



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 21 juni 2022
(OR. en)

10437/22

AG 70
INST 245

BEGELEIDENDE NOTA

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 21 juni 2022

aan: de secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Betreft: MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
Conferentie over de toekomst van Europa
Van visie tot concrete actie

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 404 final.

Bijlage: COM(2022) 404 final



Brussel, 17.6.2022
COM(2022) 404 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN
HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**CONFERENTIE OVER DE TOEKOMST VAN EUROPA
Van visie tot concrete actie**

“Voor Europa heeft de herinnering aan het verleden altijd onze toekomst bepaald. Dat is des te belangrijker, nu het ondenkbare weer op ons continent is verschenen. De schandelijke Russische pogingen om de kaart te hertekenen en zelfs de meest tragische episodens van onze geschiedenis te herschrijven, laten ons inzien hoe gevaarlijk het is om onze grip op ons verleden en onze toekomst te verliezen, om in een eeuwig heden te leven en te denken dat zaken nooit kunnen veranderen. Dat er geen betere manieren bestaan om dingen te doen. Ja zelfs: dat zaken altijd hetzelfde blijven, zo lang wij maar niet veranderen. Dat is zo fout! Stilstand is achteruitgang.”

*Voorzitter van der Leyen,
9 mei 2022, slotceremonie van de Conferentie over de toekomst van Europa*

1. INLEIDING

Er is vaak gezegd dat de Europese Unie sneller en verder gaat als dat nodig is. De vaak aangehaalde uitspraak van Jean Monnet dat de Unie “wordt gesmeed tijdens crises en het resultaat is van de oplossingen voor die crises”, is voor een groot deel van de geschiedenis van de EU bewaarheid – niet het minst de afgelopen twee jaar, tijdens de collectieve aanpak van de wereldwijde pandemie en een bloedige aanvalsoorlog aan onze grens. Tegelijkertijd vragen Europese burgers om verandering en hervormingen, en om Europa op hun eigen voorwaarden te verbeteren. Daarom heeft voorzitter van der Leyen in haar politieke beleidslijnen van juli 2019 opgeroepen tot een Conferentie over de toekomst van Europa, als onderdeel van een visie voor een nieuwe impuls voor de Europese democratie; en heeft zij zich geëngageerd om de resultaten ervan op te volgen.

De Conferentie over de toekomst van Europa, die op de Dag van Europa in 2021 van start is gegaan en één jaar heeft gelopen, was een pan-Europese uiting van overlegdemocratie zonder precedent – de grootste in haar soort ooit. De Conferentie heeft ervoor gezorgd dat mensen van alle leeftijden, uit alle landen en van uiteenlopende achtergronden, van wie velen nog nooit met Europa of de opzet van de Europese instellingen te maken hadden gehad, elkaar vonden. Zij brachten allemaal hun verschillende verhalen en perspectieven en hun verschillende talen en identiteiten mee om hun verwachtingen van Europa en een visie van onze toekomst vorm te geven.

Op die manier weerspiegelden de Conferentie en de deelnemers zowel de waarde als de noodzaak om burgers beter te betrekken bij beleid dat hen aangaat. De Conferentie blies nieuw leven in de manier waarop de gelaagde Europese democratie werkt en toonde het potentieel van een echte Europese publieke ruimte waar mensen in de hele Unie de voor hen belangrijkste onderwerpen kunnen bespreken.

Dit werd geïllustreerd door de manier waarom burgers en instellingen, wetgevers en leken de fundamentele kwesties van onze tijd bespraken en oplossingen voorstelden op een aantal gebieden die de toekomst van Europa zullen bepalen: van klimaatverandering en milieu tot digitalisering en democratie, gezondheid en sociale rechtvaardigheid en gelijkheid, de economie en veiligheid, waarden en cultuur, en nog veel meer. De uitkomst is ongetwijfeld beïnvloed door de huidige context, in het bijzonder de samenloop van crises waaraan Europa de afgelopen twee jaar het hoofd heeft moeten bieden. De gevolgen van de coronapandemie op onze gezondheid en economie kwam in alle onderwerpen naar voren, terwijl de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde oorlog van Rusland tegen Oekraïne prangend de noodzaak aantoonde van een sterker Europa in de wereld, dat net als de afgelopen 70 jaar bereid is om vrede en waarden te beschermen.

De Conferentie heeft veel voorstellen van hoge kwaliteit opgeleverd, maar haar succes hangt uiteindelijk af van de hieruit voortkomende verandering. In die geest heeft de Europese Commissie zich er samen met het Europees Parlement en de Raad in de gezamenlijke verklaring van maart 2021 toe verbonden om de voorstellen op te volgen – elk binnen het kader van zijn of haar eigen bevoegdheden en overeenkomstig de Verdragen. Voorzitter von der Leyen heeft deze verbintenis tijdens de slotceremonie van de Conferentie over de toekomst van Europa op 9 mei 2022 bevestigd.

Deze mededeling vormt de eerste stap in die richting. Zij bevat een beoordeling van hetgeen nodig is om de voorstellen van de Conferentie op te volgen, biedt een overzicht van de volgende stappen en schetst op welke manier de lessen van de Conferentie en participatieve democratie het best in het beleid en de wetgeving van de EU kunnen worden ingebed.

2. OPVOLGING: VAN VOORSTEL TOT ACTIE

De voorstellen van de Conferentie, zoals opgenomen in het aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie overhandigde eindverslag, zijn zeer breed, ambitieus en toekomstgericht. Ze zijn gestructureerd volgens negen brede thema's, met natuurlijk overlappingen tussen sommige van de voorgestelde maatregelen.

De Conferentie: veel voorstellen, één visie

Uit een jaar van evenementen, burgerpanels en online verzamelde ideeën zijn 49 voorstellen en 326 specifieke maatregelen¹ rond negen thema's gekristalliseerd:

- ▶ klimaatverandering en milieu,
- ▶ gezondheid,
- ▶ een sterkere economie, sociale rechtvaardigheid en banen,
- ▶ de EU in de wereld,
- ▶ waarden en rechten, rechtsstaat, veiligheid,
- ▶ digitale transformatie,
- ▶ Europese democratie,
- ▶ migratie,
- ▶ onderwijs, cultuur, jeugdzaken en sport

Achter de getallen en tussen de regels van deze concrete suggesties ligt een visie van Europa die het alledaagse leven van mensen – in de stad en op het platteland – eenvoudiger maakt, onze intergenerationele uitdagingen bij de horens vat en resultaten oplevert voor wat mensen het belangrijkste vinden. Van voedsel tot luchtkwaliteit tot de natuur waarvan zij genieten. Van toegang tot betaalbare gezondheidszorg, opleiding en de huizenmarkt tot een gevoel van veiligheid binnen die scholen en huizen.

Over het geheel beogen de voorstellen dat Europa zich richt op maatschappelijke bescherming en billijkheid, en haar waarden en de rechtstaat waarborgt. Ze benadrukken

¹ Zie het eindverslag op het platform van de Conferentie.

dat Europa de krachten en de diversiteit moet bundelen om de grootste problemen van onze generatie aan te pakken – van pandemieën en oorlog tot de groene en digitale transitie of demografische verandering. De noodzaak dat Europa onafhankelijker wordt en zichzelf beter kan bedruipen in vitale gebieden zoals energie, duurzame voedingsmiddelen, grondstoffen en geneesmiddelen, en digitale chips en groene technologieën, cyberveiligheid, beveiliging en defensie, loopt als een rode draad door de verschillende thema's. In hun geheel beschouwd, roepen de maatregelen van de Conferentie Europa ertoe op om actiever te zijn op gebieden die collectief of individueel voor de mensen van belang zijn.

Beoordeling van de voorstellen

Om de Conferentievoorstellen zo transparant en direct mogelijk te beoordelen, moet eerst worden geanalyseerd wat nodig is om ze uit te voeren. **Voor de geloofwaardigheid van de beoordeling moeten de voorstellen zo nauw en letterlijk mogelijk worden gevolgd, zonder herinterpretatie of selectie.** Dat is zo bepaald in de bijlage bij deze mededeling. De 49 voorstellen zijn verdeeld in dezelfde thematische gebieden als gekozen door de Conferentie, en de beoordeling van de Commissie volgt na elk gebied.

De bijlage bevat vier categorieën antwoorden: bestaande initiatieven die de voorstellen betreffen, die waarbij het Europees Parlement en de Raad worden opgeroepen tot het vaststellen ervan; geplande acties die ideeën verwezenlijken waarin nieuwe overwegingen van de Conferentie vervat zijn; en door de voorstellen geïnspireerde nieuwe initiatieven of werkgebieden die onder de bevoegdheid van de Commissie vallen.

De eerste categorie is die waar de Commissie al initiatieven ontplooit die rechtstreeks aan de voorstellen tegemoetkomen. Hieronder valt bijvoorbeeld de Europese klimaatwet, waar wetgeving die EU-klimaatdoelstellingen in wetten vastlegt, al in werking is getreden. Of de wet inzake digitale diensten, die de veiligheid waarborgt van de online wereld, waarin de vrijheid van meningsuiting en kansen voor digitale ondernemingen verzekerd blijven. Ook valt hieronder de oprichting van HERA, de Autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied, die Europa moet helpen beter voorbereid te zijn op grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen en daarop te reageren. Of de historische overeenkomsten die zijn bereikt over minimumlonen en vrouwen in raden van bestuur. Verder omvat deze categorie concrete initiatieven om de internationale partnerschappen en de wereldwijde rol van Europa te versterken, bijvoorbeeld via de Global Gateway-strategie om wereldwijd in slimme, schone en veilige infrastructuur te investeren, conform de waarden van de EU.

De tweede categorie omvat voorstellen van de Commissie waar de medewetgevers momenteel aan werken. In bepaalde gevallen wordt het wetgevingswerk hierdoor bespoedigd, zoals voor het nieuwe migratie- en asielpact, de wet op de artificiële intelligentie, of initiatieven ter versterking van de circulaire economie op het gebied van batterijen of duurzame producten. Dit omvat ook voorstellen in het kader van het pakket Fit for 55, die van essentieel belang zijn voor de Europese klimaatdoelstellingen en om de energieafhankelijkheid te verkleinen. Of ons initiatief om de veerkracht van de EU en de technologische soevereiniteit te vergroten door middel van maatregelen zoals de chipwet.

De derde categorie omvat die gebieden waarop de Commissie al voorstellen wilde doen, en nu de suggesties van de Conferentie in aanmerking neemt. Hieronder valt de wet inzake mediavrijheid, die is bedoeld om het pluralisme en de onafhankelijkheid van de media

op de interne markt van de EU te waarborgen, en een wetsvoorstel om onze voor de dubbele transitie of de nieuwe Europese innovatieagenda vereiste bevoorrading van grondstoffen te versterken. Of het wetgevingskader dat beoogt de transitie naar duurzame voedselsystemen te versnellen en te vereenvoudigen. De komende weken en maanden dient de Commissie ook voorstellen in die rechtstreeks tegemoetkomen aan een aantal voorstellen, bijvoorbeeld over natuurherstel of een verbod op toegang tot de Europese markt voor producten die van dwangarbeid afkomstig zijn.

Tot slot **omvat het vierde gebied voorstellen van de Conferentie die geheel of gedeeltelijk nieuw zijn**, en waarvoor nieuwe initiatieven of voorstellen van de Commissie nodig zijn. De gebieden waarop de Conferentie nieuwe werkzaamheden heeft voorgesteld, omvatten een grotere nadruk op een beter begrip van geestelijke gezondheidskwesties en voorstellen om die in Europa beter aan te pakken. Andere aanbevelingen hebben betrekking op voedsel- en voedingszekerheid, en betere informatie over de ecologische voetafdruk en de omgang met dierenwelzijn van producten. Een gecoördineerde Europese benadering van de monitoring van het darknet en een grotere nadruk op de delving van cryptovaluta zijn ook voorgesteld.

De opvolgingsbeginselen

De beoordeling geeft een duidelijke richting aan en brengt de gebieden in kaart waar de Commissie voorstellen moet indienen. De Commissie zal dit **zo pragmatisch mogelijk** doen, via wetgeving of op andere wijze. Zij benut het initiatiefrecht dat zij in de Verdragen krijgt, ten volle, en houdt daarbij rekening met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit en de voorschriften inzake betere regelgeving. Dit omvat een beoordeling van de mogelijke gevolgen van de beschikbare beleidsopties, waarbij voor negatieve gevolgen moet worden gewaakt en moet worden onderzocht welk niveau het meest voor besluitvorming geschikt is.

Er zijn verder trouwens vele gebieden zijn waar de Commissie **niet-wetgevende maatregelen** moet nemen, hetzij omdat zij op die gebieden slechts beperkt tot wetgeving bevoegd is, hetzij omdat dat de beste manier is om het gewenste resultaat te bereiken. Daarnaast vallen niet alle voorstellen onder de bevoegdheid van de Commissie, en kunnen sommige beter door andere EU-instellingen, de lidstaten of door lokale en regionale autoriteiten in gang worden gezet.

De eerste reeks nieuwe voorstellen wordt door voorzitter von der Leyen aangekondigd in de **Staat van de Unie** in september 2022, alsook in de begeleidende intentieverklaring. Deze voorstellen worden opgenomen in het werkprogramma van de Commissie voor 2023. Een aantal moet ook worden opgenomen in de tussen de EU-instellingen overeengekomen gemeenschappelijke wetgevingsprioriteiten en in toekomstige werkprogramma's van de Commissie.

Verdragen: het beste maken van wat we hebben, en veranderen wat we moeten

Bij de opvolging van deze voorstellen **mogen hervormingen en beleidsmaatregelen elkaar niet uitsluiten bij het bespreken van Verdragswijzigingen**. Verdragswijziging moet geen doel op zichzelf zijn, en voor het grootste deel van de maatregelen kan en zal veel mogelijk zijn binnen de bestaande Verdragen. Net als grondwetten van de lidstaten zijn

de EU-Verdragen levende instrumenten. De EU-instellingen en de lidstaten zijn overeengekomen om tijdens deze Commissietermijn het volledige potentieel van de EU-Verdragen te benutten, bij de aanschaf van miljarden vaccins voor de Europese burgers of voor een impuls van de economie van de toekomst door middel van NextGenerationEU. De EU heeft voor dezelfde periode ook een ambitieus en wettelijk bindend pad naar klimaatneutraliteit uitgestippeld, de spelregels in de digitale wereld opnieuw bepaald en kleine ondernemingen via het SURE-programma ondersteund om hun personeel tijdens de pandemie te behouden. Dit alles is mogelijk gemaakt door de politieke wil die de instellingen in samenwerking hebben getoond, om het hoofd te bieden aan de dringende aard van de uitdagingen.

Er is ook onbenut potentieel binnen de bestaande Verdragen dat aan de Conferentievoorstellen tegemoet kan komen, met name in het gebruik van de **“overbruggingsclausule” om op bepaalde beleidsterreinen naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen te gaan**. Voorzitter von der Leyen had deze mogelijkheid uitdrukkelijk benoemd in haar politieke beleidslijnen en in de Staat van de Unie, op gebieden als energie en belasting, en voor belangrijke onderdelen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, zoals sancties en mensenrechten.

Enkele ideeën van de Conferentie zijn evenwel echt vernieuwend, en roepen de EU op om nieuwe en onbekende wegen in te slaan. In dit kader roepen sommige voorstellen uitdrukkelijk op tot Verdragswijziging. Dit is onder meer het geval op gebieden als gezondheid of defensie.

De Conferentie heeft een nieuw momentum gecreëerd om het Europese project te vernieuwen en te verbeteren, voortbouwend op het fundament en dat actualiserend waar nodig. Zoals voorzitter von der Leyen beschreef tijdens haar toespraak tot de Conferentie, **staat de Commissie altijd aan de kant van diegenen die de Europese Unie willen hervormen om haar beter te laten functioneren, inclusief via Verdragswijziging indien dat nodig mocht zijn**.

In die zin is de Commissie verheugd over de bereidheid van het Europees Parlement om voor het eerst zijn krachtens het Verdrag van Lissabon verworven bevoegdheid te gebruiken om wijzigingen aan de Verdragen voor te stellen. Het Parlement heeft een aantal gebieden gedefinieerd waar het van mening is dat Verdragswijzigingen moeten worden besproken binnen een **Conventie**. De Commissie is bereid om haar institutionele rol overeenkomstig artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ten volle te spelen, en in het bijzonder om haar advies te verstrekken in reactie op een raadpleging van Europese Raad.

3. DE TOEKOMST: DE BURGER IN HET HART VAN DE EUROPESE DEMOCRATIE PLAATSEN

Niet alleen de kwaliteit en de kwantiteit van de beleidsvoorstellen en hun impuls voor hervormingen is opvallend, maar de Conferentie schetste ook een beeld van de **manier waarop de Europese publieke ruimte kan floreren en hoe onze democratie kan worden verrijkt, op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau**, door burgers te betrekken. Zij heeft honderden informele bijeenkomsten en debatten bijeengebracht in alle hoeken van Europa. Nieuwe overlegformaten, zoals het meertalig digitaal platform, of de Europese burgerpanels, stelden Europeanen in staat hun ideeën te delen over zaken die zij voor de toekomst van onze Unie van belang achtten. Ook de standpunten van diegenen die het

moeilijkst te bereiken zijn, diegenen die zich zelden met de politiek bemoeien of niet hebben gestemd tijdens vorige Europese verkiezingen, zijn gehoord.

Een aantal innovaties van de Conferentie biedt een leidraad om burgers beter te betrekken bij het bepalen van prioriteiten en ambities, en om beleid op Europees niveau te ontwerpen en uit te werken. Voortbouwend op de Conferentie en haar eigen bestaande instrumenten **zal de Commissie manieren voorstellen om te waarborgen dat burgers nauwer bij EU-beleidsvorming worden betrokken.**

Een centraal en bijzonder innovatief kenmerk van de Conferentie waren de **Europese burgerpanels**. In totaal 800 willekeurig gekozen burgers, van wie een derde jongeren, is voor overlegsessies bijeengekomen. Een aantal lidstaten heeft op dezelfde basis nationale burgerpanels georganiseerd.

Voortbouwend op dit succes zal **de Commissie, voorafgaand aan bepaalde belangrijke voorstellen, burgerpanels in staat stellen om te overleggen en aanbevelingen te doen**, als onderdeel van haar bredere beleidsvorming en conform de beginselen van betere regelgeving. Afhankelijk van de kwestie kunnen dit pan-Europese of kleinere gerichte panels zijn om specifieke beleidskwesties te bespreken. Net als voor de Conferentie moeten de deelnemers willekeurig worden gekozen, maar ze moeten wel de diversiteit en de demografie van Europa weerspiegelen. Jongeren moeten een derde van de deelnemers uitmaken. Indien van toepassing wordt een “panelverslag” in de effectbeoordeling opgenomen, met een samenvatting van de uitkomsten van deze participatieve en overlegprocessen. Als alle deelnemers jongeren zijn, wordt dit een “jongerentoets” genoemd. **Het eerste van deze nieuwe generatie burgerpanels gaat van start in de context van de Staat van de Unie van 2022.**

Op **meertalig digitaal platform** konden deelnemers met enkele muisklikken ideeën uitwisselen en bespreken, en het bood een verzamelplaats voor de vele evenementen die in Europa plaatsvonden onder de paraplu van de Conferentie. Tegen mei 2022 hadden bijna vijf miljoen individuele bezoekers het meertalig digitaal platform bezocht en er waren meer dan 750 000 deelnemers, 18 000 besproken ideeën en ruim 6 500 evenementen.

In antwoord op de oproepen van de Conferentiedeelnemers om online overlegplatformen op te zetten, wordt het **portaal “Geef uw mening”** van de Commissie een enkel contactpunt voor online burgerparticipatie, waar alle informatie over burgerparticipatiemechanismen binnen de Commissie wordt gebundeld. Deze nieuwe online hub integreert de belangrijkste kenmerken van het meertalig digitaal platform van de Conferentie: rechtstreekse uitwisseling tussen burgers, opmerkingen maken – in alle talen, dankzij eTranslation – maar ook online raadplegingen en het hosten van online participatie-evenementen. Het vormt de basis voor een nieuw ecosysteem van democratische participatie en innovatie.

Deze maken deel uit van de bredere activiteiten van de Commissie om de Europese democratie en openbare ruimte te versterken. Nu conflicten en autoritaire regimes wereldwijd in aantal toenemen, **vereisen en verdienen democratieën en democratische weerbaarheid meer dan ooit de aandacht.** De Commissie heeft recent, in het kader van het Actieplan voor Europese democratie, maatregelen voorgesteld om Europese politieke partijen te versterken en ze in staat te stellen grensoverschrijdend campagne te voeren, als onderdeel van maatregelen om de integriteit van verkiezingen en het open democratische debat te beschermen. Ze heeft ook voorstellen ingediend om de rechten van mobiele EU-burgers te beschermen en te versterken, met name voor Europese verkiezingen. Op dezelfde leest heeft het Europees Parlement recent voorgesteld de **EU-kieswet te hervormen**, en om bij de volgende Europese verkiezingen transnationale lijsten op te

nemen. De Commissie ondersteunt het Europees Parlement om binnen de Raad overeenstemming over de kieswet te bereiken.

Dit is ook een gelegenheid om na te denken over de manier om de ervaringen van de Conferentie te benutten om een Europese burgeridentiteit te ontwikkelen. Daarvoor is het met name nodig om te beoordelen hoe opleiding en communicatie ruimte kunnen bieden voor de ontwikkeling van dit soort participatie.

4. CONCLUSIE

Zoals beschreven in deze mededeling en de bijlage daarbij, heeft de Conferentie veel werk materiaal opgeleverd. Maar zij heeft ook veel geboden om van te leren en om te behouden – niet het minst de energie en het momentum om Europa te verbeteren en vooruit te laten gaan. De Conferentie is afgelopen, maar nu beginnen de werkzaamheden om de heldere voorstellen voor een beter Europa uit te werken en te zorgen dat alle burgers betrokken kunnen blijven bij beleid dat hen aangaat.

De Conferentie heeft laten zien dat Europeanen vastbesloten zijn een betere toekomst te bouwen. Zij zien de Europese Unie als een manier om die te verwezenlijken en willen die opbouwen, samen met hun gekozen vertegenwoordigers. Een Europa van vrede en voorspoed, billijkheid en vooruitgang, een Europa dat sociaal en duurzaam is, dat verzorgt maar ook de durf heeft om gewaagd beleid uit te voeren ten bate van alle generaties. Hun visie is helder, en de vele initiatieven in deze mededeling stellen de Commissie in staat die visie in concrete actie om te zetten.

De opvolging van de uitkomsten van de Conferentie is een gedeelde verantwoordelijkheid van de deelnemende instellingen, binnen hun institutionele bevoegdheid en met inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Heldere en doeltreffende communicatie is van essentieel belang bij deze opvolging, in het bijzonder om burgers mee te krijgen en vertrouwen te wekken in het proces en de uitkomst ervan. Om burgers op de hoogte te houden en het momentum te behouden, wordt in het najaar van 2022 een **feedback-evenement van de Conferentie** georganiseerd. Tijdens dit evenement wordt naar buiten gebracht hoe de drie EU-instellingen de opvolging doen en wordt de vooruitgang van het proces op dat moment geïnventariseerd. Dat wordt een gelegenheid om een duidelijke en samenhangende verbinding tussen de uitkomsten van de Conferentie en de daarop geïnspireerde toekomstige evenementen te smeden.