



ARTIKEL

Forecasting Europe 2022

Welke impact heeft de EU op
Nederland in 2022?

4 februari 2022

Index

De staat van Nederland in het Europees pandemonium	4
Nieuwe wet- en regelgeving digitale toekomst krijgt vorm	6
European Year of Rail versterkt kansen grensoverschrijdende spoorambities	9
'Fit for 55': Effect (eventuele) aanscherping EU-ETS en besluitvorming over CBAM	11
Centrale controle-instanties en hun rol in de overgang naar duurzaamheid: de Europese Rekenkamer ...	14
NAVO & trans-Atlantische innovatie: nieuwe kansen voor het Nederlands MKB	16
Gesprekspartners	19
Auteurs	19

Inleiding

Afgelopen jaar was een turbulent jaar voor Europa. Zowel intern als extern werd de EU op de proef gesteld. Zo moesten lidstaten door de ontwikkeling van de coronapandemie het eens worden over herstelfondsen, werd er door Europese lidstaten aan de stoelpoten van de Europese kernwaarden gezaagd door ondermijning van de Rule of Law en is na zestien jaar een einde gekomen aan het Angela Merkel-tijdperk. Daarnaast wordt de situatie rond de Oost-Europese landsgrenzen, zowel vanwege de toestroom van immigranten uit Wit-Rusland en Turkije als door het dreigende conflict tussen Rusland en Oekraïne, steeds zorgelijker. Kortom, reden genoeg om met experts die dicht bij het Europese vuur zitten te bespreken wat dit gaat betekenen voor de positie van Europa en welke impact genoemde ontwikkelingen op Nederland gaan hebben.

Naast politieke vraagstukken die zich nadrukkelijk op het Europese toneel afspelen, ziet Berenschot ook achter de schermen interessante (beleids)ontwikkelingen, waarvan wij verwachten dat die in 2022 een nog grotere rol gaan spelen op zowel Europees als nationaal niveau. Zo spreekt de EU over het hebben van een Europees leger, zodat Europa niet alleen een soft power is, en wordt gewerkt aan wetten die de (monopolie) positie van digitale multinationals reguleren en/of aan banden leggen. Tevens drukt het idee van een duurzamere EU zwaar op de Europese agenda om haar klimaatambities, die zijn opgesteld in de EU Green Deal¹, te behalen. Denk aan discussies en eventuele besluitvorming over onderdelen van het 'Fit voor 55'-pakket.

Afgelopen jaar was Nederland in de ban van de langste kabinetsformatie ooit en nu het regeerakkoord eindelijk rond is, is de regering klaar om de vele uitdagingen aan te gaan. Daarbij gaat er bijvoorbeeld meer geld naar defensie, en wordt er meer nadruk gelegd op thema's als armoedebestrijding, digitalisering en klimaat. Ook is de Europese boodschap binnen het regeerakkoord helder: 'De opgaven die er liggen vragen dikwijls een Europese of zelfs mondiale aanpak. Daarom gaat Nederland een voortrekkersrol spelen voor en binnen een sterke en slagvaardige Europese Unie².' In onderstaande artikelenreeks nemen we voornamelijk Europese ontwikkelingen op een zestal thema's en het effect daarvan op Nederland verder onder de loep.

Article overview

	De staat van Nederland in het Europees pandemonium	Luuk van Middelaar
	Nieuwe wet- en regelgeving digitale toekomst krijgt vorm	Marieke van Putten, Nicky Tanke, Emma Bree
	European Year of Rail versterkt kansen grensoverschrijdende spoorambities	Wim van de Camp
	'Fit for 55' in 2022 – Effect (eventuele) aanscherping EU-ETS en besluitvorming over CBAM	Leon de Graaf
	Centrale controle instanties en hun rol in de overgang naar duurzaamheid: de Europese Rekenkamer	Eva Lindström
	NAVO en transatlantische innovatie: nieuwe kansen voor het Nederlands MKB	David van Weel

Het Berenschot EU-team, onder leiding van Robert Wester, hoopt dat u de artikelen met plezier leest en dat ze uw inzicht in de invloed van Europa op Nederland vergroten.

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication_en.pdf

² <https://www.parlement.com/9291000/d/pdfs/coalitieakkoord-2021-2025.pdf>

De staat van Nederland in het Europees pandemonium

Geheel volgens de vanwege corona geïntroduceerde hybride werkvorm spraken wij Luuk van Middelaar via een Zoom-verbinding tussen Brussel en Utrecht. Na intensieve jaren midden in het Brusselse beleidsvormingsproces is Van Middelaar zich meer gaan richten op het schrijverschap door als columnist voor *NRC Handelsblad* regelmatig zijn licht te laten schijnen over Europese vraagstukken. Daarnaast is hij auteur van een aantal boeken, waaronder het meest recente [Een Europees pandemonium](#). Verder is hij hoogleraar grondslagen en praktijk van de EU aan de Universiteit Leiden. Samen met Van Middelaar blikken wij kort terug op 2021, om te ontdekken wat Europa in 2022 te wachten staat op geopolitiek niveau en wat de gevolgen zullen zijn van een wisseling van het Duitse bondskanselierschap en de oploaiende strijd tussen Oost en West.

“Er moet de aankomende jaren echt een omslag plaatsvinden om over het voetlicht te krijgen dat het van het grootste belang is om lid te zijn van de EU – als economische en waardengemeenschap staan we veel sterker – en dat wij als land deel uitmaken van dit geheel.”

Welke lessen moeten wij trekken uit de pandemie? ‘Op EU-niveau zijn in relatief korte tijd grote besluiten genomen, want tussen voorjaar en zomer 2020 kwam de EU in respons op de coronapandemie met een herstellfonds van in totaal € 750 miljard. Dit ondanks de kritische houding van minister van Financiën Hoekstra, die in Zuid-Europese landen als empathieloos werd beschouwd. De EU is sterker geworden in een tijd waarin zij haar idealen opzij moest schuiven doordat zij haar binnengrenzen moest sluiten.

Desondanks heeft de EU zich te midden van de pandemie veerkrachtig getoond, al dan niet met vallen en opstaan, door zich te beroepen op solidariteit tussen de lidstaten, en dat terwijl kort na de Covid 19-uitbraak Europa’s einde aangekondigd werd.’ Volgens Van Middelaar zet een crisis bestaande politieke verhoudingen in een ander licht en daardoor heeft de coronapandemie verborgen zwaktes blootgelegd op het wereldtoneel. Aan het begin van de pandemie werd de hegemonie van China voelbaar en de VS trokken zich terug. Deze geopolitieke situatie leidde ertoe dat Europa haar positie noodgedwongen moest herdefiniëren. Een positieve kant van de pandemie is dat de crisis ook werkt als motor van een nieuwe Europese politiek, waarbij Europa meer als een eenheid op het mondiale toneel acteert.

Is er sprake van eenheid binnen de EU?

Als we met Van Middelaar verder inzoomen op de eenheid binnen Europa, baren sommige ontwikkelingen hem zorgen. Zo is er op dit moment sprake van een mogelijke ondermijning van de Rule of Law [rechtsstaat] in Europese lidstaten, met name in Polen en Hongarije. Hierdoor kan de EU haar democratische kernwaarden kwijtraken als deze lidstaten afglijden naar autocratieën. En dat kan snel gaan, want in 2022 vinden al de verkiezingen in Hongarije plaats en een jaar later volgt Polen. ‘Het geeft aan dat Oost-Europa een spannende tijd te wachten staat, maar vanuit Europese landen kunnen we wel onze morele steun betuigen aan democratische partijen of door eventueel bilaterale handelsverdragen op te schorten. Het risico is dat het ingewikkelde debat over de zogenaamde voorrang van het EU-recht de Poolse en Hongaarse regeringen in de kaart speelt; het leidt af van het hoofdprobleem en zij kunnen zich daarmee thuis opwerpen als verdedigers van de nationale soevereiniteit. Uiteindelijk kan de rechtsstaat niet gered worden vanuit Brussel, Berlijn of Den Haag, maar alleen door de Hongaarse en Poolse kiezers, in de stembus.’

Een andere zorgelijke – en in potentie problematischer – ontwikkeling rondom Europa die Van Middelaar signaleert, is de grenscrisis tussen Litouwen en Wit-Rusland. *‘De situatie aan de Wit-Russische grens laat zien dat de EU onbeschermd buiten grenzen heeft, want een dictator kan aan de Europese grens ongestraft op een hybride manier oorlog voeren door middel van mensensmokkel op grote schaal.’* De verwachting is dat de situatie, na diplomatieke en economische sancties vanuit de EU, nu even kalmeert. Daarmee is het probleem echter niet weg, want als het conflict weer opblaait, ontstaat in Europa een debat over asiel en migratie, en ook over Europese buitengrensbewaking. *‘Het is namelijk een vorm van politiek bedrijven die niet was ingecalculerd tijdens de oprichting van de EU en dat kan op termijn een enorme impact hebben op het toekomstig Europese beleid.’*

Overigens doen zich binnen Europa ook positieve ontwikkelingen voor, benadrukt Van Middelaar. De Duitse bondsverkiezingen hebben namelijk aangetoond dat Europa de komende jaren een vorm van continuïteit in het hart van de Duitse politiek kan verwachten. De Duitse fundamenten blijven in grote lijnen gelijk, want de grote partijen zijn het erover eens dat het met Duitsland alleen goed gaat als het met de Europese Unie ook goed gesteld is. In de optiek van Van Middelaar zijn er wel wat accentverschuivingen zichtbaar met de aanstaande ‘Ampelkoalition’: *‘Het wordt groener, digitaler en er zal meer sprake zijn van financiële solidariteit in Duitsland. Op Europees niveau is het daarnaast de vraag hoe snel aankomend bondskanselier Scholz het gezagsvacuüm dat Merkel achterlaat kan vullen.’*

Hoe moet het Europese beleid van Nederland eruit zien in 2022?

In het kader van de geopolitieke en economische ontwikkelingen ontstaat de vraag wat de kern moet zijn van het Nederlandse EU-beleid aankomend jaar. Van Middelaar geeft aan dat Nederland zich pro-actiever moet opstellen en minder krampachtig moet vasthouden aan de status quo om een goed evenwicht te vinden tussen de Nederlandse en Europese belangen, zoals een open economie. *‘De wereld is aan het veranderen met de vele Chinese overnames die wij nu zien in Europa en tegelijk de toenemende Amerikaanse druk op Europese hightechproducenten om niet te exporteren naar China. De EU-landen moeten hierop een antwoord formuleren, bijvoorbeeld in termen van industriepolitiek. Daarbij zal ook Nederland enkele bakens moeten verzetten; denk aan discussies over staatssteun of een minder naïeve handelspolitiek.’*

Daarnaast noemt Van Middelaar een ander beleidspunt waar de Nederlandse regering de komende tijd mee aan de slag moet: constructiever acteren richting publieke opinie. *‘Er moet de aankomende jaren echt een omslag plaatsvinden om over het voetlicht te krijgen dat het van het grootste belang is om lid te zijn van de EU – als economische en waardengemeenschap staan we veel sterker – en dat wij als land deel uitmaken van dit geheel. Deze omslag zal niet plaatsvinden binnen één jaar of één kabinetsperiode, maar moet wel in gang worden gezet.’* Volgens Van Middelaar is het voor Nederland zinvol goed te kijken naar Duitsland. De Duitse regering vindt het namelijk helemaal niet gek om Europees geld te investeren in binnenlandse projecten om op die manier haar eigen economie te stimuleren. *‘In Nederland is dat op dit moment echt ondenkbaar, zelfs Volt en D66 durven dat idee nauwelijks uit te dragen. Het is dus beslist van belang dat de Nederlandse regering aankomende jaren de moed heeft het Europese verhaal te vertellen richting de publieke opinie. Alleen gezamenlijk kunnen wij de gevaren keren waar wij, als Europees continent, aan blootgesteld worden en onze welvaart en manier van leven overeind houden.’*

“De EU is sterker geworden in een tijd waarin zij haar idealen opzij moest schuiven doordat zij haar binnengrenzen moest sluiten.”

Vragen?

Heeft u vragen naar aanleiding van dit artikel? Neem dan contact op met Robert Wester via r.wester@berenschot.nl

Nieuwe wet- en regelgeving digitale toekomst krijgt vorm

Technologische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen volgen elkaar in rap tempo op en bepalen onze digitale toekomst. Daarom is het van groot belang dat overheid en samenleving zicht krijgen op mogelijke ontwikkelingen, zich op de toekomst voorbereiden en, waar nodig en mogelijk, ontwikkelingen ook bijsturen. Nieuwe technologieën scheppen mogelijkheden om bestaande praktijken, op wat voor manier dan ook, te veranderen en te verbeteren. Toch is technologische innovatie niet zonder meer bepalend voor onze toekomst. De samenleving maakt hierin ook keuzes, door technologie te omarmen of juist af te wijzen en vooral door de manier waarop ze de technologie inzet, randvoorwaarden oplegt en deze mede vormgeeft. Soms schrijft het ontwerp van technologie bepaalde vormen van gebruik voor, zonder dat de samenleving daar bewust over nagedacht heeft of hierin keuzes heeft gemaakt. Vanuit de Europese Unie en vanuit Nederland proberen overheden met wet- en regelgeving in te spelen op de ontwikkelingen. In dit artikel behandelen we de ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, die vanuit de Europese Unie van toepassing zijn op Nederland.

De Nederlandse overheid reageert niet alleen op ontwikkelingen die voortkomen uit wet- en regelgeving, maar experimenteert op nationaal niveau in Europees verband met innovaties via de zogeheten *Coalition of the willing*. Acht Europese koplopers op het gebied van digitalisering (België, Duitsland, Denemarken, Estland, Frankrijk, Finland, Portugal en Nederland) hebben zich op initiatief van staatssecretaris Knops van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verenigd in een informeel hoog-bestuurlijk samenwerkingsverband om kennis uit te wisselen, samen te experimenteren om de Europese digitaliseringsagenda te versterken. In deze *Coalition of the Willing*, kortweg COTW, slaan de genoemde lidstaten de handen ineen om van elkaar te leren op het gebied van digitalisering van publieke diensten.

Er wordt gezamenlijk gewerkt aan concrete oplossingen voor digitale vraagstukken. De samenwerking richt zich op digitale vraagstukken en thema's die de kern vormen van de digitale transformatie van de publieke diensten.

Over de focuspunten in 2021 komt het volgende ter sprake: *“We werken binnen de Coalition of the willing samen aan vier thema's: mensgerichte inzet van artificial intelligence, dienstverlening over grenzen heen, digitale identiteit, data en open source.”*

In 2022 zullen deze thema's worden herzien. Marieke van Putten en Nicky Tanke, beleidsmedewerkers bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Emma Bree, beleidsadviseur bij de Autoriteit Persoonsgegevens, nemen ons mee in de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van EU-wet- en regelgeving waar zij nu mee bezig zijn.

“We werken binnen de Coalition of the willing samen aan vier thema's: mensgerichte inzet van artificial intelligence, dienstverlening over grenzen heen, digitale identiteit, data en open source.”

Gemakkelijker leven, werken en ondernemen binnen de EU

Digitale transformatie biedt kansen en de overheid speelt daarop in om het voor de burger en het bedrijfsleven makkelijker te maken. Het eGovernment Action Plan regelt een aantal zaken, zodat Europese burgers en ondernemers optimaal kunnen leven, werken en ondernemen binnen Europa en hierbij digitaal zaken kunnen regelen met verschillende overheidsinstanties.

Eén onderdeel daarvan is de Single Digital Gateway-verordening (SDG). De SDG moet stimuleren dat burgers en ondernemers die binnen de EU wonen, werken, studeren of ondernemen eenvoudig toegang kunnen krijgen tot overheidsdiensten van alle EU-lidstaten. Niet iedereen in de EU heeft op dit moment op eenzelfde manier toegang tot digitale overheidsdienstverlening. Dat wil de Europese Commissie verbeteren door met de SDG-verordening één online toegangspuntaal te creëren voor makkelijke en integrale toegang tot online-informatie, administratieve procedures en daarbij horende diensten voor ondersteuning en probleemoplossing in de verschillende Europese lidstaten. De verordening steunt op drie pijlers: (1) Informeren, (2) Procedures en het Once-Only-principe (OOP), en (3) Hulp- en ondersteuningsdiensten. Er zijn verschillende deadlines waarbinnen de verordening gerealiseerd moet worden. In december 2020 moest relevante informatie over centrale overheidsdiensten en bijbehorende eProcedures voor EU-burgers vindbaar zijn via Your Europe. Eind 2022 moet de relevantie informatie over overheidsdiensten van medeoverheden en bijbehorende eProcedures vindbaar zijn. En eind 2023 moeten alle relevante procedures vindbaar zijn via de gateway en -indien van toepassing- digitaal te doorlopen zijn, inclusief OOP.

Dit laatste houdt in dat burgers en ondernemers voor bepaalde procedures het recht krijgen om toestemming te geven om overheden onderling digitaal relevante bewijsstukken uit te laten wisselen, dit heet het 'Once-Only Principe' (OOP). De uitwisseling van bewijzen moet plaats gaan vinden via een nog te bouwen Once Only Technical System (OOTS). De implementatie van deze verordening is op dit moment gaande en zal ook in 2022 inspanningen vragen van de Nederlandse overheidsorganisaties.

Veiligheid van gegevens en systemen

De veiligheid van het delen van deze data wordt gewaarborgd in de Data Governance Act (DGA), een verordening van de Europese Commissie dat tot doel heeft een kader te scheppen voor het makkelijker delen van gegevens. Een belangrijk onderdeel van de verordening voor decentrale overheden zijn de regels rond het hergebruik van overheidsinformatie. Deze verordening treedt eind 2022 in werking.

Nieuwe technologische ontwikkelingen zoals kunstmatige intelligentie (KI) bieden kansen voor innovatie en efficiëntie, maar brengen ook risico's met zich mee op het gebied van privacy en ethiek. De Europese Commissie probeert deze risico's te ondervangen met regels voor het gebruik van kunstmatige intelligentie. Een voorbeeld daarvan is het EU Strategic Framework on AI, waarin de Commissie regels benoemt om ervoor te zorgen dat binnen de EU gebruikte KI-systemen veilig, transparant, ethisch, onbevooroordeeld en onder menselijke controle zijn. Om deze reden zijn deze systemen ingedeeld naar risicoklasse. Voor KI, dat in de hoogrisico-categorie valt, worden extra regels opgesteld. In Nederland spelen gemeenten zoals Amsterdam en Rotterdam hier al op in door, met hulp van Berenschot, een governance model te ontwikkelen voor het verantwoord toepassen van algoritmen. Beide gemeenten lopen voor op Europese wet- en regelgeving op dit gebied. Overheidsinstellingen gaan hier in de nabije toekomst, mogelijk al 2022, ook mee te maken krijgen, dus hierop inspelen is verstandig door bijvoorbeeld een governance model in te richten.

De laatste wet die aandacht vereist is de Wet Digitale Overheid (WDO) treedt midden 2022 in werking. Deze wet heeft als doel het regelen van het veilig en betrouwbaar kunnen inloggen voor Nederlandse burgers en bedrijven bij de (semi-)overheid. De wet regelt algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures, maar geen gedetailleerde regels. De wet zorgt zo voor flexibiliteit bij nieuwe ontwikkelingen. Maar ook dat belangrijke waarden en zekerheden voor burgers, zoals gebruikersvriendelijkheid, betrouwbaarheid, veiligheid, privacy en digitale inclusie altijd geborgd zijn.

Toegankelijkheid en transparantie van overheidsdiensten

Ook treden de DUTO-eisen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie in werking. De DUTO-eisen zijn een programma van eisen voor duurzame toegankelijkheid van de informatie in de informatiesystemen van overheidsorganisaties. De eisen zijn generiek van aard en weerspiegelen de eisen die gebruikers stellen aan de toegankelijkheid van de informatie. Op die manier voldoen overheidsorganisaties aan de verplichting om toetsbare eisen op te stellen voor blijvend te bewaren informatie. Deze eisen zijn niet verplicht, maar worden wel sterk aangeraden.

Het is voor overheidsinstanties belangrijk om een inventarisatie te hebben van alle DUTO-registraties (digitaal en papier) om te kunnen beoordelen of deze volgens de Woo beschikbaar voor publicatie gemaakt moeten worden. De Wet Open Overheid (Woo) wordt in 2022 van kracht, deze vervangt de WOB (Wet openbaarheid van bestuur). Het grote verschil tussen het initiatiefwetsvoorstel Woo en de huidige WOB betreft de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Voor passieve openbaarmaking (openbaarmaking op verzoek) volgt dit initiatiefwetsvoorstel vrijwel geheel de WOB. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen zal de Woo waarschijnlijk in 2022 in werking treden. De jaren daarna moeten steeds meer soorten overheidsinformatie actief openbaar worden gemaakt. Ben je benieuwd naar de laatste ontwikkelingen rondom de Woo kijk dan naar deze link van Berenschot:

www.berenschot.nl/webinar-woo.

Als laatste brengen wij de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (WMEBV) onder de aandacht. In 2022 zal de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer in werking treden. Het wetsvoorstel geeft de burger recht om elektronisch berichten aan een bestuursorgaan te zenden op een door het bestuursorgaan bepaalde wijze. Alle bestuursorganen moeten nagaan of er maatregelen nodig zijn om aan de verplichtingen van de wet te voldoen. Vervolgens moeten zij beginnen met het voorbereiden en implementeren van deze maatregelen.

Voor- en nadelen voor onlineplatforms

Onlineplatforms hebben voordelen opgeleverd voor consumenten en innovatie, en de interne Europese markt mede efficiënter gemaakt. Ook hebben ze de grensoverschrijdende handel binnen en buiten de Europese Unie vergemakkelijkt. Dit heeft een verscheidenheid aan Europese bedrijven en handelaren nieuwe kansen geboden door het vergemakkelijken van hun expansie en toegang tot nieuwe markten.

Hoewel er een brede consensus bestaat over de voordelen van deze transformatie, zijn er ook tal van negatieve gevolgen voor onze samenleving en economie. Een kernprobleem is de handel in en uitwisseling van illegale goederen, diensten en inhoud online. Onlinediensten worden ook misbruikt door manipulatieve algoritmische systemen om de verspreiding van desinformatie te versterken en voor andere schadelijke doeleinden. Deze nieuwe uitdagingen en de manier waarop platforms deze aanpakken, hebben een aanzienlijke impact op de grondrechten online. In de huidige situatie beheersen enkele grote platforms belangrijke ecosystemen in de digitale economie, waar hun eigen regels gelden. Deze regels leiden soms tot oneerlijke voorwaarden voor bedrijven die deze platforms gebruiken en tot minder keuze voor de consument. Ook heeft de Nederlandse regering aanbevolen dat de EU zich in haar nieuwe Digital Services Act (DSA) specifiek richt op Airbnb om zo de neveneffecten van de korte termijn verhuurmarkt beter te beheersen.

De Europese Commissie heeft twee wetgevingsinitiatieven voorgesteld om de regels voor digitale diensten in de EU te verbeteren: de zojuist genoemde DSA en de Digital Markets Act (DMA). Dit geheel van nieuwe regels is in de hele EU van toepassing om een veiliger en meer open digitale ruimte te creëren en innovatie te stimuleren door een gelijk speelveld te realiseren. In dit juridische kader worden de grondrechten van alle gebruikers van digitale diensten beschermd. Streven is een definitief akkoord in 2022, waarna de DMA en DSA overal in Europa snel in werking kunnen treden.

Initiatieven

Een aantal initiatieven rond innovatie trekt de aandacht. Zo gaan IPO en VNG een aanvraag indienen voor een Dutch Societal Innovation Hub. Doel is kennis overdragen aan kleine bedrijven en aan overheden, en kennis delen.

Vragen?

Heeft u vragen naar aanleiding van dit artikel? Neem dan contact op met Frederik Gevers Deynoot via f.geversdeynoot@berenschot.nl

European Year of Rail versterkt kansen grensoverschrijdende spoorambities

Onder de noemer van het *European Year of Rail (EYR)* greep de Europese spoorsector 2021 aan om de trein te presenteren als ‘het meest duurzame, innovatieve en veilige’ vervoersmiddel. Een uitgelezen mogelijkheid om versneld invulling te geven aan de ambitie van de Europese Commissie en de lidstaten om (grensoverschrijdende) treinverbindingen te verbeteren, ook in het licht van de klimaatopgave.

“Daadkracht en realisatie zijn nu noodzakelijk, daarom moet Nederland zorgen dat minimaal twee van de vijftien aangekondigde Europese pilots rondom grensoverschrijdende treinverbindingen zich op routes naar Nederland richten.”

Komend voorjaar loopt het EYR ten einde. In dit artikel beschouwen we de voorlopige resultaten en blikken we vooruit op wat het nieuwe Europese spoorbeleid kan betekenen in het realiseren van de Nederlandse grensoverschrijdende spoorambities.

De directe resultaten zijn tot nu toe beperkt. Gedragen door de immer toenemende politiek-maatschappelijke aandacht voor duurzaamheid en klimaat, heeft het EYR bijgedragen aan populariteit van de trein. Daarbij dient gezegd te worden dat dit vooral lijkt te gelden voor de politiek en beleidsmakers maar dat het brede publiek slechts in mindere mate bereikt heeft. In Nederland heeft het EYR, afgezien van posters op stations en veel aandacht voor de ‘klimaattrein naar Glasgow’, de voorpagina’s niet weten te halen.

Ook als het gaat om concrete verbeterinitiatieven zijn duidelijke successen lastig aan te wijzen. Resultaten die op korte termijn te realiseren zijn, lijken vooral mogelijk wanneer reeds bestaande initiatieven versneld worden. Te denken valt aan de samenwerking tussen Europese inframanagers om te komen tot betere randvoorwaarden voor snelle grensoverschrijdende treinverbindingen. Ook is het aannemelijk dat de meewind van het EYR invloed heeft gehad op de ontwikkeling van concrete voorstellen door het platform van EU-lidstaten³, die zich inzetten voor beter grensoverschrijdend spoorvervoer.

Er is een voedingsbodem ontstaan voor enkele verbeteringen op korte termijn

In ons paper ‘Naar een European Year of Rail met impact’⁴ presenteerden we eind 2020 drie relevante thema’s. Uit recente gesprekken met kernspelers in de spoorsector, waaronder Wim van de Camp, de Nederlandse ambassadeur van het EYR, is gebleken dat deze alle drie nog steeds actueel zijn. Rondom onze suggesties gericht op het versneld harmoniseren van systemen ter bevordering van regionaal grensoverschrijdende verbindingen, heeft volgens betrokkenen beperkt actie plaatsgevonden. Zowel vanuit het perspectief van klantgemak als rond verlaging van de exploitatiekosten van vervoerders en opdrachtgevers is er nog veel te doen. Het gaat daarin veelal om grote investeringen met lange doorlooptijden en het EYR heeft daarin niet het verschil kunnen maken. De kans dat er op beide andere thema’s vooruitgang kan worden gerealiseerd – te weten, verbetering van het air-rail aanbod en van internationale ticketing – lijkt echter wel vergroot.

³ Het zogenaamde International Rail Passengers Platform.
⁴ Berenschot, 2020.

Exporteren van de air-rail aanpak

Nederland was één van de eerste Europese lidstaten die initiatief nam, met de ontwikkeling van een actieagenda⁵, gericht op het vervangen van (een deel van) een luchtreis door de trein. Sindsdien hebben meerdere lidstaten beperkingen opgelegd aan binnenlandse vluchten, vooral op verbindingen waarvoor een goed treinalternatief beschikbaar is. De in Nederland gevolgde aanpak, waarbij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en vertegenwoordigers van zowel de spoorweg- als de luchtvaartsector samen tot een omvattende visie en aanpak zijn gekomen, is vooralsnog nergens anders in Europa gerealiseerd. Mede daarom zijn er ook nog nauwelijks tot geen voorbeelden van nieuwe grensoverschrijdende air-rail initiatieven.

Het afgelopen jaar is in de Nederlandse context voorzichtig voortgang geboekt op de verbeteringen in de actieagenda, waarmee trein en vliegtuig structureel beter op elkaar aangesloten worden. De voedingsbodem is er om in de komende periode niet alleen de realisatie in Nederland te versnellen, maar het concept tegelijkertijd te exporteren naar andere Europese lidstaten om ook daar concrete invulling te kunnen geven aan de substitutieambities.

Versneld verbeteren van internationale ticketing

Gedurende het EYR is de roep om een versnelde verbetering van het klantgemak in het kopen van een kaartje voor internationale treinen steeds luider geworden. Zowel de vindbaarheid van tarieven en tickets als het lang van tevoren kunnen boeken, moeten verbeteren om tegemoet te komen aan de verwachtingen van reizigers. De samenwerkende Europese spoorwegmaatschappijen, verenigd in de CER⁶, hebben hiertoe gemeenschappelijk de handschoen opgepakt. Waar posities en belangen, zowel binnen als buiten de sector, lange tijd structurele verbeteringen hebben belemmerd, spreekt er een flinke ambitie uit de plannen van de CER. Het is echter onzeker of deze plannen snel genoeg tot voldoende resultaat leidt.

De toegenomen aandacht voor het onderwerp ticketing, ook van de Europese Commissie, zet partijen in beweging. In het kader van de EU Green Deal is de ambitie gecommuniceerd om het aantal grensoverschrijdende reizigers in Europa per 2030 te verdubbelen. Dit vereist echter snelle actie. Waarschijnlijk zijn ook onconventionele samenwerkingsverbanden nodig om tot oplossingen te komen. Hier ligt in de komende jaren een blijvende rol voor de Europese Commissie en individuele lidstaten. Niet alleen om de urgentie te blijven benadrukken, maar ook in het creëren van de bijpassende randvoorwaarden.

Het nieuwe Europese spoorbeleid biedt Nederland kansen voor structurele verbeteringen

De Europese Commissie dicht de transportsector een grote rol toe in het realiseren van de klimaatambitie. Om de trein hier een aanzienlijke bijdrage aan te laten leveren, zijn grote aanpassingen in het Europese spoorbeleid doorgevoerd. Zo wordt met regelgeving en middelen actiever gestuurd op het tot stand komen van een Europees netwerk van snelle treinverbindingen⁷. Daarnaast is een *action package* met maatregelen voor verbetering van grensoverschrijdende verbindingen voorzien en worden in dit kader vijftien concrete pilots gelanceerd.

Nederland heeft gedurende het EYR en in de samenwerking met andere lidstaten veel grensoverschrijdende spoorambitie getoond. Het beleidskader en de middelen die de Europese Commissie nu ter beschikking stelt, maken het mede mogelijk om in de komende jaren de daarbij passende structurele verbeteringen te realiseren. Zo ligt het voor de hand om na enkele jaren van onderzoek nu investeringsbeslissingen te nemen die aansluiten bij de ambitie om de verbindingen met Duitsland wezenlijk te versnellen en te verbeteren. Waar de aanleg van infrastructuur lange doorlooptijden kent, bieden de pilots kansen voor verbeteringen op een kortere termijn. Nederland is begin- en eindpunt van meerdere Europese transportcorridors. Gecombineerd met de uitgesproken ambities in het grensoverschrijdend personenvervoer, ligt het voor de hand dat Nederland intekent op meerdere pilots.

Afgelopen jaar is het duidelijk geworden dat de Europese Commissie de trein meer omarmt dan ooit tevoren, maar er ook resultaat van verwacht. Om resultaat te boeken, blijft een wisselwerking tussen het Europese, nationale en lokaal-regionale niveau onverminderd noodzakelijk. Een aantal van de hiervoor besproken verbeteringen vraagt om een actieve rol van de rijksoverheid. Daarnaast liggen er grote kansen voor lokale en regionale overheden om, aansluitend op de Europese prioriteiten, grensoverschrijdende spoorambities versneld te realiseren.

Vragen?

Heeft u vragen naar aanleiding van dit artikel? Neem dan contact op met Tim Geraedts via t.geraedts@berenschot.nl

⁵ Actieagenda Trein en Luchtvaart, Berenschot 2020.

⁶ Community of European Railways.

⁷ Herziening van het zogenaamde TEN-T-beleid en het bijbehorende CEF-financieringsinstrument.

‘Fit for 55’: Effect (eventuele) aanscherping EU-ETS en besluitvorming over CBAM

Nederland heeft in 2015 het Klimaatakkoord van Parijs ondertekend en zich gecommitteerd om haar aandeel bij te dragen aan de wereldwijde ambitie om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5-2 graden Celsius boven het pre-industriële niveau. Voor het slagen van de energietransitie in Nederland, de EU en daarbuiten zal in 2022 een groot aantal keuzes gemaakt moeten worden. Twee belangrijke discussies die dit jaar gevoerd gaan worden, betreffen de aanscherping van het Europese Emissierechtenhandel Systeem (EU-ETS) en de invoering van een CO₂-beprijzing aan de Europese grenzen, het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) genoemd. Wat er nu precies op het spel staat en wat dit eventueel voor Nederland betekent, bespreken we aan de hand van drie vragen met Leon de Graaf, senior expert op het gebied van Europees klimaatbeleid bij #SustainablePublicAffairs, een in Brussel gevestigde organisatie die groene koplopers in de energietransitie bijstaat.

Afgelopen jaar is het ‘Fit for 55’-pakket aan maatregelen gepresenteerd aan Europa. Hierin is onder andere een aanscherping van het EU-ETS opgenomen. Deze plannen moeten nog goedgekeurd worden door de EU-landen en het Europees Parlement. Wat verandert er precies?

“Je ziet nu al dat de EU-voorstellen omtrent het CBAM andere landen ertoe bewegen mee te gaan doen, bijvoorbeeld door een eigen ETS op te zetten of (hogere) klimaatdoelstellingen te formuleren.”

De Europese Commissie heeft afgelopen juli haar beleidsvoorstel over aanscherping van het EU-ETS en het CBAM gepresenteerd, en het Europees Parlement en de Europese Raad zijn op dit moment aan de slag om hun standpunt vast te stellen en naar buiten te brengen. In het ‘Fit for 55’-pakket stelt de Europese Commissie voor om de jaarlijkse reductie van beschikbare ETS-rechten die industrie en nutsbedrijven nodig hebben om broeikasgassen te mogen uitstoten (de zogenaamde *lineair reduction factor*, nu reductie van 2,1% per jaar), te verdubbelen naar 4,2% per jaar. Leon is erg positief over dit voorstel en motiveert deze aanscherping als volgt: “De EU heeft als doel uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn. Bepaalde sectoren zullen dat tegen die tijd waarschijnlijk niet gaan halen, zoals de landbouw. Andere sectoren zullen daardoor grotere stappen moeten zetten.” De aanpassing van de lineair reduction factor heeft als gevolg dat er omstreeks 2041 waarschijnlijk geen nieuwe CO₂-rechten meer in het EU-ETS vloeien.

Dat zou betekenen dat de industrie en nutsbedrijven geen broeikasgassen meer mogen uitstoten, of voorheen opgespaarde CO₂-rechten moeten gebruiken dan wel op een of andere wijze negatieve emissies moeten realiseren/inkopen ter compensatie van hun uitstoot. Leon geeft aan dit voorstel voor versnelde reductie van het aantal EU-ETS-rechten te steunen en benoemt dat de in het Europees Parlement verantwoordelijke op dit dossier (rapporteur Peter Liese) ook geen amendementen heeft ingediend op de voorgestelde aanscherping van de lineair reduction factor.⁸

⁸ De EP-rapporteur vraagt wel om het benchmarksysteem op de schop te nemen. Dit benchmarksysteem kent per industriële sector gratis EU-ETS-rechten toe op basis van het gemiddelde van de 10% schoonste bedrijven. Het probleem met het systeem is dat de meeste benchmarks op zeer oude productieprocessen zijn gebaseerd; de waterstofbenchmark beschrijft bijvoorbeeld alleen maar fossiele waterstof. Zodra een bedrijf overstapt naar een schoner productieproces,

Waar wel hevige discussie over bestaat, zijn de gratis rechten die bedrijven binnen het EU-ETS krijgen. Een aanzienlijk deel van de rechten in het systeem worden gratis aan bedrijven gegeven om het *carbon leakage* effect tegen te gaan.⁹ Deze gratis rechten wil men voor sectoren die onder het CBAM gaan vallen sneller uitfaseren, anders is er sprake van dubbele steun. De snelheid waarmee dit moet gebeuren, is een fel punt van discussie. De Europese Commissie heeft voorgesteld om de versnelde uitfasering van de gratis rechten te starten in 2026 en een volledige uitfasering te realiseren in 2035. De grootste partij in het Europees Parlement (EPP, onder andere CDA en CU) volgt ook deze lijn. De tweede grootste partij in het Europees Parlement (S&D, onder andere PvdA) onder leiding van de Nederlander Mohammed Chahim wil deze uitfasering versnellen en ze niet meer uitgeven aan CBAM-sectoren vanaf 2028. Doordat beide partijen dicht bij elkaar liggen in aantal zetels, is er een belangrijke rol weggelegd in de besluitvorming voor Renew Europe (derde grootste partij in het Europees Parlement, onder andere VVD en D66). Zij kunnen een van beide andere partijen aan een meerderheid helpen.

Volgens Leon kan de uitkomst zijn dat men tot een compromis komt; bijvoorbeeld dat afschaffing van de gratis EU-ETS-rechten voor CBAM-sectoren omstreeks 2030 plaatsvindt.

En verwacht jij in 2022 een deal op ETS en CBAM?

De verwachting is dat beide dossiers in 2022 afgerond worden; voorwaarde hiervoor is dat Parlement en Raad een positie innemen op het Commissievoorstel in de eerste helft van 2022. Dit zou zomaar kunnen, want sinds januari is Frankrijk namelijk voor de eerste helft van het jaar EU-voorzitter. De Fransen hebben aangegeven tijdens hun voorzitterschap, in ieder geval op CBAM, besluitvorming in het eerste halfjaar te willen forceren. Dit is nodig, omdat na het Franse voorzitterschap de Tsjechen de rol van voorzitter overnemen. Volgens Leon hebben de Tsjechen waarschijnlijk minder ambitie op beide dossiers. In het geval dat besluitvorming over aanscherping van het EU-ETS en het CBAM inderdaad komend halfjaar plaatsvindt, vinden in het tweede deel van 2022 zogenaamde trilogon (discussie tussen Europese Commissie, Parlement en Raad) plaats, en vervolgens besluitvorming over een 'final deal'.

bijvoorbeeld fossielvrije waterstof, dan kan dit buiten de benchmark vallen en ontvangt het geen gratis rechten meer. Dit werkt een overstap naar CO₂-neutrale processen tegen. De Europese Commissie wil hier wel wijzigingen in aanbrengen, maar waarschijnlijk pas na 2030. De rapporteur in het Europees Parlement wil deze hervorming de komende jaren al invoeren, zodat de nieuwe benchmarks vanaf 2026 kunnen ingaan. Verschillende groene koplopers zijn hier volgens Leon positief over, zij klagen al langer over het oude systeem. Nieuwe benchmarks zullen groene innovaties stimuleren.

⁹ Carbon leakage is een mogelijk risico dat ontstaat wanneer bedrijven uit Europa wegtrekken omdat zij de concurrentieslag met het buitenland verliezen doordat zij hogere kosten maken als gevolg van het Europese klimaatbeleid, dat vaak ambitieuzer is dan het klimaatbeleid in het buitenland.

“Waarschijnlijk gaat een deal over aanscherping van het EU-ETS en het CBAM al in 2022 plaatsvinden; ETS en CBAM zijn zó met elkaar verweven, het wordt dan alles of niets.”

Wat is CBAM en waarom stelt de Europese Commissie de introductie van dit systeem voor? Kortgezegd heeft het CBAM als doel ervoor te zorgen dat de hogere kosten voor productie vanwege de energietransitie er niet toe leiden dat Europese bedrijven de concurrentiestrijd verliezen van producenten buiten Europa die op een minder duurzame manier hun producten produceren. Het CBAM moet het enerzijds voor bedrijven binnen de Europese Unie mogelijk maken om te verduurzamen, en anderzijds dient het als prikkel voor bedrijven in landen buiten Europa om dit ook te doen.

Waarover bestaat momenteel nog discussie?

De Europarlementariër die een belangrijke rol speelt op dit dossier (de rapporteur), Mohammed Chahim (PvdA), heeft een voorstel ingediend voor verbreding van het CBAM¹⁰. Enerzijds door meerdere sectoren onder het CBAM te laten vallen: Chahim stelt voor om additioneel aan het Commissievoorstel – om te beginnen met aluminium, cement, elektriciteit, ijzer en staal, en meststoffen – ook waterstof, organische chemie en plastic mee te nemen. Daarnaast stelt hij voor om ook indirecte CO₂-emissies in het CBAM mee te nemen. In het Commissievoorstel van CBAM worden namelijk alleen de directe CO₂-emissies meegenomen. Hierdoor vallen veel emissies buiten de regeling, denk aan producten waarvoor elektriciteit is gebruikt die is opgewekt op basis van kolen.

Tegenstanders van het voorstel om indirecte CO₂-emissies nu al mee te nemen, geven aan dat de informatie die nodig is om indirecte emissies te bepalen niet makkelijk voorhanden is. Chahim's voorstel om indirecte emissies toe te voegen aan CBAM, is volgens Leon echter hoognodig. Leon legt uit dat dit bijvoorbeeld kan door de *burden of proof* voor het verzamelen van data over indirecte CO₂-emissies bij importeurs of buitenlandse producenten neer te leggen. Als die geen informatie aanleveren, kunnen zij een 'bestraffende standaardwaarde' toegewezen krijgen voor hun indirecte uitstoot, bijvoorbeeld berekend op basis van het gemiddelde van de 10% slechtst presterende nutsbedrijven in een land/regio. Op deze manier wordt het CBAM zo hoog, dat dit een enorme drijfveer is voor importeurs om wél de werkelijke indirecte CO₂-emissiedata aan te leveren.

¹⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-PR-697670_EN.pdf

En wie gaat op korte termijn iets merken van CBAM?

De impact die de introductie van CBAM op andere landen gaat hebben, is in een recente studie van denktank E3G¹¹ onder de loep genomen. Volgens hen heeft het voorstel van de Europese Commissie waarschijnlijk een beperkt effect op grote landen zoals China en de VS. Hun studie vorig jaar liet zien dat de VS nauwelijks getroffen wordt (€ 10 miljoen netto kosten bij de introductie van het systeem en in 2035 is de 'heffing' zo'n € 25 miljoen). Voor China zullen de invoerkosten stijgen, maar het concurrentievoordeel verbeteren omdat de heffing als gevolg van CBAM in andere landen hoger zal zijn. De verwachting is dat met name Rusland, Oekraïne en Turkije een forse CBAM-heffing zullen moeten gaan betalen.

Dit vanwege het type producten dat zij aan Europa verkopen en het grote verschil tussen hun klimaatbeleid en dat van de EU. De kosten voor Europa's handelspartners kunnen echter flink gaan oplopen als de voorstellen van Mohammed Chahim omtrent indirecte emissies en extra sectoren worden aangenomen. De VS exporteren elk jaar bijvoorbeeld miljarden aan chemicaliën naar Nederland en de rest van Europa. De heffing die landen moeten betalen als gevolg van CBAM, kunnen natuurlijk lager uitvallen indien zij meer actie ondernemen om de industrie en nutsbedrijven in hun land te verduurzamen. En juist op dit punt zien we eigenlijk nu al dat het CBAM een positief effect heeft. Vanwege de aankondiging van het Europese CBAM zijn Oekraïne en Turkije bijvoorbeeld bezig een eigen ETS te introduceren. De Turkse hoofdonderhandelaar van COP26 heeft onlangs aangegeven dat deze ambities onder andere voortvloeien uit druk van het CBAM.¹² Dat zou mooi zijn, want dan behaalt de EU mogelijk al een deel van haar doelen met het CBAM, namelijk dat andere landen meer gaan doen. De eerste paar jaar (2023-2025) zal het CBAM overigens uit een testfase bestaan, waarin alleen benodigde data worden verzameld. CBAM heeft dan nog geen financiële consequenties.

In Europa zijn veel bedrijven met innovaties bezig om de uitstoot van broeikasgassen bij productieprocessen te verlagen. Van welke innovaties verwacht jij dat ze volgend jaar een grote impact gaan hebben? Welke invloed heeft dat op Nederland?

Leon is erg enthousiast over de rol die fossielvrij waterstof in de staalsector gaat spelen. Onder fossielvrij wordt verstaan: elektriciteit opgewekt door een kerncentrale en/of duurzame energie. In 2021 heeft een van de groene koplopers waar #SustainablePublicAffairs mee werkt, het Zweedse staalbedrijf SSAB, laten zien dat het nu al mogelijk is om op kleine schaal fossielvrij staal te produceren met een op fossielvrij waterstof gebaseerd productieproces.¹³ Dit proces vervangt de huidige methode om ijzererts te reduceren tot ijzer (waar vervolgens staal mee wordt gemaakt) met behulp van kolen en aardgas.

Ten slotte geeft Leon mee dat het belangrijk is om goed na te denken over de rol van blauwe waterstof in de energietransitie en de voorwaarden voor (eventuele) subsidie van nieuwe installaties. Nederland zet in op groene én blauwe waterstof (waterstof gemaakt van aardgas, waarbij de daarbij vrijkomende uitstoot wordt afgevangen en voor eeuwig opgeslagen, red.). Leon merkt op dat blauwe waterstof projecten toekomstbestendig moeten zijn. Waterstofinstallaties blijven namelijk zo'n 20 tot 25 jaar staan, oftewel ver na 2040. Als de Nederlandse overheid de productie van blauwe waterstof subsidieert, en een project geen (technische) potentie heeft om op den duur nagenoeg klimaatneutraal te worden, dan wordt een situatie gecreëerd vergelijkbaar met de uitfasering van de kolencentrales. Projecten dienen dan wellicht voortijdig te sluiten. Een voorbeeld is de Onyx kolencentrale.

Deze is in 2015 gebouwd als een van de meest efficiënte van Europa, maar had na een paar jaar al geen bestaansrecht meer toen het Nederlandse klimaatbeleid werd opgevoerd. Dit kost de Nederlandse staat en daarmee de belastingbetaler zo'n 200 miljoen euro.¹⁴ Het is belangrijk om van deze les uit het verleden te leren en bij blauwe waterstof niet dezelfde fouten te maken.

Vragen?

Heeft u vragen naar aanleiding van dit artikel? Neem dan contact op met Joachim Schellekens via j.schellekens@berenschot.nl

¹¹ <https://www.e3g.org/news/new-study-shows-limited-trade-impacts-of-european-carbon-border-adjustment-mechanism/>
¹² <https://www.politico.eu/article/eu-carbon-border-adjustment-mechanism-turkey-paris-accord-climate-change/>

¹³ <https://www.ssab.com/news/2021/10/ssabs-fossilfree-steel-featured-in-volvo-groups-vehicle>
¹⁴ <https://www.reuters.com/markets/commodities/onyx-coal-fired-power-plant-shut-with-dutch-government-support-2021-11-30/>

Centrale controleinstanties en hun rol in de overgang naar duurzaamheid: de Europese Rekenkamer

Zonder uitstekende publieke instellingen is de *overgang naar duurzaamheid* niet mogelijk. Dat blijkt ook uit de zeventien Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) die alle lidstaten van de Verenigde Naties in 2015 hebben goedgekeurd. Een van de concrete doelen van SDG 16 (16.6) is dat instellingen die zich inzetten voor de uitvoering van de SDG's "*doeltreffend, verantwoordelijk en inclusief*" moeten zijn. Verantwoording is dus een van de drie pijlers van institutionele kwaliteit. In 2018 heeft de Economische en Sociale Raad van de VN de elf zogeheten 'CEPA-beginselen voor doeltreffend bestuur voor duurzame ontwikkeling' bekrachtigd¹⁵. Drie van die beginselen houden direct verband met verantwoording: integriteit van ambtenaren, transparantie bij publieke instellingen en onafhankelijk toezicht. Dat laatste betekent: "Voor behoud van vertrouwen in de overheid dienen toezichtsorganen te handelen op basis van strikt professionele overwegingen en zonder tussenkomst en invloed van derden."

Volgens SDG 16 dienen nationale *hoge controle-instanties (HCI's)* dus een essentiële rol te spelen bij de uitvoering van de SDG's. In veel landen hebben die HCI's hun gerichte controles van beleid, wetgeving en overheidsuitgaven met betrekking tot de 17 doelen al opgevoerd. Op mondiaal niveau werken ze hierbij samen in *INTOSAI* en op Europees niveau in *EUROSAI*.

Duurzame ontwikkeling is een kernonderdeel van het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht) en de EU is een belangrijke speler als het gaat om de overgang naar duurzaamheid op het gebied van financiering, post-Covid herstellinvesteringen, mobiliteit, energie, voedsel, circulaire economie en de bescherming van biodiversiteit. De Europese Commissie, de uitvoerende macht van de EU, heeft met de Europese Green Deal en het ambitieuze Europese Klimaatplan al diverse wettelijke en financiële initiatieven genomen ter bevordering van duurzame ontwikkeling.

"Auditors doen niet alleen controlewerkzaamheden maar formuleren ook aanbevelingen voor beslissers. Beide zijn belangrijk."

Tegen deze achtergrond is het logisch dat de *Europese Rekenkamer (ERK)*, de eigen onafhankelijke auditor van de EU, haar eigen werkprogramma heeft aangepast en meer nadruk legt op duurzaamheid. De opdracht van de ERK: "Aan de hand van onze onafhankelijke, professionele en impactvolle controlewerkzaamheden controleren we de zuinigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, wettigheid en regelmatigheid van EU-maatregelen om de verantwoording, de transparantie en het financieel beheer te verbeteren en zo het vertrouwen van de burgers te vergroten en doeltreffend te reageren op de uitdagingen van vandaag en morgen waarmee de EU wordt geconfronteerd."

¹⁵ Comité van deskundigen inzake openbaar bestuur (CEPA) van de VN (2018): Principles of effective governance for sustainable development.

De ERK is gevestigd in Luxemburg, telt ongeveer 900 medewerkers uit alle EU-landen en staat onder leiding van een college met één lid uit elke lidstaat. Een van de leden van de ERK die het meest betrokken is bij verantwoording van duurzaamheidsinitiatieven is *Eva Lindström*. Voordat zij in maart 2018 namens Zweden lid werd van de ERK was ze onder andere begrotingsdirecteur op het Zweedse ministerie van Financiën, auditeur-generaal van Zweden, en staatssecretaris onder de minister van Economie en Innovatie. Tijdens de voorbereidingen voor dit artikel voor *Forecasting Europe* mochten we haar spreken.

Recente ERK-rapporten over duurzaamheid op het gebied van landbouw, energie en visserij en speciale nummers van het ERK Journal over de SDG's (2019), klimaatverandering (2020) en rampen en crisisbeheersing (2021) zijn geen toeval. Lindström: *Onze prioriteiten sluiten hiermee nu aan op de politieke prioriteiten van de EU, dus met name duurzaamheid en digitalisering. Dat de ERK deze onderwerpen nu ook meeneemt, is dan ook een logische stap.*"

Deze koerswijziging past in een bredere trend in politiek en economie om meer naar de lange termijn te kijken en voor te bereiden op een overgang naar duurzaamheid. Lindström is tevreden over alle aandacht die de speciale nummers van het ERK Journal over de SDG's en het klimaat hebben gekregen. De ERK vindt het belangrijk om een goed voorbeeld te geven, maar doet dat zeker niet alleen. Lindström verwijst naar belangrijke discussies die plaatsvinden binnen EUROSAI, het Europese netwerk van nationale HCI's. Daar worden aanbevelingen geformuleerd over onder andere het controleren van SDG-doel 16.6, dat gericht is op de ontwikkeling van doeltreffende, verantwoordelijke en inclusieve instanties voor duurzame ontwikkeling.

De verantwoordingsaanpak van de ERK sluit aan op de hedendaagse visie dat verantwoording zowel actie als proces is. Lindström: *"Auditors doen niet alleen controlewerkzaamheden maar formuleren ook aanbevelingen voor beslissers. Beide zijn belangrijk."*

Daarnaast moeten auditors aanvoelen wat er in de samenleving leeft. Uit de Eurobarometer blijkt bijvoorbeeld dat voor EU-burgers klimaatverandering prioriteit nummer 1 is. Burgers verwachten dat beleidsmakers ervoor zorgen dat we de doelen voor 2030 en 2050 realiseren. Dat is dus een belangrijk onderwerp voor controles op zowel EU- als nationaal niveau. Klimaatacties en -toezeggingen moeten verdergaan dan papieren presentaties *"Auditors willen zien wat er werkelijk gebeurt"*, zo bevestigt Lindström.

Er is nog een andere mogelijke reden waarom HCI's zo belangrijk zijn geworden voor de bevordering van duurzaamheid. Beleidsmakers concentreren zich vaak op de *inhoud* van beleid en hebben geen oog voor *de manier waarop* het moet worden uitgevoerd, dus met welke mechanismen en door wie¹⁶. Beleidsdoelen worden soms geformuleerd zonder goed rekening te houden met de bestuurlijke uitvoering en hoe de voortgang wordt gemeten. Lindström is van mening dat auditors een bijdrage zouden moeten leveren aan de ontwikkeling van criteria voor de validering van beleid en dat ze zich hard zouden moeten maken voor meer transparantie. Beleidsdoelen zouden ook concreet genoeg moeten zijn zodat ze kunnen worden gecontroleerd.

Hoge controle-instanties zijn een vaste waarde geworden in het institutionele 'ecosysteem' van duurzaamheid, maar volgens Lindström is er geen reden voor zelfgenoegzaamheid: "De ERK en nationale auditinstanties moeten zich voortdurend aan nieuwe omstandigheden aanpassen. We leren van elkaar over nieuwe ontwikkelingen, zoals de rol van de NextGeneration EU, nieuwe arbeidsomstandigheden en het meten van gendergelijkheid. Dat duurzaamheid regelmatig een rol speelt, maakt de zaken voor auditors weliswaar ingewikkelder, maar ook interessanter.

Vragen?

Heeft u vragen naar aanleiding van dit artikel? Neem dan contact op met Louis Meuleman via l.meuleman@berenschot.nl

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Meuleman, L., 2021. *Public Administration and Governance for the SDGs: Navigating between Change and Stability*. Sustainability, 13(11), p.5914.

NAVO & trans-Atlantische innovatie: nieuwe kansen voor het Nederlands MKB

Bij de NAVO denkt u misschien niet meteen aan kansen voor ondernemingen. Toch betreft de NAVO juist de particuliere sector, en met name het mkb, bij de huidige uitdagingen op het gebied van veiligheid. Voorbeelden van dergelijke uitdagingen zijn de stijgende spanningen aan de grens tussen Polen en Wit-Rusland, de toenemende invloed van China en het groeiend aantal cyber-, hybride en andere asymmetrische dreigingen. Een nieuw Innovatie Fonds van de NAVO investeert naar verwachting € 1 miljard in innovaties in NAVO-landen, gericht op opkomende en ontwrichtende technologieën. Berenschot sprak hier onlangs over met David van Weel, Assistant Secretary General of the Emerging Security Challenges Division, op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel. Deze Nederlandse topfunctionaris praatte ons bij over de innovatieontwikkelingen die we in 2022 van de NAVO kunnen verwachten.

Wat kunnen we verwachten in 2022?

1. De NAVO werkt aan de uitvoering van twee nieuwe initiatieven voor behoud van haar technologische voorsprong: DIANA en het Innovatie Fonds. Beide hebben tot doel een brug te slaan tussen de defensiemarkt en het mkb.
2. Nederlandse mkb-bedrijven komen in aanmerking voor deelname aan DIANA en kunnen hun voordeel doen met het NAVO Innovatie Fonds.
3. De NAVO en de EU blijven samenwerken ter versterking van hun aanpak van technologie en innovatie.

“Veel van de dreigingen voor onze veiligheid zijn hybride en niet-militair van aard. Dat geldt bijvoorbeeld voor artificiële intelligentie (AI), een technologie die steeds vaker tegen ons wordt ingezet”

De NAVO is volgens David doordrongen van het belang van innovatie voor de defensiesector: *“Start-ups en mkb-bedrijven in de lidstaten zijn zich niet altijd bewust van de toepasbaarheid van hun producten in de defensie- en veiligheidssector. Denk aan innovaties op het gebied van zelfrijdende voertuigen met bijvoorbeeld automatisch inparkeren, files omzeilen en dodehoekdetectie. In een militaire context kunnen dit soort geavanceerde technologieën een bijdrage leveren aan de veiligheid van onze mensen, toezichtmissies en operaties voor het opsporen en vernietigen van Improvised Explosive Devices (IED's). Maar het gaat verder. Veel van de dreigingen voor onze veiligheid zijn hybride en niet-militair van aard. Dat geldt bijvoorbeeld voor artificiële intelligentie (AI), een technologie die steeds vaker tegen ons wordt ingezet. We hebben behoefte aan innovatieve ideeën uit de particuliere sector om dit soort uitdagingen het hoofd te kunnen blijven bieden, om onze technologische voorsprong te behouden en om onze burgers te beschermen.”*

“Start-ups en mkb-bedrijven in de lidstaten zijn zich niet altijd bewust van de toepasbaarheid van hun producten in de defensie- en veiligheidssector”

Daarom zijn de NAVO-leiders in het voorjaar van 2021 twee nieuwe initiatieven overeengekomen: een civiel-militaire Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA) en het NAVO Innovatie Fonds. Volgens Van Weel bieden beide initiatieven de particuliere sector, en met name het mkb, unieke kansen. *“Met DIANA slaan we een brug tussen defensie en innovatie in veiligheid. Dat doen we door de NAVO-lidstaten, dus de gebruikers, te koppelen aan innovators, en dan met name aan mkb-bedrijven. DIANA verbindt de defensiemarkt met mkb-bedrijven en start-ups en is het contactpunt voor innovatieve bedrijven in alle lidstaten. Deelnemers aan DIANA krijgen niet alleen toegang tot de wetenschappelijke expertise van de NAVO en operationele eindgebruikers, maar wellicht ook tot dertig defensiemarkten. Verder zorgt het Innovatie Fonds al in een vroeg stadium voor strategische investeringen op de lange termijn, met name voor baanbrekende innovaties voor zowel burgerlijke als militaire doeleinden.”*

Wist u dat ...

1. 21 landen op dit moment lid zijn van zowel de NAVO als de EU?
2. de EU en de NAVO op diverse terreinen samenwerken, zoals bij hybride dreigingen, cyberdefensie, maritieme veiligheid, terrorismebestrijding en militaire mobiliteit?
3. de gezamenlijke verklaringen van de EU en de NAVO de basis zijn voor gemeenschappelijke acties die beide organisaties zijn overeengekomen?
4. momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe gezamenlijke verklaring van de EU en de NAVO, die binnenkort wordt bekendgemaakt?

DIANA zou uiterlijk 2023 operationeel moeten zijn. Het handvest is momenteel in ontwikkeling, maar Berenschot heeft begrepen dat ondernemingen te zijner tijd zullen worden uitgenodigd om lid te worden van een netwerk van testcentra en *accelerator sites* in NAVO-landen. DIANA biedt een versnellingsprogramma waarin bedrijven onder andere de toepasbaarheid van hun producten in de defensiesector kunnen omschrijven, een proces dat samen met militaire eindgebruikers wordt opgezet. Van Weel hierover: *“Innovatieve bedrijven in NAVO-landen die van mening zijn dat hun toepassing geschikt is voor zowel burgerlijke als militaire doeleinden, zullen worden uitgenodigd die aan NAVO-eindgebruikers te toetsen. We verheugen ons op de samenwerking met deze knappe koppen en zullen elk briljant idee zo veel mogelijk ondersteunen.”*

Een ander (gerelateerd) initiatief is het Innovatie Fonds, dat wordt gefinancierd door geïnteresseerde NAVO-landen. Bij besluiten over subsidies van dit fonds ligt de nadruk op zeven kerngebieden¹⁷. Cruciaal hierbij is dat de NAVO wil investeren op basis van behoeften in de markt en technologische voorsprong, zonder in te spelen op politieke belangen of beleidsoverwegingen.

Unieke toegang voor het mkb

Nederland weet als het op vijf na meest innovatieve land ter wereld¹⁸ dat het mkb belangrijk is voor de ontwikkeling van creatieve ideeën en innovatie en dat mkb-bedrijven oplossingen bieden voor complexe maatschappelijke vraagstukken. Het is dan ook geen verrassing dat ons land een enthousiast voorstander is van nieuwe NAVO-initiatieven. *“Een tijdje geleden hebben we landen verzocht voorlopige voorstellen voor DIANA en het Innovatie Fonds in te dienen. Het deed me goed om te zien dat Nederland een van de maar liefst zeventien lidstaten was die een bijdrage wil leveren aan het fonds en ik verheug me op de samenwerking bij de implementatie van beide initiatieven”*, aldus Van Weel.

Ook Berenschot is van mening dat Nederlandse ondernemingen, en vooral mkb-bedrijven, met de NAVO zouden moeten samenwerken. Met name DIANA biedt unieke toegang tot de defensiemarkten van alle dertig NAVO-lidstaten, wat deelname commercieel aantrekkelijk maakt. De verwachting is dat lidstaten bereid zijn door DIANA en het Innovatie Fonds ondersteunde innovatieve technologieën en toepassingen aan te schaffen. Ook interessant om te weten is dat de NAVO vooral belangstelling heeft voor ondersteuning van duurzame en groene toepassingen, iets wat in onze ogen relevant is voor de Nederlandse markt. Het bondgenootschap heeft onlangs overeenstemming bereikt over de allereerste Climate Action and Security Agenda, wat bevestigt dat ook klimaatverandering een rol speelt bij innovatie binnen de NAVO. *“Onze belangstelling voor innovatie en groene technologie gaan hand in hand. We zetten concrete stappen in de dringende strijd tegen klimaatverandering en erkennen het belang van duurzame innovatie”*, benadrukt Van Weel.

¹⁷ Artificiële intelligentie, data & computertechnologie, autonomie, quantumtechnologie, biotechnologie en mensverbetering ('human enhancement'), hypersonische technologie, ruimte. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_184303.htm

¹⁸ <https://www.weforum.org/agenda/2021/09/worlds-most-innovative-countries-innovation/>

Meer samenwerking tussen NAVO en EU nodig

De EU zet zich net als de NAVO in voor versterking van de defensiecapaciteit door samenwerking met de particuliere sector. Zo is de EU gestart met een Europees Defensie Fonds (EDF) van bijna € 8 miljard waarmee zowel onderzoeks- als ontwikkelingsprojecten op het gebied van defensie worden gesubsidieerd. Het lijkt daarom relevant te onderzoeken hoe de NAVO en de EU samen maximale kansen creëren voor innovatie die voor beide van belang is. Van een concurrentiestrijd is dus geen sprake, benadrukt Van Weel: *“De NAVO en EU kennen gemeenschappelijke waarden maar ook dezelfde dreigingen en uitdagingen. De bescherming van onze veiligheid wordt steeds complexer en vraagt om nauwere samenwerking. Daarom blijven we met de EU samenwerken voor een nog sterkere aanpak van nieuwe technologieën en innovatie.”*

Van Weel wijst er verder op dat diverse NAVO-landen al een eigen innovatiestructuur hebben en benadrukt het belang van complementariteit: *“Er is nog genoeg te doen, door ons samen en ieder land apart. We sporen lidstaten aan innovatie op nationaal niveau te stimuleren. Alleen met een gecoördineerde aanpak van de huidige uitdagingen kan de NAVO haar technologische voorsprong behouden en de veiligheid van alle burgers bewaken.”*

Vragen?

Heeft u vragen naar aanleiding van dit artikel? Neem dan contact op met Romana Michelon via r.michelon@berenschot.nl

Gesprekspartners

- **Wim van de Camp** is voormalig CDA politicus, actief in de Tweede Kamer als het Europees Parlement. Bij de Europese verkiezingen van 2009 was hij lijsttrekker van het CDA en in het Europees Parlement hield hij zich onder andere met vervoer bezig. Wim van de Camp is ambassadeur voor het European Year of Rail 2021.
- **David van Weel** is NATO's Assistant Secretary General for Emerging Security Challenges. He is the Secretary General's primary advisor on emerging security challenges and a member of the Secretary General's senior management team.
- Historicus en filosoof **Luuk van Middelaar** (1973) is hoogleraar Grondslagen en praktijk van de Europese Unie en haar instellingen aan de Universiteit Leiden. Van 2010 tot 2014 was Van Middelaar de speechschrijver en politiek adviseur van de voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy. Daarnaast is hij columnist van NRC Handelsblad en De Standaard.
- **Leon de Graaf** is senior consultant circulaire economie en klimaatbeleid bij Sustainable Public Affairs. Hij was voorheen werkzaam bij BusinessEurope, waar hij coördinator was op circulaire economie, carbon border adjustments en hij de jaarlijkse afvaardiging naar de UN klimaatonderhandelingen (COP22-25) leidde.
- Mrs. **Eva Lindström** is namens Zweden lid van de Europese Rekenkamer. Voordat zij in maart 2018 lid werd van de ERK was ze onder andere begrotingsdirecteur op het Zweedse ministerie van Financiën, auditeur-generaal van Zweden, en staatssecretaris onder de minister van Economie en Innovatie.
- **Marieke van Putten** en **Nicky Tanke** zijn beleidsmedewerker bij het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
- **Emma Bree** is beleidsadviseur bij de Autoriteit Persoonsgegevens

Auteurs

- Robert Wester is managing director van Berenschot EU. Samen met zijn team werkt hij aan het uitbouwen van de Europese dienstverlening van Berenschot. Robert is werkzaam voor zowel nationale als Europese organisaties en instellingen op het gebied van communicatie. Vragen? Neem contact op met Robert via r.wester@berenschot.nl.
- Joachim Schellekens is senior consultant bij Berenschot. Hij is energietransitie expert en houdt zich bezig met de vele sociaaleconomische en technische vraagstukken binnen dit domein. In Europees verband is hij goed op de hoogte van ontwikkelingen omtrent de Green Deal en wet -en regelgeving voor waterstof. Vragen? Neem contact op met Joachim via j.schellekens@berenschot.nl.
- Romana Michelon is senior adviseur EU bij Berenschot. Romana heeft een internationale achtergrond met ervaring bij de EU en de NAVO, en is werkzaam vanuit het EU district in Brussel. Zij zet zich in voor het beantwoorden van complexe en strategische vraagstukken voor het Nederlands openbaar bestuur en voor de EU instellingen. Vragen? Neem contact op met Romana via r.michelon@berenschot.nl.
- Tim Geraedts is senior adviseur EU bij Berenschot. Hij is expert op (internationale) mobiliteit in Europa, en houdt zich bezig met de uitbouw van de mobiliteitspropositie van het EU team. Vragen? Neem contact op met Tim via t.geraedts@berenschot.nl.
- Frederik Gevers Deynoot is managing consultant bij Berenschot. Hij richt zich in zijn werk met name op digitale strategie, innovatie en organisatieontwikkeling. Vragen? Neem contact op met Frederik via f.geversdeynoot@berenschot.nl
- Louis Meuleman is als associé werkzaam bij Berenschot. Hij is lid van het wetenschappelijk committee van the European Environment Agency (sustainability and foresight) en visiting professor bij het Instituut voor de Overheid van de Universiteit Leuven. Vragen? Neem contact op met Louis via l.meuleman@berenschot.nl
- Ellemijn van den Ende is programma manager van Berenschot EU. Zij houdt zich bezig met het uitbouwen van de Europese dienstverlening van Berenschot. Vragen? Neem contact op met Ellemijn via e.vandenende@berenschot.nl

Relevante publicaties

- J. Schellekens & B. den Ouden (2020): *How to finance the Green Deal?*
- R. Wester, A. Zondag, C. de Weijer (2021): *Europees Defensiefonds biedt kansen voor het Nederlandse mkb*
- R. Wester, R. Vuijk, B. Pennekamp (2021): *Werken aan succesvolle Europese defensiesamenwerking*
- R. Wester, K. Mook (2020): *Naar een European Year of Rail met impact*
- Meer weten? Voor nadere vragen over de dienstverlening van het Berenschot EU-team kunt u contact opnemen met een van de hiervoor genoemde adviseurs. Bij generieke vragen over Berenschot EU kunt u contact opnemen met Robert Wester, managing director van Berenschot EU, via r.wester@berenschot.nl of 06 15891676.



Missie Berenschot EU

De Europese Unie heeft een grote impact op Rijk, provincies, gemeenten en het bedrijfsleven. Om de meerwaarde van de EU en de kansen die zij biedt optimaal te kunnen benutten, is het van belang dat organisaties hier proactief op inspelen. Berenschot ondersteunt Nederlandse bedrijven en decentrale overheden bij complexe Europese vraagstukken en helpt organisaties die hun vleugels willen uitslaan in Europa te 'europeaniseren'. Daarnaast voeren wij diverse opdrachten uit voor de verschillende Europese instanties. Focus Berenschot EU Het Berenschot EU-team volgt de ontwikkelingen in Europa op de voet en onderhoudt een veelzijdig Europees netwerk.

Met ons kantoor in de Europese wijk in Brussel zitten wij dicht bij het vuur en weten wij als geen ander wat er speelt. Wij hebben Europese kennis en ervaring met betrekking tot de volgende sectoren:

- Openbaar bestuur.
- Energie.
- Defensie.
- Mobiliteit.
- Communicatie.
- HR & Assessments.
- Digitalisering

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl