzoeken. In 2001 stelde de Commissie een “analytische studie inzake de vennootschapsbelasting in de Europese Gemeenschap” op (SEC(2001)1681). In de bijbehorende mededeling (COM(2001)0582) van de Commissie werd vastgesteld dat de meeste problemen van ondernemingen te wijten zijn aan het feit dat ze op de interne markt worden geconfronteerd met uiteenlopende nationale stelsels inzake vennootschapsbelasting. In 2004 werd een werkgroep opgericht en de resultaten hiervan werden verwerkt in een [voorstel van de Commissie](#). Dankzij de voorgestelde “gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting” (CCCTB) zouden ondernemingen voor hun terug te betalen belastingen bij een centrale dienst (“onestopshop”) terecht kunnen. Verder kunnen ze alle in de EU geboekte winsten en verliezen consolideren. De lidstaten zouden de volledige bevoegdheid behouden om hun eigen vennootschapsbelasting te bepalen. De desbetreffende wetgevingsresolutie van het Europees Parlement werd in april 2012 aangenomen. Om de onderhandelingen binnen de Raad weer vlot te trekken, heeft de Commissie in juni 2015 een strategie voor een hernieuwing van het voorstel in 2016 gepresenteerd. De Commissie opteerde voor een tweetrapsbenadering, waarbij de gemeenschappelijke grondslag en de consolideringselementen van elkaar worden gescheiden, met twee onderling verbonden wetgevingsvoorstellen: één voorstel voor een [gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting \(CTB\)](#) en één voor een [gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting \(CCCTB\)](#). De CCCTB zou weliswaar verplicht moeten worden ingevoerd, maar er zou worden voorzien in bepalingen voor een geleidelijke invoering. Het herwerkte voorstel, met aanpassingen om rekening te houden met het werk van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), zou ook iets kunnen doen aan belastingontwijking door de regelgevingskloof tussen de nationale stelsels te dichten en aldus een eind te maken aan de veel toegepaste belastingontwijkingconstructies.



In september 2023 heeft de Commissie een voorstel vastgesteld met als titel “Business in Europe: Framework for Income Taxation” (Befit). Het gaat om één pakket vennootschapsbelastingregels (“rulebook”) voor de EU, op basis van “apportionment” en een gemeenschappelijke heffingsgrondslag. Het voorstel komt in de plaats van het hangende voorstel voor een CCCTB. Hierdoor zullen de nalevingskosten voor bedrijven die in meer dan een lidstaat actief zijn, dalen en wordt het makkelijker voor nationale belastingdiensten om te bepalen welke belastingen verschuldigd zijn. Na goedkeuring door de Raad moet het voorstel op 1 juli 2028 in werking treden. Daarnaast heeft de Commissie in september 2023 twee andere voorstellen voor richtlijnen van de Raad gepubliceerd: een over interne verrekeningsprijzen en een voor een belastingstelsel voor kleine en middelgrote ondernemingen. Na goedkeuring door de Raad moeten deze twee voorstellen in januari 2026 in werking treden.

B. Billijke belasting, fiscale transparantie en bestrijding van belastingontwijking en schadelijke belastingconcurrentie

Als gevolg van de financiële crisis die in 2008 is begonnen, zijn de bestrijding van belastingontwijking en een homogene belasting voor ondernemingen meer in het middelpunt komen te staan. Dit moet onder meer worden bewerkstelligd door middel van meer transparantie – zie het maatregelenpakket ter verbetering van de transparantie van maart 2015, met onder andere de richtlijn van de Raad wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied tussen de lidstaten (Richtlijn (EU) 2015/2376) en de [mededeling over fiscale transparantie ter bestrijding van belastingontduiking en -ontwijking](#). In 2015 heeft de Commissie goedkeuring gehecht aan een [actieplan voor een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel](#) in de Europese Unie, waarmee een hervorming van het vennootschapsbelastingstelsel wordt beoogd om belastingmisbruik te bestrijden, de duurzaamheid van de inkomsten te garanderen en de interne markt te versterken voor het bedrijfsleven. In januari 2016 heeft de Commissie een maatregelenpakket ter bestrijding van belastingontduiking voorgesteld, waarin onder meer een voorstel is opgenomen voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken die de werking van de interne markt rechtstreeks schaden (aangenomen in juli 2016). In april 2016 heeft de Commissie een wijziging voorgesteld van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren. Het voorstel vereist dat multinationale ondernemingen bepaalde delen van de bij de belastingdienst ingediende informatie openbaar maken. Naar aanleiding van een verzoek om een wetgevingsvoorstel in een [resolutie van het Parlement](#) (TAXE 2) heeft de Commissie in juni 2017 nieuwe transparantieregels voor intermediairs voorgesteld (bv. adviesbureaus, banken, juristen, belastingadviseurs) die potentieel schadelijke fiscale regelingen opzetten en verkopen. Dit voorstel is vervolgens in mei 2018 door de Raad goedgekeurd. In december 2017 publiceerde de Raad de eerste EU-lijst van niet-coöperatieve rechtsgebieden ooit. De lijst wordt regelmatig bijgewerkt.

De overgang naar een digitale economie heeft geleid tot een toenemende ontkoppeling tussen de plaats waar de waarde wordt gecreëerd en de plaats waar belasting wordt betaald. De gesprekken over het moderniseren van de internationale vennootschapsbelasting begonnen een decennium geleden in de G20, gesteund door de OESO. Op 8 oktober 2021 hebben de leden van het Inclusief Kader inzake BEPS (grondslaguitholling en winstverschuiving) van de OESO/G20 overeenstemming bereikt over een tweepijleroplossing, hetgeen een benadering is voor het aangaan



van de belastinguitdagingen naar aanleiding van de digitalisering van de economie. De tweepijleroplossing zal ervoor zorgen dat de grootste en meest winstgevende multinationale ondernemingen onderworpen worden aan een belastingtarief van ten minste 15 % en dat de winsten wereldwijd als volgt aan landen worden toegewezen:

Pijler 1 is de plaats van belastingheffing waar waarde wordt gecreëerd en waar klanten zijn gevestigd, ongeacht een fysieke aanwezigheid (of niet) in het land. Hiervoor heeft de Commissie op 22 december 2021 "[de volgende generatie eigen middelen van de EU](#)" voorgesteld, inclusief een equivalent van eigen middelen van 15 % van het aandeel van de resterende winsten van ondernemingen binnen het toepassingsgebied, die aan de lidstaten van de EU moeten worden toegewezen. Het voorstel bevat geen uitgebreide details, niet in de laatste plaats omdat de OESO nog werkt aan de praktische uitvoeringsaspecten van de pijlerstructuur. Zeer recentelijk, in oktober 2023, heeft de OESO wel het Multilateraal Verdrag ([MLC](#)) [ter uitvoering van bedrag A van pijler 1 gepubliceerd](#). Dit weerspiegelt de huidige consensus tussen de leden van het inclusief kader. Pijler 1 moet worden ondertekend en zal pas in werking treden wanneer ten minste 30 rechtsgebieden die samen een kritische massa van binnen het toepassingsgebied vallende multinationals vertegenwoordigen, het MLC ratificeren.

Pijler 2 is een wereldwijd minimumbelastingtarief van 15 %, waarvoor de Commissie op 22 december 2021 een voorstel heeft gepresenteerd voor een [richtlijn van de Raad houdende een wereldwijd minimumniveau van belastingen voor multinationale groepen](#).

Commissaris Paolo Gentiloni heeft opgemerkt dat de ontwerpvoorstellen "volledig consistent zijn met de definitieve versie van de modelregels van de OESO, houdende de details voor de toepassing van het nieuwe kader. Dat wil zeggen geen "gold plating"; geen afwijking van de internationale overeenkomst [...]".

De EU heeft haar [pijler 2-richtlijn](#) eind 2022 aangenomen en de lidstaten moeten de regels uiterlijk op 31 december 2023 toepassen. De vaststelling van de richtlijn betekent dat minimumbelastingregels deel zijn gaan uitmaken van het EU-recht.

C. Personenbelasting

1. Inkomstenbelasting

De belastingheffing voor particulieren die in een lidstaat werken of daar een pensioen ontvangen, maar in een andere lidstaat wonen of te hunnen laste komende familieleden hebben, vormt een voortdurende bron van problemen. Bilaterale overeenkomsten voorkomen in de regel dubbele belasting, maar regelen geen kwesties zoals toepassing van verschillende vormen van belastingaftrek in het land van verblijf op inkomsten in het land van arbeid. Met het oog op de gelijke behandeling van ingezetenen en niet-ingezetenen werknemers stelde de Commissie een richtlijn inzake de harmonisatie van regelingen op het gebied van de belastingen op inkomen met het oog op het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (COM(1979)0737) voor, die belastingheffing in het land van verblijf zou inhouden. Na verwerping door de Raad trok de Commissie dit voorstel in en beperkte zij zich tot de uitvaardiging van een aanbeveling inzake de beginselen die van toepassing zijn op de belastingheffing op de inkomsten van niet-ingezetenen. Verder spande de Commissie procedures aan tegen enkele lidstaten wegens discriminatie van werknemers met een andere nationaliteit. Het Hof van Justitie van de EU besloot in 1993 (zaak C-112/91) dat een lidstaat een onderdaan van een andere lidstaat bij de heffing van directe belastingen niet ongunstiger mag behandelen dan een eigen onderdaan (C-279/93). Aldus ontwikkelde zich de integratie op het vlak



van persoonlijke directe belasting veeleer op basis van uitspraken van het Hof van Justitie van de EU dan op basis van wetgevingsvoorstellen. In oktober 2017 nam de Raad een richtlijn aan (Richtlijn (EU) 2017/1852) teneinde de bestaande mechanismen ter beslechting van geschillen over dubbele belasting in de EU te verbeteren.

2. Belastingheffing op grensoverschrijdend uitbetaalde bank- en andere renten

In beginsel is de belastingbetaler verplicht om inkomsten uit rente op te geven. In de praktijk vergroten het vrije verkeer van kapitaal en het bestaan van het bankgeheim echter de mogelijkheden van belastingontduiking. Sommige lidstaten heffen een bronbelasting op rente-inkomsten. In 1989 heeft de Commissie een voorstel gedaan voor de invoering van een gemeenschappelijk stelsel van bronheffing in rente-inkomsten, met een tarief van 15 %. Dit voorstel is vervolgens ingetrokken en vervangen door een nieuw voorstel om een minimum van effectieve belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rente te garanderen (met een tarief van 20 %). Na lang onderhandelen werd een compromis bereikt en werd Richtlijn 2003/48/EG van de Raad betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling vastgesteld. Inmiddels is deze richtlijn vervangen door de meer omvattende Richtlijn 2014/107/EU, die samen met Richtlijn 2011/16/EU voorziet in uitvoerige uitwisseling van informatie tussen de belastingdiensten.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

In het geval van belastingvoorstellen blijft de rol van het Parlement doorgaans beperkt tot de raadplegingsprocedure. In zijn resoluties heeft het Europees Parlement steeds de Commissievoorstellen grotendeels gesteund zowel als het ging om de vennootschapsbelasting als om de persoonlijke directe belasting, waarbij echter een uitbreiding van het toepassingsgebied werd bepleit. Daarnaast bestaat de rol van het Parlement erin de Commissie aan te sporen een nieuw wetgevingsvoorstel te presenteren voor billijkere, groenere en efficiëntere belastingen.

In zijn voormalige “jaarverslagen over belastingen” (waarvan [het eerste](#) in februari 2012 werd aangenomen) besteedde het Parlement aandacht aan de onderwerpen dubbele belastingheffing en de bestrijding van agressief belastingbeleid, en pleitte het voor een gemeenschappelijke benadering van het op doeltreffende wijze aanpakken van belastingfraude en belastingontwijking, alsmede van het aanbieden van een verbeterd kader voor de goede werking van de interne markt.

Als vervolg op de werkzaamheden van de tijdelijke bijzondere commissies inzake fiscale rulings en andere maatregelen van vergelijkbare aard of met een vergelijkbaar effect nam het Parlement twee resoluties aan ([TAXE](#) en [TAXE 2](#)).

In 2016 stelde het Parlement naar aanleiding van de gelekte “Panama Papers” een enquêtecommissie in (PANA-commissie) die onderzoek moet doen naar vermeende inbreuken op en gevallen van wanbeheer bij de toepassing van het EU-recht met betrekking tot witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking. In oktober 2017 stelde de PANA-commissie haar [definitieve onderzoeksrapport](#) vast. In december 2017 stelde het Parlement naar aanleiding van het werk van de onderzoekscommissie een [aanbeveling](#) aan de Raad en de Commissie vast.

In maart 2018 werd door het Parlement de Bijzondere Commissie financiële misdrijven, belastingontduiking en belastingontwijking (TAX3) ingesteld, die een wat uitgebreider



mandaat heeft. Naar aanleiding van de werkzaamheden van TAX3 heeft het Parlement in maart 2019 een [resolutie](#) aangenomen.

De [Subcommissie belastingaangelegenheden](#) (FISC) is een subcommissie van de [Commissie economische en monetaire zaken](#) (ECON). Ze is in september 2020 opgericht om de strijd van het Parlement tegen belastingontwijking, die in de vorige mandaatsperiode was begonnen, voort te zetten. Haar doel is ervoor te zorgen dat het Parlement eerlijke belastingheffing op nationaal, EU- en mondiaal niveau bevordert. Gezien de uitdaging die ons te wachten staat om een duurzaam economisch herstel in overeenstemming met de Green Deal te bevorderen, zal de commissie ook een bijdrage willen leveren aan een eenvoudiger, efficiënter en duurzamer belastingbeleid van de EU. Voorbeelden van op het niveau van (sub)commissies opgestelde resoluties van het Parlement zijn:

- De resolutie van 15 februari 2022 over [hervorming van de nationale belastingen](#), waarin – onder andere – de historische overeenkomst die in de OESO/G20 is bereikt over de hervorming van de internationale belastingstelsels om een eerlijkere verdeling te verzekeren van winsten en belastingrechten tussen de landen met betrekking tot de grootste multinationals (gedeeltelijke herverdeling van belastingrechten naar de landen waar waarde wordt gecreëerd, en de vaststelling van een wereldwijd minimaal effectief belastingtarief van 15 %), wordt toegejuicht.
- De resolutie van 21 oktober 2021 getiteld “[Pandora Papers: gevolgen voor de inspanningen ter bestrijding van witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking](#)”, waarin de EU wordt opgeroepen de achterdeurtjes te sluiten die op dit moment belastingontwijking, witwaspraktijken en belastingontduiking op grote schaal mogelijk maken. In deze resolutie wordt ook aangedrongen op juridische actie van de Commissie tegen die EU-lidstaten die de bestaande EU-wetgeving op dit gebied niet op passende wijze uitvoeren.
- De resolutie van 7 oktober 2021 over [hervorming van het EU-beleid inzake schadelijke belastingpraktijken](#), waarin onder meer opgeroepen wordt tot hervorming van de criteria, het beheer en het toepassingsgebied van de Gedragscode inzake de belastingen voor ondernemingen (die, volgens de resolutie, sinds 1997 het belangrijkste instrument van de Unie is geweest voor het voorkomen van schadelijke belastingconcurrentie). In de resolutie staat verder dat de Gedragscode moet worden hervormd middels een democratisch, transparant en controleerbaar proces waaraan wordt deelgenomen door deskundigen van het maatschappelijk middenveld, de Commissie en het Parlement.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Subcommissie belastingaangelegenheden \(FISC\)](#).

Jost Angerer
10/2023



2.6.11. INDIRECTE BELASTINGEN

Tot de indirecte belastingen behoren de belasting op de toegevoegde waarde en accijnzen op alcohol, tabak en energie. Het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde is algemeen van toepassing op goederen en diensten die voor gebruiks- of consumptiedoeleinden worden gekocht en verkocht in de EU. Accijnzen worden geheven over de verkoop of het gebruik van specifieke producten. De wetgevende maatregelen van de EU zijn gericht op coördinatie en onderlinge afstemming van de btw-wetgeving en harmonisatie van de accijnzen op alcohol, tabak en energie om tot een goed functioneren van de interne markt te komen.

1. BELASTING OVER DE TOEGEVOEGDE WAARDE (BTW)

A. Rechtsgrond

Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

B. Ontwikkeling

De harmonisatie van de btw vond plaats in verschillende fasen en met als doel transparantie te bereiken bij handel binnen de EU. In 1970 werd besloten de begroting van de Europese Economische Gemeenschap uit de eigen middelen van de Gemeenschap te financieren. Deze eigen middelen zouden onder meer betalingen op basis van een deel van de btw omvatten en zouden worden verkregen door toepassing van een gemeenschappelijk heffingspercentage op basis van een uniforme belastinggrondslag. Met de in 2007 aangenomen btw-richtlijn 2006/112/EG zijn alle wijzigingen in één wetgevingsinstrument gecodificeerd.

In 1985 publiceerde de Commissie een witboek over de voltooiing van de interne markt (COM(1985)0310). Deel III ervan betrof het wegnemen van fiscale belemmeringen. De noodzaak tot maatregelen op het terrein van de btw kwam voort uit het “bestemmingsbeginsel”.

C. Resultaten

1. Het btw-stelsel

a. Het overgangsstelsel

In 1987 stelde de Commissie voor over te stappen op het “oorsprongslanbeginsel”, waarbij voor transacties tussen lidstaten de belasting in het land van oorsprong moest worden betaald, die de handelaren vervolgens als voorbelasting konden aftrekken. De Commissie stelde verder voor een verrekeningssysteem in te stellen om de in de landen van oorsprong geïnde btw weer naar de landen van eindverbruik terug te voeren. Deze voorstellen bleken voor de lidstaten echter niet aanvaardbaar. Deze gingen uit van het bestemmingsbeginsel voor transacties tussen geregistreerde btw-plichtigen en legden daarmee de basis voor het overgangsstelsel, dat in 1993 in werking trad (Richtlijnen 91/680/EEG en 92/111/EEG).

b. Haalbare strategie om het huidige stelsel te verbeteren

Sinds 2000 heeft de Commissie maatregelen genomen ter verbetering van de toenmalige overgangsregels. De belangrijkste EU-wetstekst op het gebied van de btw



is nu Richtlijn 2006/112/EG. In 2008 volgden ook de Richtlijnen 2008/8/EG en 2008/9/EG. Nu wordt de btw op diensten tussen bedrijven onderling geheven in het land waar de dienstverlening plaatsvindt.

In 2005 werd de basis gelegd voor een uniformere toepassing van de EU-regels (Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011). Inmiddels beschikken alle lidstaten over de mogelijkheid speciale regels toe te passen om de uitvoering van de btw-heffing te vereenvoudigen. De aanneming van Verordening (EG) nr. 37/2009 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde, ter bestrijding van belastingfraude in het intracommunautaire verkeer, betekende een verbetering van het stelsel.

2. Btw-tarieven

Richtlijn 92/77/EEG voorzag in een minimumstandaardtarief van 15 %, met een tweejaarlijkse herziening. Deze richtlijn is ingetrokken en vervangen door [Richtlijn 2006/112/EG](#) (de btw-richtlijn), op grond waarvan het normale [btw-tarief](#) dat alle lidstaten op goederen en diensten moeten toepassen, ten minste 15 % bedraagt. De lidstaten mogen een of twee verlaagde tarieven van ten minste 5 % toepassen op specifieke goederen of diensten die in bijlage III bij de richtlijn zijn vermeld. Een aantal uitzonderingen op deze regels (bijvoorbeeld lagere tarieven op andere goederen of diensten) is onder bepaalde voorwaarden eveneens van toepassing. Omdat de lijst van goederen en diensten die voor verlaagde tarieven in aanmerking komen, moet worden gemoderniseerd en bijgewerkt, wordt in [Richtlijn \(EU\) 2022/542 van de Raad](#) met name de toepassing van verlaagde tarieven voor specifieke beleidsdoelstellingen gewijzigd.

Uit hoofde van artikel 397 van de btw-richtlijn kan de Raad, op voorstel van de Commissie, met eenparigheid van stemmen de maatregelen vaststellen die nodig zijn voor de uitvoering van de richtlijn. Op basis daarvan zijn sommige door het Btw-comité overeengekomen richtsnoeren omgezet in bindende uitvoeringsmaatregelen. Deze maatregelen, die rechtstreeks toepasselijk zijn zonder omzetting in nationaal recht, staan in [Uitvoeringsverordening \(EU\) nr. 282/2011 van de Raad](#).

3. Recente ontwikkelingen

Op 8 december 2022 heeft de Commissie een reeks maatregelen [voorgesteld](#) om het btw-stelsel te moderniseren en beter te laten functioneren voor bedrijven, alsook om het beter bestand te maken tegen fraude, door de digitalisering te omarmen en te bevorderen. Het voorstel is ook bedoeld om de uitdagingen voor de btw aan te pakken die voortvloeien uit de ontwikkeling van de platformeconomie. Volgens het [verslag van de Commissie van 2022 over de btw-kloof](#) zijn de lidstaten in 2020 93 miljard euro aan btw-inkomsten misgelopen. Volgens schattingen kan een kwart van de misgelopen inkomsten rechtstreeks worden toegeschreven aan btw-fraude in verband met handel binnen de EU. Bovendien kunnen btw-regelingen in de EU nog steeds belastend zijn voor bedrijven, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen, scale-ups en andere bedrijven met grensoverschrijdende activiteiten.

D. Rol van het Europees Parlement

Krachtens de EU-wetgeving op btw-gebied blijft de rol van het Europees Parlement beperkt tot de raadplegingsprocedure. In 2014 nam het Parlement een [wetgevingsresolutie](#) aan over het voorstel van de Commissie voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat een standaard btw-aangifte betreft (later



ingetrokken). Op 24 november 2016 nam het Parlement een [resolutie](#) aan over het actieplan van de Commissie, waarin het zich ingenomen betoonde met het voornemen een definitief btw-stelsel en aanvullende maatregelen om fraude aan te pakken voor te stellen. In maart 2019 heeft het Parlement een verslag aangenomen naar aanleiding van de werkzaamheden van de Bijzondere Commissie financiële misdrijven, belastingontduiking en belastingontwijking (TAX3). Daarin komen een aantal kwesties in verband met de btw aan de orde.

In zijn [resolutie van 15 februari 2022 over de gevolgen van nationale belastinghervormingen voor de economie van de EU](#) verzocht het Parlement de lidstaten te werken aan een compromis over een diepgaande, brede en ambitieuze hervorming van indirecte belastingen, hoofdzakelijk van de btw. Het riep de Commissie ook op om met concrete voorstellen te komen om een efficiënter systeem voor de uitwisseling van informatie over btw-transacties binnen de EU te bevorderen en het interoperabel te maken met de nationale mechanismen. Bovendien verzocht het Parlement de Commissie en de lidstaten de beste praktijken in de lidstaten die erin geslaagd zijn een grote btw-kloof te voorkomen, te analyseren en uit te wisselen.

In zijn [resolutie van 10 maart 2022](#) deed het Parlement een aantal aanbevelingen aan de Commissie over billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie. Het Parlement verzocht de Commissie de btw-kloof in de Unie, met name in de economie na COVID-19, aanzienlijk te verkleinen door middel van specifieke maatregelen, onder meer op het gebied van de btw-kloof die verband houdt met de vrijstelling voor grensoverschrijdende handel in de EU. Andere aanbevelingen hielden verband met e-facturering in de hele EU en de noodzaak om de technologische mogelijkheden (bijvoorbeeld in verband met artificiële intelligentie) te analyseren die kunnen worden toegepast op realtime of vrijwel realtime btw-rapportage bij business-to-business-transacties, met inachtneming van de vereisten op het gebied van gegevensbescherming en vertrouwelijkheid.

2. ACCIJNZEN OP ALCOHOL, TABAK EN ENERGIE

A. Rechtsgrond

Artikel 113 VWEU alsook, ten aanzien van energielasting, artikel 192 VWEU, ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 191 VWEU.

B. Doelstellingen

De tarieven en de structuur van de accijnzen variëren van lidstaat tot lidstaat, wat van invloed is op de concurrentie. Zeer grote verschillen in accijnzen op een bepaald product kunnen resulteren in om belastingredenen op gang gebracht goederenverkeer, verlies aan inkomsten en fraude. Sinds het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw is gepoogd zowel de structuur als de tarieven te harmoniseren, maar er is weinig vooruitgang geboekt.

C. Resultaten

1. Algemene voorschriften

[Richtlijn \(EU\) 2020/262 van de Raad](#), waarbij [Richtlijn 2008/118/EG van de Raad](#) met ingang van 13 februari 2023 is ingetrokken en vervangen, bevat gemeenschappelijke bepalingen die van toepassing zijn op alle producten waarop krachtens het EU-recht accijnzen worden geheven. De richtlijn bevat een aantal maatregelen ter stroomlijning en vereenvoudiging van de procedures voor de in- en uitvoer van accijnsgoederen,



business-to-business-relaties en uitzonderlijke omstandigheden. In de richtlijn wordt voorzien in digitaal toezicht op het verkeer van goederen tussen de lidstaten wanneer in de lidstaat van verzending reeds accijns is geheven (accijns betaald). Zoals dit reeds het geval was voor goederen onder schorsing van accijns, worden deze bewegingen vanaf 13 februari 2023 uitgevoerd door de uitwisseling van elektronische berichten via het geautomatiseerde systeem voor toezicht op het verkeer van accijnsgoederen. De overige bepalingen betreffende de afstemming op de douaneprocedures treden in februari 2024 in werking.

De richtlijn heeft tevens tot doel het vrije verkeer van accijnsgoederen die in de interne markt tot verbruik worden uitgeslagen, te verbeteren en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de juiste belasting door de lidstaten wordt geïnd, en de accijns- en douaneprocedures in de EU op elkaar af te stemmen.

2. Alcohol

Een beslissende factor in de belasting van alcohol was de mate waarin verschillende producten met elkaar concurreren. De Commissie (COM(79)0261) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (Zaak 170/78, Jurispr. 1985) zijn van mening dat alle alcoholische dranken substitueerbaar zijn en met elkaar concurreren. Pas in 1992 werd Richtlijn 92/83/EEG aangenomen, waarin is bepaald op welke producten en volgens welke methode accijns wordt geheven. Daarop volgde een andere belangrijke richtlijn, [Richtlijn 92/84/EEG](#), waarin de minimumtarieven zijn vastgesteld die op elke categorie alcoholhoudende dranken moeten worden toegepast, alsmede verlaagde tarieven voor bepaalde Griekse, Italiaanse en Portugese regio's. Dit betekent dat het de lidstaten vrijstaat accijnstarieven toe te passen boven deze minimumbelastingniveaus, afhankelijk van hun eigen nationale behoeften.

Op 29 juli 2020 heeft de Raad een reeks nieuwe voorschriften aangenomen ([Richtlijn \(EU\) 2020/1151 van de Raad](#)) tot wijziging van Richtlijn 92/83/EEG. Deze zijn sinds 1 januari 2022 van toepassing. De nieuwe voorschriften zijn opgesteld na een evaluatie van Richtlijn 92/83/EEG door de Commissie.

3. Tabaksproducten

De basisstructuur van de accijns op tabak is samengevoegd in een geconsolideerde richtlijn (2011/64/EU). In tegenstelling tot de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie werden uitsluitend minimumtarieven vastgesteld. Er bestaan verschillende categorieën tabak waarop belasting wordt geheven. De belasting op sigaretten moet bestaan uit een proportionele (“ad valorem”) accijns in combinatie met een specifieke accijns. Op andere tabaksartikelen wordt een “ad valorem”, een specifieke of een zogeheten gemengde accijns geheven.

Op 19 oktober 2020 kondigde de Commissie een herziening aan van Richtlijn 2011/64/EU betreffende accijnsregels voor tabak (de richtlijn betreffende belasting op tabak). De huidige regels worden herzien om na te gaan of zij nog steeds geschikt zijn om de goede werking van de interne markt en een hoog niveau van gezondheidsbescherming te garanderen. Dit is bijzonder belangrijk in de context van het Europese kankerbestrijdingsplan, aangezien belastingheffing een centrale rol speelt bij het terugdringen van het tabaksgebruik, en met name bij het ontmoedigen van jongeren om te gaan roken. Op 8 januari 2021 werd een aanvangseffectbeoordeling gepubliceerd. De Commissie is van mening dat de in de richtlijn betreffende belasting op tabak vastgestelde minimumtarieven hun effect hebben verloren, aangezien een groot aantal lidstaten de meeste tabaksproducten boven deze minimumtarieven



belasten. Verschillende nieuwe soorten tabaksproducten vallen ook niet volledig onder de huidige richtlijn. Bovendien merkt de Commissie op dat de huidige situatie leidt tot misbruik van grensoverschrijdende aankopen. Het voorstel zal naar verwachting in 2023 worden ingediend.

4. Energieproducten (minerale oliën, gas, elektriciteit, alternatieve energie, vliegtuigbrandstof)

De basisstructuur van de accijns op minerale oliën in de Gemeenschap werd in 1992 vastgelegd. Net zoals in het geval van alcohol en tabak werden hier in tegenstelling tot de oorspronkelijke plannen (volledige harmonisering) uitsluitend minimumtarieven vastgesteld. De voorstellen van de Commissie uit het jaar 1997 werden met ingrijpende wijzigingen aangenomen (Richtlijn 2003/96/EG, uitzonderingsbepalingen in de Richtlijnen 2004/74/EG en 2004/75/EG).

Vliegtuigbrandstof is vrijgesteld van accijns, behalve voor de particuliere plezierluchtvaart. Deze vrijstelling is opgenomen in artikel 14, lid 1, punt b), van [Richtlijn 2003/96/EG](#) van de Raad (de energiebelastingrichtlijn). De lidstaten kunnen echter belasting heffen op vliegtuigbrandstof voor binnenlandse vluchten en, door middel van bilaterale overeenkomsten, ook op brandstof voor vluchten binnen de EU. In dergelijke gevallen kunnen de lidstaten een lager belastingniveau dan het in de energiebelastingrichtlijn vastgestelde minimumniveau toepassen.

In 2001 werden maatregelen ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen voorgesteld, waaronder de mogelijkheid om een verlaagd accijnstarief in te stellen, die in 2003 als Richtlijn 2003/30/EG werden aangenomen.

In juli 2021 heeft de Commissie, als integraal onderdeel van het Fit for 55-pakket, een [voorstel](#) ingediend om de richtlijn te herzien. Het voorstel moet zorgen voor meer samenhang met ander EU-beleid en bijdragen tot de verwezenlijking van de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU op middellange en lange termijn, waaronder de Europese Green Deal. In het voorstel wordt dan ook nauwkeuriger rekening gehouden met het klimaatteffect van verschillende energiebronnen en worden consumenten en bedrijven aangemoedigd hun gedrag te veranderen.

5. Recente initiatieven

De Europese Green Deal is een pakket beleidsinitiatieven dat de EU moet helpen met de groene transitie, waarbij het einddoel klimaatneutraliteit in 2050 is. De Green Deal werd in december 2019 door de Commissie gelanceerd en de Europese Raad heeft er tijdens zijn bijeenkomst van december nota van genomen. Het Fit for 55-pakket heeft tot doel de ambities van de Green Deal in wetgeving om te zetten. Het omvat een reeks voorstellen om de EU-wetgeving, waaronder de energiebelastingrichtlijn, af te stemmen op de klimaatdoelstellingen van de EU. In de Raad heeft een grondige bespreking van het voorstel plaatsgevonden. Het Tsjechische voorzitterschap merkte op dat sommige lidstaten de tekst van het voorzitterschap nog niet konden steunen of studievoorbekenden hadden. Niettemin heeft de meerderheid van de lidstaten de voorgestelde wijzigingen en de te volgen koers positief onthaald. Het voorzitterschap concludeerde dat er nog verdere besprekingen nodig zijn (bijvoorbeeld over het tempo van de uitvoering, de afschaffing van sommige vrijstellingen voor de luchtvaart- en de maritieme sector, minimumbelastingniveaus, de interactie van de energiebelastingrichtlijn met andere initiatieven van het Fit for 55-pakket, enz.).



D. Rol van het Europees Parlement

1. Belasting op alcohol en tabak

In zijn resolutie over het fiscale beleid van de EU van 2002 stemde het Parlement niet in met het beleid van de Commissie inzake accijns op tabak en alcoholische dranken, en in het bijzonder niet met de opwaartse harmonisatie. In 2009 pleitte het Europees Parlement weliswaar voor een geleidelijke verhoging van de accijns op sigaretten en andere tabaksproducten, maar niet tot het door de Commissie voorgestelde niveau.

2. Belasting op minerale oliën/energie

Het Parlement benadrukte in zijn resolutie van 2002 over het fiscaal beleid dat “het beginsel “de vervuiler betaalt” ruimere toepassing moet vinden”. Het Parlement gaf in oktober 2002 een gunstig advies over de voorstellen inzake biobrandstoffen en nam een aantal amendementen aan dat deze voorstellen moest verstevigen. In 2012 nam het Parlement een [wetgevingsresolutie](#) aan over het voorstel voor een energiebelastingrichtlijn, dat later werd ingetrokken. Het voorstel van de Commissie van juli 2021 over de herziening van de energiebelastingrichtlijn, dat deel uitmaakt van het Fit for 55-pakket, wordt bestudeerd door de Commissie economische en monetaire zaken in samenwerking met de Commissie industrie, onderzoek en energie. De rapporteur van de Commissie economische en monetaire zaken heeft op 28 februari 2022 een ontwerpverslag ingediend, dat vervolgens is opengesteld voor amendementen. Er is nog geen stemming in de commissie gepland.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Subcommissie belastingaangelegenheden \(FISC\)](#).

Jost Angerer
10/2023



2.6.12. MEDEDINGINGSBELEID

De voornaamste doelstelling van de mededingingsregels van de EU is een goede werking van de interne markt mogelijk te maken. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) heeft tot doel beperkingen en verstoringen van de mededinging te voorkomen, zoals misbruik van machtsposities, mededingingverstorende overeenkomsten en fusies en overnames die de mededinging beperken. Ook staatssteun die tot verstoring van de mededinging leidt, is verboden, maar kan in bepaalde gevallen toch worden toegestaan.

RECHTSGRONDSLAG

- De artikelen 101 tot en met 109 VWEU, alsmede Protocol nr. 27 betreffende de interne markt en de mededinging, waarin wordt aangegeven dat een eerlijk mededingingsstelsel integraal deel uitmaakt van de interne markt, zoals bepaald in artikel 3, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.
- De concentratieverordening (Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad en de uitvoeringsbepalingen daarbij (Verordening (EG) nr. 802/2004 van de Commissie).
- De artikelen 37, 106 en 345 VWEU voor overheidsbedrijven en de artikelen 14, 59, 93, 106, 107, 108 en 114 VWEU voor openbare diensten, diensten van algemeen belang en diensten van algemeen economisch belang; Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang; artikel 36 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

DOELSTELLINGEN

Het mededingingsbeleid is een belangrijk instrument voor de totstandbrenging van een vrij en dynamisch functionerende interne markt en voor de bevordering van de algehele economische welvaart. Mededinging stelt bedrijven in staat om op gelijke voet te concurreren tussen de lidstaten, waarbij zij tegelijkertijd gestimuleerd worden om de consument de beste producten tegen de laagste prijs aan te bieden. Dit vormt op zijn beurt een drijvende kracht achter innovatie en stimuleert economische groei op de lange termijn. Ook bedrijven van buiten de EU die actief zijn op de interne markt, vallen onder het mededingingsbeleid van de EU. Maatschappelijke, economische, geopolitieke en technologische veranderingen stellen het EU-mededingingsbeleid voor uitdagingen.

In 2020 is de Commissie begonnen met een uitgebreide herziening van de EU-regels inzake [antitrust](#), [concentraties](#) en [staatssteun](#). In de [mededeling van de Commissie van november 2021 over een mededingingsbeleid dat geschikt is voor nieuwe uitdagingen](#) worden de belangrijkste elementen van die herziening samengevat. Tevens wordt benadrukt hoe de beleidsherziening het herstel van de EU na de pandemie helpt bevorderen en een veerkrachtigere interne markt helpt te creëren om de [uitvoering van de Europese Green Deal](#) te bevorderen en de [digitale transitie te versnellen](#).

In een steeds meer gedigitaliseerde economie zijn inmiddels nieuwe instrumenten nodig om nieuwe uitdagingen aan te pakken. De nieuwe [digitale marktenverordening](#), die in september 2022 door de medewetgevers is afgerond, heeft tot doel de



digitale markten eerlijk en betwistbaar te houden en voert ex-anteregulering in voor zogenaamde poortwachteronlineplatforms. Er zijn ook een aantal andere initiatieven van start gegaan om de open strategische autonomie van de EU in een mondiale context te versterken. De nieuwe [verordening inzake buitenlandse subsidies](#) heeft bijvoorbeeld tot doel mogelijke versturende effecten van buitenlandse subsidies op de interne markt tegen te gaan.

INSTRUMENTEN VAN HET MEDEDINGINGSBELEID

In grote lijnen bevat het EU-beleidsinstrumentarium voor mededinging regels voor antitrust, controle op concentraties, staatssteun, en overheidsondernemingen en -diensten. Antitrust beoogt de concurrentievoorwaarde te herstellen, bijvoorbeeld bij kartelvorming of misbruik van machtspositie. Het preventieve mededingingsbeleid omvat controle op concentraties en staatssteunregels. Controle op concentraties moet mogelijke concurrentieverstoringen voorkomen door van tevoren te beoordelen of een mogelijke concentratie of overname negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de mededinging. Staatssteunregels moeten onterechte overheidsinterventie voorkomen wanneer die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bedrijfstakken vervalst of dreigt te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Diensten van algemeen economisch belang zijn voor consumenten van bijzondere betekenis en vallen onder specifieke staatssteunregels met het oog op de bevordering van sociale en territoriale cohesie, een hoge mate van kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid, en gelijke behandeling.

A. Algemeen verbod op concurrentieverstorende overeenkomsten (artikel 101 VWEU)

Collusie tussen bedrijven verstoort het gelijke speelveld en schaadt de consumenten en andere bedrijven. Overeenkomsten tussen bedrijven, zoals kartels, zijn verboden en automatisch nietig. Overeenkomsten kunnen echter worden vrijgesteld als ze de productie of distributie van goederen helpen verbeteren of als ze technische of economische vooruitgang in de hand werken. Een vrijstelling wordt verleend op voorwaarde dat een billijk deel van de daaruit voortvloeiende voordelen de consumenten ten goede komt, dat de overeenkomst niet onnodig beperkend is en dat de mededinging hierdoor niet voor een wezenlijk deel van de betrokken producten wordt uitgeschakeld. Deze vrijstellingen worden meestal niet per geval verleend, maar worden doorgaans geregeld door de groepsvrijstellingsverordeningen.

Deze verordeningen gelden voor een groep inhoudelijk vergelijkbare individuele overeenkomsten die gewoonlijk vergelijkbare gevolgen voor de mededinging hebben. In mei 2022 heeft de Commissie de herziene [verticale groepsvrijstellingsverordening vastgesteld](#). Zij [herziet](#) ook de twee [horizontale groepsvrijstellingsverordeningen](#) samen met de desbetreffende richtsnoeren.

Ten slotte worden bepaalde overeenkomsten niet als inbreuken beschouwd als ze van gering belang zijn en weinig gevolgen voor de markt hebben ([de-minimisbeginsel](#)). Dergelijke overeenkomsten worden vaak beschouwd als nuttig voor de samenwerking tussen kleine en middelgrote ondernemingen.

B. Verbod op misbruik van een machtspositie (artikel 102 VWEU)

[Volgens](#) het Hof van Justitie van de Europese Unie is een machtspositie “een economische machtspositie van een onderneming, die deze in staat stelt de



instandhouding van een daadwerkelijke mededinging in de betrokken markt te verhinderen doordat zij sterk genoeg is om zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, afnemers en uiteindelijk haar consumenten te gedragen". Daarbij wordt de gehele interne markt of een wezenlijk deel daarvan als uitgangspunt genomen.

Een machtspositie vormt op zich geen inbreuk op het EU-mededingingsrecht en de houders van deze positie mogen met elkaar concurreren op basis van verdiensten. Een onderneming met een machtspositie heeft echter de speciale verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat haar gedragingen de concurrentie niet verstoren. Voorbeelden van gedragingen die neerkomen op misbruik van een machtspositie zijn prijsstelling onder kostprijsniveau (predatie), het in rekening brengen van buitensporig hoge prijzen, koppelverkoop en bundeling, en het weigeren om zaken te doen met bepaalde tegenhangers.

Daarnaast bevat de nieuwe [digitaalemarktenverordening](#) specifieke verplichtingen voor de zogenaamde poortwachteronlineplatforms. Zodra een entiteit door de Commissie als poortwachter is aangewezen, moet zij voldoen aan bepaalde verplichtingen of verboden op bepaalde in de verordening genoemde gedragingen (zoals zelfbevoordeling, voorinstallatie en koppelverkoop van bepaalde softwareproducten, enz.). Deze verplichtingen vormen een aanvulling op de algemene mededingingsregels, die van toepassing blijven.

C. Concentratiecontrole

Overeenkomstig de concentratieverordening ([Verordening \(EG\) nr. 139/2004](#)) is een concentratie die de daadwerkelijke mededinging op de interne markt of een substantieel deel daarvan aanzienlijk zou belemmeren, in het bijzonder doordat een machtspositie zou ontstaan of zou worden versterkt, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt (artikel 2, lid 3). De Commissie moet in kennis worden gesteld van geplande concentraties wanneer het uit de concentratie voortkomende bedrijf bepaalde drempels gaat overschrijden (zogenoeten "concentraties met een communautaire dimensie"). Concentraties die onder deze drempels blijven, kunnen beoordeeld worden door de nationale mededingingsautoriteiten. De regels inzake concentratiecontrole gelden eveneens voor ondernemingen die buiten de EU zetelen, maar wel zakendoen op de interne markt. Het beoordelingsproces wordt in gang gezet wanneer zeggenschap over een andere onderneming wordt verworven (artikel 3, lid 1). Na een beoordeling van de waarschijnlijke gevolgen van de concentratie voor de mededinging kan de Commissie deze goedkeuren of verwerpen, of kan zij haar goedkeuring verlenen onder bepaalde voorwaarden en verplichtingen (artikel 8). Er vindt geen systematische controle achteraf plaats en eenmaal samengevoegde ondernemingen worden niet meer ontbonden.

Na lang [onderzoek](#) waarmee in 2014 is begonnen, heeft de Commissie haar uitvoeringsverordening van de concentratieverordening en de mededeling betreffende een vereenvoudigde procedure [gewijzigd](#). De nieuwe regels zullen vanaf september 2023 van toepassing zijn.

D. Verbod op staatssteun (artikel 107 VWEU)

Artikel 107 VWEU bevat een algeheel verbod op staatssteun ter voorkoming van verstoringen van de mededinging op de interne markt die het gevolg kunnen zijn van het verlenen van selectieve voordelen aan bepaalde bedrijven. Alle rechtstreekse, door de lidstaten verstrekte steun (bv. niet-terugbetaalbare subsidies, gunstige



leningen, vrijstellingen van belastingen en heffingen en schuldgaranties) en soortgelijke voordelen zijn verboden.

Het VWEU biedt ruimte voor de toekenning van bepaalde vrijstellingen van dit algehele verbod, wanneer deze gerechtvaardigd kunnen worden door specifieke beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld de opheffing van ernstige verstoringen van de economie of om redenen van gemeenschappelijk Europees belang. Tijdens de COVID-19-uitbraak heeft de Commissie de [tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun](#) vastgesteld om ernstige economische verstoringen als gevolg van de pandemie te verhelpen. Die regeling is reeds [uitgefaseerd](#). In maart 2022 heeft de Commissie een [tijdelijk crisiskader](#) vastgesteld, dat sindsdien verder [is uitgebreid](#), om de lidstaten in staat te stellen gebruik te maken van de flexibiliteit die de staatssteunregels bieden om de economie te ondersteunen in de context van de Russische invasie van Oekraïne. Onlangs, in maart 2023, heeft de Commissie het tijdelijke kader verder omgevormd tot het [tijdelijke crisis- en transitiekader](#), door maatregelen toe te voegen ter bevordering van steunmaatregelen in sectoren die van cruciaal belang zijn voor de transitie naar een klimaatneutrale economie, in overeenstemming met het [industriële plan voor de Green Deal](#). Doordat nieuwe doelstellingen worden toegevoegd, ondergaat de essentie van het mededingingsbeleid van de EU momenteel ingrijpende veranderingen, die kunnen worden beschouwd als een breuk met tientallen jaren praktijk.

In het verleden zijn ook dergelijke maatregelen genomen in het kader van [de wereldwijde financiële crisis](#) ter voorkoming van negatieve overloopeffecten voor het hele financiële stelsel als gevolg van het falen van een afzonderlijke financiële instelling.

De lidstaten zijn verplicht de Commissie in kennis te stellen van eventueel geplande staatssteun, tenzij deze onder een groepsvrijstelling valt (zie de [groepsvrijstellingsverordening voor staatssteun](#)) of wanneer het de-minimisbeginsel van toepassing is. Staatssteun mag slechts worden toegekend als de Commissie haar goedkeuring heeft gegeven. De Commissie heeft ook de gunstige fiscale behandeling van bepaalde afzonderlijke ondernemingen in bepaalde lidstaten als onrechtmatige steun aangemerkt. De Commissie is bevoegd om onverenigbare staatssteun terug te vorderen.

Sinds 2021 heeft de Commissie een reeks evaluaties van verschillende aspecten van het staatssteunbeleid van de EU afgerond. Het gaat onder meer om de nieuwe richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie, de herziene [mededeling inzake staatssteunregels voor belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang](#), en de [herziene richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen](#).

E. Overheidsdiensten van algemeen economisch belang

In sommige lidstaten worden bepaalde essentiële diensten (bijvoorbeeld elektriciteit, de post en de spoorwegen) nog altijd verleend door staatsbedrijven of bedrijven die onder zeggenschap van de overheid staan. Deze diensten worden beschouwd als overheidsdiensten van algemeen economisch belang en vallen onder de specifieke regels van het EU-kader voor staatssteun. Ook in artikel 36 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt erkend dat de burgers van de Unie toegang moeten hebben tot diensten van algemeen economisch belang.



HANDHAVING

Rigoureuze en effectieve handhaving van de EU-mededingingsregels is cruciaal om de doelen van het mededingingsbeleid te kunnen verwezenlijken. De Commissie is het belangrijkste orgaan dat belast is met de juiste toepassing van deze regels, en beschikt dan ook over brede inspectie- en handhavingsbevoegdheden. [Verordening \(EG\) nr. 1/2003](#) van de Raad voorziet echter in een sterkere handhavingsrol voor nationale antitrustautoriteiten en rechters, die later nog is uitgebreid in [Richtlijn \(EU\) 2019/1](#). De coördinatie tussen de verschillende niveaus wordt ondersteund door het [Europees Mededingingsnetwerk](#), dat bestaat uit de nationale mededingingsautoriteiten en de Commissie.

Op het gebied van antitrust is in 2014 de [richtlijn schadevergoedingen](#) wegens inbreuken aangenomen om ondernemingen nog meer te ontmoedigen verboden overeenkomsten te sluiten (kartels en misbruik van machtspositie), en om consumenten beter te beschermen. De richtlijn maakt het gemakkelijker om schade vergoed te krijgen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De voornaamste taak van het Parlement in het kader van het mededingingsbeleid is de controle van de uitvoerende macht. De commissaris voor mededinging verschijnt meerdere keren per jaar voor de [Commissie economische en monetaire zaken \(ECON\)](#) van het Parlement om zijn/haar beleid toe te lichten en besluiten te bespreken. Het Parlement is meestal slechts via de raadplegingsprocedure betrokken bij de vaststelling van wetgeving inzake mededinging. De gewone wetgevingsprocedure kan echter worden toegepast, zoals voor de vaststelling van bovengenoemde richtlijn inzake schadevorderingen en de richtlijn ter versterking van de nationale mededingingsautoriteiten.

In de loop van de achtste zittingsperiode hebben drie bijzondere commissies inzake fiscale rulings en andere maatregelen van vergelijkbare aard of met vergelijkbaar effect (TAXE 1, TAXE 2 en TAXE 3) onderzocht welke maatregelen zijn genomen ter beoordeling van de verenigbaarheid van fiscale rulings in de lidstaten met steunregels en hoe de bepalingen inzake wederzijdse uitwisseling van informatie verduidelijkt kunnen worden. In september 2020 werd de [Subcommissie belastingaangelegenheden \(FISC\)](#) opgericht om deze werkzaamheden voort te zetten en erop toe te zien dat het Parlement eerlijke belastingheffing op nationaal, EU- en mondiaal niveau bevordert.

Het Parlement blijft de ontwikkelingen binnen het mededingingsbeleid en de activiteiten van de Commissie op dit gebied nauwlettend volgen. De [werkgroep mededingingsbeleid binnen de ECON-commissie](#) en de jaarlijkse resoluties van het Parlement naar aanleiding van het jaarverslag van de Commissie over het mededingingsbeleid leveren beleidsinput en zijn leidend voor de visie van het Parlement op de aanpak van uitdagingen voor het EU-mededingingsbeleid.

Christian Scheinert
10/2023



2.6.13. BELEID INZAKE FINANCIËLE DIENSTEN

Financiële diensten zijn als onderdeel van het vrije verkeer van diensten en kapitaal een belangrijk aspect van de inspanningen om de interne markt van de EU te voltooien. De vorderingen op dit gebied zijn in fasen verlopen: 1) opheffing van nationale toetredingsbelemmeringen (1957-1973); 2) harmonisering van nationale wetten en beleidsmaatregelen (1973-1983); 3) voltooiing van de interne markt (1983-1992); 4) invoering van de eurozone (1993-2007); en 5) mondiale financiële crisis en hervormingen na de crisis (vanaf 2007).

RECHTSGROND

De artikelen 49 (vrijheid van vestiging), 56 (vrijheid van dienstverrichting), 63 (vrij verkeer van kapitaal) en 114 (onderlinge aanpassing van wettelijke bepalingen voor de instelling en werking van de interne markt) van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) vormen de rechtsgrond.

MIJLPALLEN OP DE WEG NAAR EEN GEÏNTEGREERDE FINANCIËLE MARKT IN DE EU

A. De eerste inspanningen om toetredingsbelemmeringen op te heffen (1957-1973)

De eerste inspanningen om de financiële systemen van lidstaten te integreren waren gebaseerd op de beginselen van vrijheid van vestiging en vrije dienstverrichting, waarbij wetgeving en beleid waar nodig gecoördineerd werden. Met het in 1957 ondertekende Verdrag van Rome werd de gemeenschappelijke markt tot stand gebracht, wat betekende dat belemmeringen voor vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal tussen lidstaten werden opgeheven. In 1962 heeft de Raad algemene programma's vastgesteld voor de opheffing van de beperkingen van het [vrij verrichten van diensten](#) en de [vrijheid van vestiging](#).

B. Harmonisering van nationale wetten en beleidsmaatregelen (1973-1983)

De harmonisering van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten begon hoofdzakelijk met drie richtlijnen van de Raad: de "Eerste richtlijn schadeverzekering" (73/239/EEG) in 1973, de "Eerste bankenrichtlijn" (77/780/EEG) in 1977 en de "Eerste richtlijn levensverzekering" (79/267/EEG) in 1979.

C. Voltooiing van de interne markt (1983-1992)

In juni 1985 publiceerde de Commissie een [witboek](#) met een gedetailleerd programma en tijdschema voor de voltooiing van de interne markt die uiterlijk eind 1992 moest plaatsvinden. Het bevatte ook een specifiek deel over financiële diensten. Deze voorgestelde harmonisering was gebaseerd op de beginselen van een enkele bankvergunning, onderlinge erkenning en toezicht van het thuisland. Met de [Europese Akte uit 1987](#) werd de doelstelling die in het witboek uit 1985 was vastgelegd – voltooiing van de interne markt uiterlijk op 31 december 1992 – opgenomen in de primaire EU-wetgeving.



D. Invoering van de eurozone (1993-2007)

Het [Verdrag van Maastricht](#), dat in 1993 in werking trad, heeft de weg vrijgemaakt voor de invoering van één Europese munt: de euro (oorspronkelijk ECU genoemd). In mei 1999 publiceerde de Commissie een [actieplan voor financiële diensten](#) dat 42 wetgevings- en niet-wetgevingsmaatregelen bevatte die uiterlijk in 2004 moesten worden voltooid. In juli 2000 stelde de Raad het Comité van wijzen voor de regulering van de Europese effectenmarkten in, onder voorzitterschap van Alexandre Lamfalussy. Volgens het [eindverslag van het comité](#) was het institutionele kader van de EU “te langzaam, te star, te complex en niet goed afgestemd op het tempo waarin de financiële wereldmarkt verandert”. Dit leidde tot de zogenaamde “[Lamfalussy-procedure](#)” – een wetgevende aanpak op vier niveaus die aanvankelijk alleen in de effectenwetgeving, maar later ook op andere gebieden van de wetgeving inzake financiële diensten werd gehanteerd.

E. De mondiale financiële crisis en hervormingen na de crisis (vanaf 2007)

De periode vóór 2007 stond niet alleen binnen de EU maar ook wereldwijd in het teken van toenemende integratie en onderlinge afhankelijkheid van financiële markten. Met de uitbraak van de wereldwijde financiële crisis in 2007-2008 kwam deze ontwikkeling abrupt tot stilstand, waardoor de financiële sector dringend moest worden hervormd. De Commissie heeft toen meer dan 50 wetgevings- en niet-wetgevingsmaatregelen ingediend. De belangrijkste voorstellen vielen onder vlaggeninitiatieven van de EU, zoals de bankenunie en de kapitaalmarktenunie. De hervormingen na de crisis zorgden op veel onderdelen van de verordening financiële diensten en toezicht voor een bepaalde mate van centralisatie en overdracht van verantwoordelijkheid van nationaal naar EU-niveau. Meer recentelijk weerspiegelt de beleidsagenda voor financiële diensten van de EU de inspanningen die zijn geleverd om de klimaatverandering aan te pakken en een duurzamer economisch traject te ontwikkelen, en worden ook de nieuwe uitdagingen in verband met de digitale transformatie aangepakt.

Gezien de mogelijke besmettingseffecten is de rol van internationale fora bij het vaststellen van regels en normen aanzienlijk toegenomen. Fora en organen zoals de G20, de Raad voor financiële stabiliteit (FSB), het Bazels Comité voor banktoezicht (Bazels Comité), de International Association of Insurance Supervisors (IAIS) en de Internationale organisatie van effectentoezichthouders (Iosco) zijn voor regulatoren en toezichthouders in de EU steeds belangrijker geworden.

DE BELANGRIJKSTE BESTAANDE EU-WETGEVING INZAKE FINANCIËLE DIENSTEN

A. Bankensector

De hervorming van het regelgevingskader voor de bankensector stond centraal bij de omvangrijke herziening van de wetgeving inzake de financiële sector, die plaatsvond na de crisis. Deze herziening vormde de basis voor de geleidelijke opbouw van een “bankenunie” voor de eurozone. De hervorming van het regelgevingskader voor de bankensector omvatte sterk uiteenlopende maatregelen: 1) aangescherpte prudentiële vereisten voor banken; 2) een uitgebreidere architectuur voor banktoezicht en de afwikkeling van banken; 3) regels voor falende banken; en 4) een betere bescherming



van depositohouders. Deze initiatieven tezamen heten “het gemeenschappelijk rulebook”.

1. Prudentiële vereisten voor banken

In de richtlijn kapitaalvereisten (CRD) ([Richtlijn 2013/36/EU](#)) zijn regels vastgelegd voor de toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, prudentieel toezicht en bestuur van banken. In de verordening kapitaalvereisten (CRR) ([Verordening \(EU\) nr. 575/2013](#)) zijn de minimumnormen vastgelegd voor de waarborging van de financiële soliditeit van banken (kapitaalvereisten, liquiditeitsbuffers en leverageratio's). Dit regelgevingskader wordt voortdurend geactualiseerd, hoofdzakelijk om de nieuwste resultaten weer te geven die zijn geboekt in het kader van het Bazels Comité en de Raad voor financiële stabiliteit.

2. Een uitgebreidere architectuur voor banktoezicht en de afwikkeling van banken

Sinds 2014 is de ECB uit hoofde van de verordening gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (SSM) ([Verordening \(EU\) nr. 1024/2013](#)) de centrale prudentieel toezichthouder voor alle banken in de eurozone en voor grote banken in de lidstaten die niet tot de eurozone behoren, maar die willen toetreden tot het SSM. Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme wordt aangevuld door de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme ([Verordening \(EU\) nr. 806/2014](#)), die eveneens in 2014 is vastgesteld en erop gericht is het falen van onder het SSM vallende banken efficiënt te beheren.

3. Regels voor falende banken

De eveneens in 2014 aangenomen richtlijn herstel en afwikkeling van banken ([Richtlijn 2014/59/EU](#)) is bedoeld om te voorkomen dat noodlijdende banken worden gered met het geld van de belastingbetaler door de invoering van een instrument van “bail-in”, waarmee wordt gewaarborgd dat aandeelhouders en schuldeisers de eersten zijn die verliezen dekken. Op grond van deze richtlijn zijn de lidstaten verplicht om nationale afwikkelingsfondsen in te stellen.

4. Een betere bescherming van depositohouders

In het tumult van de financiële crisis was het een cruciale prioriteit om toe te zien op adequate bescherming van rekeningtegoeden van burgers. In eerste instantie werd het minimumbedrag tot waar rekeningtegoeden gewaarborgd zijn in geval van bankfalen twee maal verhoogd. Daarna volgde een meer omvattende hervorming van het destijds zeer gefragmenteerd systeem van nationale depositogarantiestelsels via de richtlijn depositogarantiestelsels ([Richtlijn 2014/49/EU](#)) in 2014. Het [Europees depositoverzekeringstelsel](#), dat in 2015 werd voorgesteld, stuit tot nu toe zowel in de Raad als in het Parlement op politieke belemmeringen. In april 2023 heeft de Commissie een wetgevingspakket [aangenomen](#) om het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering bij banken te hervormen.

B. Financiële markten en marktinfrastructuur

1. Beleggingsdiensten en handelsplatforms

In 2004 werden er in de richtlijn markten voor financiële instrumenten (MiFID I) (2004/39/EG) uniforme normen vastgelegd voor effectenhandel met het oog op meer concurrentie en een betere bescherming van beleggers. In 2014 werden een herziening van de richtlijn (MiFID II) ([Richtlijn 2014/65/EU](#)) en een verordening (MiFIR) ([Verordening \(EU\) nr. 600/2014](#)) aangenomen, waarmee een fors gedeelte van het



wetgevingskader werd geactualiseerd. Dit kader bevat een aantal bepalingen die gericht zijn op een betere consumentenbescherming en transparantie van de markt. Beide werden meermaals herzien.

2. Derivatencontracten en clearinginstellingen

Derivatencontracten spelen een belangrijke rol in de economie, maar brengen tevens bepaalde risico's met zich, die tijdens de financiële crisis naar voren kwamen. In de in 2012 aangenomen verordening Europese marktinfrastructuur (EMIR) ([Verordening \(EU\) nr. 648/2012](#)) zijn regels vastgelegd betreffende “over the counter” (otc)-derivatencontracten, centrale tegenpartijen (of clearinginstellingen) en transactieregisters. Deze zijn bedoeld om de financiële stabiliteit te bewaren, systemische risico's te verkleinen en de transparantie in de otc-markt te vergroten. De verordening wordt regelmatig herzien en bijgewerkt. Centrale tegenpartijen kunnen een risico vormen voor de financiële stabiliteit als ze failliet gaan. In december 2020 hebben de medewetgevers de verordening betreffende herstel en afwikkeling van centrale tegenpartijen ([Verordening \(EU\) 2021/23](#)) aangenomen om een ordelijke afwikkeling in een crisisscenario mogelijk te maken.

3. Toegang tot financiering via de kapitaalmarkt

Met het vlaggenschipinitiatief voor de opbouw van een kapitaalmarktenunie werd een grootscheepse herziening beoogd van het EU-kader voor het aanbieden van effecten aan het publiek. Met de prospectusverordening ([Verordening \(EU\) 2017/1129](#)) (tot vervanging van de prospectusrichtlijn 2003/71/EG van 2003) wordt beoogd de financiering door kapitaalmarkten beter toegankelijk te maken voor kleinere bedrijven, alsook om de kwaliteit en de kwantiteit van de aan beleggers, met name aan kleine beleggers, te verstrekken informatie te verbeteren. De inspanningen ter verbetering van de financieringsmogelijkheden voor kleinere ondernemingen werden aangevuld met de Europese verordening inzake crowdfunding ([Verordening \(EU\) 2020/1503](#)), die sinds november 2021 van toepassing is.

C. Verzekeringen

Met de in 2009 aangenomen Solvabiliteit II-richtlijn ([Richtlijn 2009/138/EG](#)) werden bestaande, versnipperde regels voor de sectoren schadeverzekeringen, levensverzekeringen en herverzekeringen geharmoniseerd. In de richtlijn zijn regels vastgelegd met betrekking tot vergunningen voor toegang tot het bedrijf, kapitaalvereisten, risicobeheer en toezicht op directe en herverzekeringsondernemingen. Het Solvabiliteit II-kader is meermaals gewijzigd.

D. Betalingsdiensten

Met de tweede richtlijn betalingsdiensten ([Richtlijn \(EU\) 2015/2366](#)) werd het EU-kader voor betalingen geactualiseerd en aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van digitale betalingen. De richtlijn is sinds 13 januari 2018 van toepassing. In de richtlijn worden de veiligheidseisen voor elektronische betalingen en de normen voor de bescherming van financiële consumentengegevens aangescherpt. Zij stelt de markt ook open voor innovatieve bedrijfsmodellen (“open bankieren”) en bevat bepalingen betreffende de vergunningverlening aan en het toezicht op betalingsinstellingen.

E. Duurzame financiering

Het financiële stelsel moet een belangrijke rol spelen bij de ondersteuning van inspanningen die zijn gericht op de overgang naar een groenere, eerlijkere en inclusievere economie en samenleving. In het [actieplan voor duurzame](#)



[financiering](#) van maart 2018 wordt ernaar gestreefd bij het nemen van investeringsbeslissingen in de financiële sector naar behoren rekening te houden met milieu-, sociale en governance-overwegingen. De belangrijkste elementen van het huidige wetgevingskader zijn de EU-taxonomieverordening ([Verordening \(EU\) 2020/852](#)), de verordening betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector ([Verordening \(EU\) 2019/2088](#)) en de verordening inzake informatieverschaffing over duurzaamheid over benchmarks ([Verordening \(EU\) 2019/2089](#)). Nog andere initiatieven volgen.

F. Digitaal geldwezen

Het gebruik van nieuwe technologieën in het geldwezen (fintech) brengt de belofte van meer concurrentie en nieuwe, efficiëntere of gunstigere producten en diensten met zich. Nieuwe technologieën zorgen ook voor meer complexiteit en stellen regelgevers en toezichthouders voor uitdagingen. In september 2020 lanceerde de Commissie de [strategie voor het digitale geldwezen](#), waarop meerdere wetgevingsinitiatieven volgden. Met name de nieuwe verordening betreffende digitale operationele weerbaarheid voor de financiële sector (DORA) ([Verordening \(EU\) 2022/2554](#)) stelt een uniform kader vast om ervoor te zorgen dat financiële instellingen cyber- en andere ict-gerelateerde risico's kunnen beperken en weerstaan. De verordening betreffende markten in cryptoactiva (MiCA) bevat normen voor de uitgifte van cryptoactiva en het aanbieden van daarmee verband houdende diensten. De verordening betreffende een proefregeling voor marktinfrastructuren op basis van distributed ledger-technologie ([Verordening \(EU\) 2022/858](#)) is een soort testomgeving voor regelgeving, d.w.z. dat ze een flexibel regelgevingskader mogelijk maakt.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome (1957) had het Parlement slechts een beperkte rol in de besluitvorming inzake financiële diensten. Sindsdien is zijn invloed evenwel geëvolueerd van beperkte inspraak bij de raadplegingsprocedure naar volwaardige partner van de Raad, nu de gewone wetgevingsprocedure op veel beleidsgebieden de norm is.

Op grond van de “Lamfalussy-procedure” voor de aanneming en uitvoering van de EU-wetgeving inzake financiële diensten neemt het Parlement samen met de Raad basiswetten (niveau 1) aan volgens de gewone wetgevingsprocedure (secundaire EU-wetgeving). Het Parlement heeft ook een controletaak bij de aanneming van uitvoeringsmaatregelen van niveau 2.

Het Parlement was actief betrokken bij het realiseren van de ambitieuze wetgevingsprojecten door een EU-regelgevingskader voor de financiële sector te ontwikkelen. Binnen het Parlement is de [Commissie economische en monetaire zaken \(ECON\)](#) de bevoegde commissie voor financiële diensten.

In het verleden heeft het Parlement naar aanleiding van de wereldwijde financiële crisis een Bijzondere Commissie financiële, economische en sociale crisis (CRIS-commissie) ingesteld. Deze bijzondere commissie was actief van oktober 2009 tot juli 2011 en heeft haar werkzaamheden [afgerond](#) met een [resolutie](#) van het Parlement met een aantal aanbevelingen over de maatregelen en initiatieven die in reactie op de crisis moeten worden genomen.





2.6.14. EUROPEES SYSTEEM VOOR FINANCIËEL TOEZICHT (ESFS)

Het Europees Systeem voor financieel toezicht is een meerlagig systeem van micro- en macroprudentieel toezicht dat is bedoeld om consistent en coherent financieel toezicht in de EU te waarborgen. Dit systeem omvat het Europees Comité voor systeemrisico's, de drie Europese toezichthoudende autoriteiten (EBA, ESMA en Eiopa) en de nationale toezichthouders. De Europese Centrale Bank is, als onderdeel van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (SSM), de banktoezichthouder voor de grootste banken.

RECHTSGROND

Artikel 114 en artikel 127, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

ACHTERGROND EN DOELSTELLINGEN

De financiële sector is onderworpen aan een streng regelgevings- en toezichtkader om de financiële stabiliteit te bevorderen en de klanten van financiële diensten te beschermen. In EU-verordeningen zijn regels en normen vastgelegd waaraan financiële instellingen moeten voldoen. Toezicht is een proces waarmee moet worden gewaarborgd dat financiële instellingen deze regels en normen naar behoren toepassen. De wereldwijde financiële crisis van 2007-2008 heeft onder meer de behoefte aan verbetering en versterking van de Europese regelgevings- en toezichtstructuur aan het licht gebracht. Het Europees Systeem voor financieel toezicht (ESFS) werd in 2010 geïntroduceerd naar aanleiding van de aanbevelingen in [het verslag](#) van de de Larosière-deskundigengroep inzake de versterking van de Europese toezichtregelingen, en trad op 1 januari 2011 in werking. Het ESFS bestaat uit het [Europees Comité voor systeemrisico's](#) (ESRB), de drie Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's) – namelijk de [Europese Bankautoriteit](#) (EBA), de [Europese Autoriteit voor effecten en markten](#) (ESMA) en de [Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen](#) (Eiopa) – [het Gemengd Comité van de ETA's](#) en de nationale toezichthouders.

De voornaamste doelstelling van het ESFS is te waarborgen dat de regels die van toepassing zijn op de financiële sector in alle lidstaten op adequate wijze ten uitvoer worden gelegd, teneinde de financiële stabiliteit veilig te stellen, het vertrouwen te bevorderen en consumenten bescherming te bieden.

Het ESFS is een systeem waarin micro- en macroprudentieel toezicht worden gecombineerd. De voornaamste doelstelling van microprudentieel toezicht is om de waarschijnlijkheid en de gevolgen van een faillissement van afzonderlijke financiële instellingen te beperken. Macroprudentieel toezicht heeft betrekking op de blootstelling van het financiële systeem als geheel aan gemeenschappelijke risico's. Het heeft als doel deze risico's te beperken teneinde de hele economie te beschermen tegen een aanzienlijke daling van de reële groei.



De wereldwijde financiële crisis van 2007-2008 heeft aangetoond hoe er in de Europese toezichtstructuur van vóór de crisis te veel de nadruk werd gelegd op het toezicht op afzonderlijke financiële instellingen en te weinig op de macroprudentiële aspecten. Daarom werd het ESRB opgericht, dat verantwoordelijk werd gemaakt voor het macroprudentiële toezicht op het financiële stelsel van de EU en de preventie en beperking van systeemrisico's. Het microprudentieel toezicht wordt uitgevoerd door de EBA, de ESMA en de Eiopa in elk van de betrokken sectoren van de financiële diensten: banken, kapitaalmarkten en verzekeringen. De drie microprudentiële autoriteiten werken samen aan sectoroverschrijdende en horizontale kwesties in het Gemengd Comité.

KADER

A. Microprudentieel toezicht

Het microprudentieel toezicht in de EU wordt gekenmerkt door een meerlagig systeem van autoriteiten die van elkaar gescheiden worden op grond van de sector (banken, verzekeringen en kapitaalmarkten) en het niveau van toezicht en regulering (EU en nationaal).

1. Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's)

De EBA, de ESMA en de Eiopa zijn agentschappen van de EU met een eigen rechtspersoonlijkheid, die ieder door hun eigen voorzitter worden vertegenwoordigd. De ETA's moeten onafhankelijk en uitsluitend in het belang van de EU als geheel opereren. Zij moeten verantwoording voor hun acties afleggen aan het Parlement en de Raad.

De hoofddoelstelling van de ETA's, zoals omschreven in hun respectieve oprichtingsverordeningen (de "ETA-verordeningen"), is de bescherming van het algemeen belang door bij te dragen aan de ondersteuning van de stabiliteit en de doeltreffendheid van het financiële stelsel.

De ETA's dragen bij aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk rulebook door twee soorten technische normen op te stellen (technische reguleringsnormen en technische uitvoeringsnormen), die door de Commissie worden vastgesteld (als gedelegeerde of uitvoeringshandelingen). Om meer convergentie op het gebied van toezicht te bevorderen, stellen ze richtsnoeren en aanbevelingen op en hebben ze bepaalde bevoegdheden in geval van schendingen van het EU-recht door nationale toezichthoudende autoriteiten, noodsituaties en onenigheid tussen bevoegde nationale autoriteiten.

Elke ETA is op haar eigen activiteitenterrein, in overleg met het ESRB, belast met de ontwikkeling van criteria voor het vaststellen en kwantificeren van systeemrisico's en het uitwerken van een adequate regeling voor stresstests voor de instellingen die onder haar bevoegdheid vallen. De ETA's initiëren en coördineren daarnaast stresstests in de hele EU om de veerkracht van de financiëlemarktdeelnemers te beoordelen.

In de drie ETA's is de raad van toezichthouders het voornaamste besluitvormingsorgaan en bestaat uit de voorzitter, de hoofden van de bevoegde toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten en een vertegenwoordiger van de Commissie, de Europese Centrale Bank (ECB), het ESRB en de andere twee ETA's.



a. Europese Bankautoriteit (EBA)

Rechtsgrond: Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit) [zoals gewijzigd bij latere wetgeving](#).

De EBA was oorspronkelijk gevestigd in Londen en verhuisde in juni 2019 naar Parijs. Het werkterrein van de EBA bestrijkt kredietinstellingen, financiële conglomeraten, beleggingsondernemingen, betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld. Met de herziening van 2019 kreeg de EBA tevens de opdracht om te voorkomen dat het financiële stelsel gebruikt werd voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

b. Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa)

Rechtsgrond: Verordening (EU) nr. 1094/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen) [zoals gewijzigd bij latere wetgeving](#).

De Eiopa heeft haar zetel in Frankfurt am Main. Deze autoriteit houdt zich hoofdzakelijk bezig met (her)verzekeringsondernemingen, verzekeringstussenpersonen, financiële conglomeraten en instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's). Zij draagt bij aan het gemeenschappelijke rulebook inzake verzekeringen en bedrijfspensioenen via respectievelijk de [Solvabiliteit II](#)- en [IBPV](#)-regelingen.

c. Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA)

Rechtsgrond: Verordening (EU) nr. 1095/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten) [zoals gewijzigd bij latere wetgeving](#).

De ESMA heeft haar zetel in Parijs. Haar werkterrein bestrijkt de kapitaalmarkten en de marktdeelnemers (beurzen, handelaren, fondsen, enz.). In de EU heeft de ESMA rechtstreeks toezicht op en de exclusieve verantwoordelijkheid voor de registratie van, het toezicht op en de sanctionering van kredietbeoordelingsbureaus en transactieregisters. Zij is tevens verantwoordelijk voor de erkenning van centrale tegenpartijen en transactieregisters uit derde landen (dat wil zeggen: landen die niet tot de EU behoren) en voor het certificeren en ondersteunen van in derde landen gevestigde ratingbureaus.

2. Gemengde organen

Het Gemengd Comité van de Europese toezichthoudende autoriteiten ([Gemengd Comité](#)) zorgt voor de algemene en sectoroverschrijdende coördinatie om consistentie in het toezicht te waarborgen. Het is tevens verantwoordelijk voor de beslechting van geschillen tussen de ETA's over sectoroverschrijdende aangelegenheden.

De raad van beroep is onafhankelijk van de drie ETA's en is verantwoordelijk voor de behandeling van bezwaren van partijen waarop de besluiten van de ETA's betrekking hebben. Tegen de beslissingen van de raad van beroep kan bij het Hof van Justitie van de Europese Unie beroep worden aangetekend.

3. Bevoegde nationale toezichthoudende autoriteiten

Iedere lidstaat wijst zijn eigen bevoegde autoriteiten aan die deel uitmaken van het ESFS en zijn vertegenwoordigd in de ETA's.



B. Macroprudentieel toezicht – Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB)

Rechtsgrond: Verordening (EU) nr. 1092/2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's, [zoals gewijzigd bij latere wetgeving](#), en [Verordening \(EU\) nr. 1096/2010 van de Raad](#) tot toewijzing aan de Europese Centrale Bank van specifieke taken betreffende de werking van het Europees Comité voor systeemrisico's.

Het ESRB oefent macroprudentieel toezicht uit op EU-niveau. Het heeft ten doel de systeemrisico's voor de financiële stabiliteit ten gevolge van macro-economische ontwikkelingen te voorkomen en te beperken. Het bestaat uit een algemene raad, een stuurcomité, twee adviesorganen (een wetenschappelijk adviescomité en een technisch adviescomité) en een secretariaat. De ECB verstrekt het ESRB analytische, statistische, administratieve en logistieke ondersteuning. De president van de ECB is tevens voorzitter van het ESRB.

C. Samenwerking op verschillende niveaus

De financiële markten zijn complex, onderling verbonden en steeds meer geglobaliseerd. De coördinatie en samenwerking tussen de toezichthoudende autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de verschillende entiteiten en sectoren, zowel binnen de EU als wereldwijd, is dan ook van essentieel belang. In die context spelen de ETA's een belangrijke coördinerende rol. De verschillende entiteiten binnen het ESFS plegen ook overleg met internationale instellingen – onder meer in toezichtforums zoals de Internationale organisatie van effectentoezichthouders (Iosco), de Raad voor financiële stabiliteit (FSB) en de International Association of Insurance Supervisors (IAIS) – en met de toezichthouders van derde landen.

D. De ontwikkeling van het systeem voor financieel toezicht

Tijdens en in de nasleep van de financiële crisis van 2007-2008 werd het duidelijk dat er een verdergaande integratie van het toezicht op het bankwezen in de eurozone noodzakelijk was. Om die reden werd de [bankenunie](#) van de EU in 2013 opgericht, die in november 2014 operationeel werd en waarmee nieuwe elementen en actoren werden geïntroduceerd. Een van de belangrijkste pijlers van de bankenunie, het [gemeenschappelijk toezichtsmechanisme](#) (GTM), vormt een zeer belangrijk onderdeel van het toezichtkader.

Krachtens de [oprichtingsverordening van het GTM](#) is de ECB de bankentoezichthouder voor de grootste banken ("belangrijke kredietinstellingen") in de lidstaten van de eurozone, plus alle lidstaten buiten de eurozone die besluiten zich aan te sluiten. Hiertoe is de governancestructuur van de ECB aangepast middels de oprichting van een raad van toezicht. De taken van de ECB in deze hoedanigheid omvatten het verlenen van vergunningen aan kredietinstellingen, het verzekeren van naleving van prudentiële en andere regulerings-eisen en het uitvoeren van prudentiële evaluaties. De nationale bankentoezichthouders blijven toezicht houden op de resterende banken. Naast deze microprudentiële taken beschikt de ECB ook over macroprudentiële taken en hulpmiddelen. Met het oog op consistent toezicht werkt de ECB nauw samen met de nationale bankentoezichthouders binnen het GTM en met de andere autoriteiten waaruit het ESFS bestaat, met name de EBA.

Bovendien is het [gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme](#) (GAM) ingesteld voor banken die onder het GTM vallen. Dit mechanisme trad in 2016 in werking. Dankzij het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme kan de afwikkeling van banken



doeltreffend worden beheerd via een [gemeenschappelijke afwikkelingsraad](#) (GAR) en een [gemeenschappelijk afwikkelingsfonds](#) (GAF), die worden gefinancierd door de banksector. Daarmee moet worden toegezien op de ordelijke afwikkeling van omvallende banken met zo weinig mogelijk kosten voor belastingbetalers en de reële economie.

Met het oog op de totstandbrenging van een kapitaalmarktenunie in de EU en als onderdeel van een bredere reeks maatregelen werd in 2019 een herziening van het ESFS-kader voltooid door de oprichtingsverordeningen van de ETA's en het ESRB te wijzigen. Met de wijzigingen werd beoogd de bevoegdheden, het beheer en de financiering van de ETA's te versterken, de capaciteit van het ESRB voor het toezicht op het financiële stelsel te vergroten en risico's voor de financiële stabiliteit op te sporen, onder meer op nieuwe gebieden zoals financiële technologie (fintech).

De meest recente [evaluatie](#) van de activiteiten van de ETA's was gepland in het kader van het [actieplan voor de kapitaalmarktenunie](#) van 2020 en is in mei 2022 afgerond. Hierin werd voorgesteld gerichte wijzigingen door te voeren om de convergentie van het toezicht in de sectorale wetgeving te bevorderen en het denkproces over mogelijke verdere verbeterpunten voort te zetten.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Als medewetgever heeft het Parlement een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van de wetgeving ter oprichting van het ESFS. Bovendien heeft het Parlement een controlerende rol met betrekking tot de maatregelen die zijn genomen bij de ontwikkeling van het gemeenschappelijke rulebook, d.w.z. gedelegeerde handelingen (met inbegrip van technische reguleringsnormen) en uitvoeringshandelingen (met inbegrip van technische uitvoeringsnormen). De voorzitters en uitvoerend directeurs van de ETA's moeten door het Parlement worden bekrachtigd. Het Parlement heeft tevens het recht om uitgebreid geïnformeerd te worden en bijvoorbeeld het jaarlijkse werkprogramma, het meerjarige werkprogramma en de jaarverslagen van de ETA's te ontvangen. Het Parlement kan de ETA's bovendien om advies verzoeken. Het stemt ook elk jaar over de verlening van kwijting voor de uitvoering van de begroting van de ETA's.

Daarnaast hebben het Parlement en de ECB een [Interinstitutioneel Akkoord \(2013/694/EU\)](#) gesloten om te zorgen voor [verantwoording](#) voor en toezicht op de in het kader van het GTM aan de ECB toegewezen taken. Het Parlement beslist in het bijzonder over de goedkeuring van de door de ECB voorgedragen kandidaten voor de voorzitter resp. vicevoorzitter van de raad van toezicht door middel van een stemming in de Commissie economische en monetaire zaken (ECON) en in de plenaire vergadering. Bovendien is de voorzitter van de raad van toezicht regelmatig aanwezig bij [hoorzittingen](#) en gedachtewisselingen met leden van het Europees Parlement om het [jaarverslag](#) van de ECB over toezichtactiviteiten te presenteren en de uitvoering van de toezichthoudende taken van de ECB toe te lichten, en beantwoordt hij/zij daarnaast vragen van leden van het Europees Parlement.

Meer informatie over dit onderwerp vindt u op de website van de [Commissie economische en monetaire zaken](#).

Christian Scheinert



10/2023

