

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

(initiatiefadvies)

(2019/C 353/05)

Rapporteur: **Javier DOZ ORRIT**

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

**Inleiding**

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

**1. Conclusies en aanbevelingen**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Een veerkrachtigere en duurzamere Europese economie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>(2)</sup> Discussienota "Naar een duurzaam Europa in 2030", Europese Commissie (2019).

<sup>(3)</sup> Raworth (2017).

<sup>(4)</sup> PB C 228 van 5.7.2019, blz. 37.

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

Al deze zaken ontbreken in het huidige model.

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

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

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

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

### 3. De twee grote transities

#### 3.1. Naar een groene, klimaatneutrale economie

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

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

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

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

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

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

### 3.2. **Naar een digitale economie**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>(6)</sup> PB C 75 van 10.3.2017, blz. 6.

<sup>(7)</sup> PB C 62 van 15.2.2019, blz. 73.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>(8)</sup> Frankfurt School-UNEP-BNEF (2018).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>(1)</sup> PB C 440 van 6.12.2018, blz. 106.



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

Brussel, 17 juli 2019.

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

---

---

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