

EUROPA EEN PRIORITEIT!

No. 52, November 2006

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof. jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Drs. H. Kruijssen
Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel
Prof. dr. A. de Ruijter
Prof. dr. A. van Staden
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Dr. R.J. van der Veen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden van de werkgroep die het advies heeft voorbereid

Voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Prof. dr. J.W. de Beus
Mw. prof. dr. M.G.W. den Boer
Drs. H.J. Brouwer
Mw. dr. M. Bulk
Dr. W.F. van Eekelen
Mr. E. Jansen
Prof. mr. P.J.G. Kapteyn
Mw. mr. N.W. Meuter-Dijkers
Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel
Drs. H.C. Posthumus Meyjes
Mr. W.L.E. Quaadvlieg
Prof. dr. J.Q.Th. Rood
Prof. dr. A. van Staden
Prof. dr. A. Szász
Mr. F.A.H. Vigeveno
Drs. E.P. Wellenstein
Mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke
Prof. mr. J.W. de Zwaan

Secretaris Mw. dr. S. Volbeda

Inhoudsopgave

I	Inleiding	5
II	Gezonde financiën	8
	II.1	Inleiding 8
	II.2	De inkomstenkant van de EU-begroting 8
	II.3	De uitgavenkant van de EU-begroting 10
III	De burgers	11
	III.1	De publieke opinie 11
	III.2	De reactie van de Nederlandse regering en het parlement 12
	III.3	Takenpakket, bestuurlijke inrichting en uitbreiding van de EU 13
	III.4	Betrek burgers bij Europa 16
IV	Prioriteiten in het bestaande beleid	18
	IV.1	Inleiding 18
	IV.2	De Interne Markt en de economische en sociale waarden 19
	IV.3	De Economische en Monetaire Unie 20
	IV.4	De externe concurrentiepositie 21
V	Nieuwe beleidsprioriteiten	23
	V.1	Een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid 23
	V.2	Een gemeenschappelijk intern en extern veiligheidsbeleid 25
	V.3	Een Europees energiebeleid 27
VI	Slagvaardigheid	30
	VI.1	Inleiding 30
	VI.2	Momenten waarop verdragswijzigingen aan de orde zijn 31
	VI.3	Terug naar de Verklaring van Laken 31
	VI.4	Prioritaire verbeteringen 32
	VI.5	Andere mogelijkheden voor verbetering 36
VII	Aanbevelingen	39

Bijlage Lijst met afkortingen

I Inleiding

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft dit advies op eigen initiatief opgesteld. Het doel van het onderhavige advies is een concrete bijdrage te leveren aan de formulering van het Nederlandse beleid ten aanzien van de Europese Unie (EU) na de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 22 november 2006. In het bijzonder wil de AIV bijdragen tot de discussie over politieke prioriteitstelling voor de taken van de EU en de noodzakelijke hervorming van de Europese instellingen. Dit om de EU in staat te stellen de haar gestelde taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

Daarmee plaatst de AIV dit advies in de context van de Nederlandse koers na de negatieve uitslag van het referendum over het *Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa*¹ in de aanloop naar de vergaderingen van de Europese Raad in 2007. In de *Troonrede 2006* wordt gesteld: 'Voor onze veiligheid, onze welvaart, de bescherming van het milieu en de energievoorziening op de langere termijn hebben wij elkaar als Europeanen nodig. Daaraan werken krijgt prioriteit boven discussies over de inrichting van de Europese Unie.'² Deze visie klinkt ook door in de *Staat van de Unie 2006-2007*.³ De door de Europese Raad afgekondigde periode van reflectie is met een jaar verlengd tot juni 2007.⁴ De AIV zal in dit advies onder meer ingaan op de wenselijkheid van deze stelling.

Feitelijk is de stand van zaken na het referendum inmiddels als volgt. De Europese Commissie heeft haar initiatief om de dialoog over Europa te verbeteren voortgezet.⁵ In Nederland is intussen een aantal onderzoeken gepubliceerd over de wensen van de burger. De regering heeft een verslag van een internetonderzoek uitgebracht, waaraan ruim 100.000 mensen hebben deelgenomen.⁶ Bovendien wordt er in Deel A van de

1 Dit wordt ook wel het 'Grondwettelijk Verdrag' genoemd. Het is ondertekend in Rome op 29 oktober 2004 door alle staatshoofden en regeringsleiders van de Unie en die van de kandidaatlidstaten (Slotakte). Het Verdrag is gepubliceerd op 16 december 2004 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (C-reeks, nr. 320). Het is pas rechtsgeldig na ratificatie door alle lidstaten (artikel IV-447, lid 2). Indien viervijfde van de lidstaten het Verdrag twee jaar na ondertekening hebben bekrachtigd en eenvijfde daarbij moeilijkheden ondervindt moet de Europese Raad de kwestie bespreken (artikel IV-443 lid 4). Nederland en Frankrijk hebben besloten dit Verdrag niet te ratificeren, vijftien lidstaten hebben het Verdrag wel geratificeerd, één lidstaat heeft de procedure daartoe gestart en zeven hebben dat nog niet gedaan.

2 *Troonrede 2006*, Staatscourant nr. 182, dinsdag 19 september 2006.

3 *Staat van de Unie 2006-2007*, Kamerstuk 99760, nr. 1, Sdu Uitgevers, Den Haag 2006, pp. 5-7. Zie ook: *Notitie kabinetsanalyse Europese bezinningsperiode*, Kamerstuk 30303, nr. 20, 19 mei 2006.

4 Europese Raad, *Conclusies van het voorzitterschap*, (OR. En) 10633/06, Brussel, 16 juni 2006, paragraaf 47. Zie ook de *Kamerbrief Verslag Europese Raad 15-16 juni 2006*, DIE-948/06, 20 juni 2006.

5 *De bijdrage van de Commissie voor de periode van bezinning en daarna: Plan D voor democratie, dialoog en debat*, Mededeling van de Commissie, COM(2005) 494. Zie ook: *Kamerbrief inzake Nederland in de Europese bezinningsperiode en verder*, DIE-756/05, 7 november 2005, Kamerstuk 30303, nr. 18.

6 *Nederland in Europa, van droom naar daad*, ministerie van Buitenlandse Zaken, 19 mei 2006. Het onderzoek bestond uit een kwantitatief en een kwalitatief deel en de uitkomsten zijn gecorrigeerd om de representativiteit te verhogen. Er hebben 128.059 mensen deelgenomen.

bijlage bij de *Staat van de Unie 2006-2007* uitgebreid ingegaan op de ontwikkelingen in de publieke opinie over Europa.⁷

De AIV stelt vast dat in de EU brede steun bestaat voor de gedachte dat het bereiken van concrete beleidsresultaten door middel van EU-projecten die rechtstreeks de zorgen en problemen van Europese burgers aanpakken, de beste manier is het geschokte vertrouwen in de Europese integratie te herstellen. De AIV verwijst in dit verband naar het document van de Europese Commissie, *A Citizens' Agenda, Delivering Results for Europe*.⁸ Uitgangspunt van dit document is dat Europese burgers op bepaalde terreinen méér optreden van de EU willen zien. Voorbeelden zijn het scheppen van werkgelegenheid, de kanalisering van de mondialisering, de strijd tegen het terrorisme en de georganiseerde misdaad, alsmede het bevorderen van duurzame ontwikkeling en solidariteit.⁹

De AIV is het met deze aanpak eens. Voor een belangrijk deel weerspiegelt het onderhavige advies de opvatting dat het dichten van de kloof tussen de verwachtingen die burgers van de EU hebben enerzijds en de – achterblijvende – feitelijke beleidsprestaties van de EU anderzijds, prioriteit verdient. Niettemin wenst de AIV bij deze aanpak drie principiële kanttekeningen te plaatsen.

De eerste is dat de EU een solide financiële basis nodig heeft. De AIV stelt vast dat de discussie over de financiering van de Unie voor velen is versmald tot de vraag 'Betaalt Nederland naar verhouding niet te veel?' De AIV stelt zich nadrukkelijk op het standpunt dat een structurele verbetering van de financiële grondslag van de EU noodzakelijk is, wil de EU met succes aan de haar gestelde taken kunnen werken. Op deze problematiek wordt in hoofdstuk II ingegaan.

De tweede is dat een intensivering van het optreden van de EU op de bovengenoemde terreinen gepaard moet gaan met de institutionele uitrusting die daarvoor nodig is. De discussie over de prioritaire taken van de EU moet hand in hand gaan met die over institutionele hervorming van de instellingen.

De derde is dat die institutionele uitrusting een grotere zogenaamde 'inputlegitimiteit' behoeft. Uitgaande van burgers en hun betrokkenheid bij Europese samenwerking is het relevant een onderscheid te maken tussen input- en outputlegitimiteit van openbaar bestuur.¹⁰ Van de eerste vorm van legitimiteit is sprake indien en voor zover burgers het gevoel hebben deel te hebben aan het besluitvormingsproces, zich daarin op een goede wijze vertegenwoordigd weten en zelf over reële mogelijkheden beschikken daarop invloed uit te oefenen. De tweede vorm betreft de uitkomst van het proces, de legitimiteit die ontstaat indien het gevoerde beleid metterdaad leidt tot oplossingen van de maatschappelijke problemen. Beide vormen van legitimiteit zijn essentieel voor het verwerven van het vertrouwen van burgers.

7 *Europese Tijden*, bijlage bij de Staat van de Unie 2006-2007, Sdu Uitgevers, Den Haag 2006, pp. 5-43.

8 Europese Commissie, *A Citizens' Agenda, Delivering Results for Europe*, COM (2006) 211 final, 10 May 2006.

9 Op cit: p. 2.

10 Van Staden, A. *The Right to Govern: The Democratic Legitimacy of the European Union*, Clingendael Institute, November 2003.

De Adviesraad trekt hieruit de conclusie dat het Nederlandse beleid niet alleen gericht moet zijn op het verkleinen van de *delivery gap*, maar evenzeer moet werken aan verruiming van de mogelijkheden voor burgers de koers van het Europese beleid, zowel direct als indirect, te bepalen. Dit advies is nadrukkelijk te zien als vervolg op het briefadvies *De EU en de band met de Nederlandse burger*, dat op 13 december 2005 door de AIV is uitgebracht.¹¹ Stond in dit briefadvies de vraag centraal hoe de betrokkenheid en verbondenheid van de burger verbeterd kunnen worden, in het onderhavige advies wordt vooral de vraag voor het voetlicht gebracht wat de EU moet doen en welke instrumenten zij nodig heeft om dat uit te voeren.

Veelal zijn hiervoor wijzigingen in het *Verdrag van Nice* nodig hetgeen, zo leert de praktijk, veel tijd zal kosten. Daarom wordt door de AIV tevens een aantal handreikingen gedaan van maatregelen die vooruitlopend op een verdragswijziging tot verbetering van de huidige situatie kunnen leiden.

Het bovenstaande leidt tot de volgende vraagstellingen:

1. Welke verbeteringen zijn er nodig ten aanzien van de financiering van de Unie?
2. Wat verwachten Nederlandse burgers van de EU?
3. Welke taken dient de EU op dit moment in het Nederlandse belang en met steun van de Nederlandse bevolking met voorrang op zich te nemen?
4. Zijn de huidige instrumenten voldoende om deze taken naar behoren uit te voeren?
 - a. Welke verdragsaanpassingen zouden de effectiviteit van de EU en haar maatschappelijk draagvlak verhogen? Welke verdragswijzigingen verdienen prioriteit om in 2009 (het jaar van nieuwe Europese verkiezingen en een nieuwe Commissie) in werking te kunnen treden?
 - b. Welke verbeteringen kunnen in afwachting van verdragsaanpassingen, nu al worden ingevoerd?

Dit advies is voorbereid door de Commissie Europese Integratie (CEI) van de AIV, onder voorzitterschap van prof. mr. F.H.J.J. Andriessen, de vice-voorzitter prof. dr. A. van Staden en de leden prof. dr. J.W. de Beus, mw. prof. dr. M.G.W. den Boer, drs. H.J. Brouwer, mw. dr. M. Bulk, dr. W.F. van Eekelen, mr. E. Jansen, prof. mr. P.J.G. Kapteyn, mw. mr. N.W. Meuter-Dijkers, drs. H.C. Posthumus Meyjes, mr. W.L.E. Quaedvlieg, prof. dr. J.Q.Th. Rood, prof. dr. A. Szász, mr. F.A.H. Vigeveno, mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke, prof. mr. J.W. de Zwaan, aangevuld met mw. dr. P.C. Plooi-van Gorsel van de AIV en de heer drs. E.P. Wellenstein van de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV). Het secretariaat is gevoerd door mw. dr. S. Volbeda, daarin bijgestaan door de stagiaires dhr. B. Groothuis, mw. M. Kersten en mw. E. van der Bijl. Als ambtelijk contactpersoon is de heer A.P. den Hartog MA (DIE/IN) betrokken geweest.

In de voorbereiding is op 19 mei 2006 een rondetafelgesprek gevoerd met een aantal externe deskundigen. Daar hebben prof. dr. J.L.M. Pelkmans (hoogleraar Economie, Europa College Brugge) en drs. Th.J.A.M. de Bruijn (Permanent Vertegenwoordiger voor Nederland bij de EU) een inleiding gehouden.

In het nabije verleden heeft de AIV verschillende adviezen uitgebracht waarin onderdelen van de problematiek die in dit advies aan de orde komen, in een andere of min of meer analoge context zijn besproken. Waar relevant wordt naar de betreffende adviezen verwezen.

Dit advies is vastgesteld door de AIV op 3 november 2006.

¹¹ Kamerstuk 30300 V, nr. 88.

II Gezonde financiën

II.1 Inleiding

'Is de Unie te duur?' is een van de vragen die bij vele burgers spelen.¹² Het budget van de EU is jaarlijks circa 105 miljard euro (2005), ofwel circa 1% van het bruto nationale inkomen (BNI) van de gezamenlijke lidstaten.¹³ De taken zijn natuurlijk zeer verschillend, maar de EU-begroting is bijvoorbeeld aanmerkelijk kleiner dan die van een lidstaat als Nederland, en bedraagt als percentage van het BNI slechts een fractie van de collectieve uitgaven van de lidstaten, die ettelijke tientallen procenten van hun BNI belopen.¹⁴ Wanneer deze gegevens worden afgezet tegen de economische en handelspolitieke waarde die het EU-lidmaatschap met zich meebrengt, concludeert de AIV dat Europa niet te duur is. In hoofdstuk IV wordt nader ingegaan op de economische en handelspolitieke waarde van de Unie.

De financiering van de Unie leidt bij voortdurende ernstige wrijvingen, tot op het niveau van de regeringsleiders. In ons land lijkt daarbij de betekenis van het Unie-lidmaatschap vaak te worden versmald tot onze nettobijdrage en de kosten van de vergaderplaats van het Europees Parlement (EP). Daarom wordt in het onderstaande nader ingegaan op de financiële basis van de Unie.

II.2 De inkomstenkant van de EU-begroting

Sinds het *Verdrag van Rome* is de problematiek van de eigen middelen aan de orde. De EEG ging van start met een verdeelsleutel voor de bijdragen van de lidstaten, maar beoogde deze te vervangen door eigen middelen, met name door ontvangsten uit het gemeenschappelijk douanetarief.¹⁵ Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het EP stelde de Raad in 1970 eenstemmig het eerste besluit daartoe vast, dat daarna nog ratificatie behoeftte in alle lidstaten. Zo is de procedure nog steeds.

Het lag voor de hand behalve de douanerechten ook de later ingevoerde landbouwheffingen bij invoer, die qua aard immers ook een zuiver gemeenschapsinstrument zijn, als 'eigen middelen' aan te merken. Voor zover nodig zouden deze middelen aangevuld worden tot een maximum van één procentpunt BTW. Dit was voor de meeste lidstaten een nieuwe vorm van indirecte belasting, waarvan bepaalde kenmerken, zoals de grondslag, intussen geharmoniseerd waren. Het was de bedoeling dat dit instrument de EEG-financiën zou loskoppelen van de begrotingen van de lidstaten. Van die nog altijd

12 Deze vraag is overduidelijk in het door Frankrijk verworpen burgerinitiatief om het Europees Parlement voortaan niet meer (ook) in Straatsburg, maar alleen nog in Brussel te laten vergaderen.

13 Europese Rekenkamer, *Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005*, bijlage I, Financiële gegevens over de instellingen van de EU, oktober 2006.

14 Zie voor een nadere onderbouwing: *Staat van de Europese Unie 2005-2006*, pagina 31, en Algemene Rekenkamer, *Rijk verantwoord 2005*, paragraaf 2.2, Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005, Kamerstuk 30550, nr. 2, 17 mei 2006.

15 *EEG-Verdrag*, artikel 201 (dit komt overeen met artikel 269 van het EG-Verdrag).

geldende verdragsdoelstelling is vijftig jaar later niets gerealiseerd, integendeel, men is er steeds verder van verwijderd geraakt.

De ontsporing van het systeem van eigen middelen van de EU vindt haar oorsprong in de ondoordachte oplossing die de Europese top op persistent aandringen van het Verenigd Koninkrijk (VK) in 1984 aanvaardde. Het VK was in die tijd één van de minder welvarende lidstaten en trok inderdaad weinig profijt van de landbouwuitgaven, die toen nog 80% van de totale EEG-begroting omvatten. In plaats van een nieuw en billijker systeem, werd een willekeurige permanente korting van 66% op de nettobetaling van het VK toegekend, een korting die door de andere lidstaten gezamenlijk moet worden opgebracht. Het uitgangspunt van de nettobetaling was een precedent dat tot op heden doorwerkt. Ernstiger nog was dat geen rekening werd gehouden met de nadien sterk veranderende uitgavenstructuur van de Gemeenschap, die een groeiend deel van haar begroting aan regionale, structuur- en cohesiefondsen besteedt, terwijl het VK intussen een van de meest welvarende lidstaten is geworden.

Sedertdien zijn er meermalen verdere ad hoc ingrepen in het systeem van 'eigen middelen' geweest. Bijvoorbeeld in 1999 werden sommige grote betalers intussen al vrijgesteld van het meebetalen aan de Britse *rebate*, ten koste van andere lidstaten. Nederland was, na de invoering van de cohesiefondsen in Edinburgh in 1992 en het versoberen van met name het zuivelbeleid, van een comfortabele netto-ontvanger nettobetaler geworden. Daarop bedong ons land dat het in plaats van 10% perceptiekosten¹⁶, die de lidstaten al sinds 1970 op de geïnde douanerechten en landbouwheffingen mogen inhouden, voortaan 25% mocht inhouden, vooral omdat de Rotterdamse haven een relatief groot deel van de inkomsten uit douanerechten leverde. In Londen probeerde ons land eind 2005 (vergeefs) dat percentage nog verder op te voeren. Begrijpelijkwijze kwam België daartegen in opstand, want waarom zou het voor de Antwerpse haven dan niet een vergelijkbaar percentage krijgen? In het eindcompromis verwierf Nederland alsnog een korting op de bijdrage die wordt berekend naar rato van het nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten. Daarmee is het punt bereikt waarop iedere component van de EU-financiering in functie van nettoposities ad hoc kan worden gewijzigd.

Van een 'systeem van eigen middelen' is door al deze wijzigingen dus geen sprake meer. Bovendien bestaat het leeuwendeel van de EU-inkomsten intussen uit de BNI-component: zo'n 70% van de EU-begroting komt uit gewone begrotingsbijdragen of 'afdrachten'. Wanneer de politieke compromissen worden gesloten in de vorm van ronde getallen en zonder specificatie, vervagen bovendien de oorspronkelijke cijfermatige onderbouwingen van de begroting. Op deze wijze werd dit onsamenhangende dossier voor zeven jaar getekend, totdat in 2013 de *Financiële Perspectieven* opnieuw moeten worden vastgesteld. Maar in 2008 staat al een herziening van de financiële situatie van de EU geprogrammeerd. Niet duidelijk is wat er precies met deze herziening wordt bedoeld, zodat het alles of niets kan betekenen en het juist daardoor het zaad in zich draagt voor nieuwe conflicten.

Zoals Nederland na de triomfantelijke successen op de Berlijnse top van 1999 heeft ervaren (1,3 miljard per jaar binnengehaald!), kan het in de Europese financiën snel verkeren. Als het uitgavenpatroon van de EU verandert, veranderen niet de regels voor de EU-middelen, dus dat slaat neer in de uiteenlopende nettoposities.

16 Dit zijn kosten van administratie en inning.

II.3 De uitgavenkant van de EU-begroting

De uitgaven van de EU worden beheerst door de *Financiële Perspectieven*, die telkens voor zeven jaar worden vastgesteld en waarmee ook het EP moet instemmen. Deze staan geheel los van besluiten over 'eigen middelen', maar door de samenhang tussen die twee zaken komen besluiten over eigen middelen telkenmale op de agenda als er weer nieuwe *Financiële Perspectieven* moeten worden vastgesteld, zoals laatstelijk op de Europese Raad te Londen, in december 2005.

De met zoveel moeite tot stand gebrachte *Financiële Perspectieven 2007-2013* zijn geen verplichtingen of zelfs autorisaties van EU-uitgaven; die autorisaties komen namelijk van de jaarlijkse EU-begrotingen en kunnen pas op grond van onderliggende regelgeving tot bestedingen leiden. De *Perspectieven* zijn daarmee op de keper beschouwd slechts budgetplafonds per categorie van uitgaven. De EU-begroting is overigens de enige overheidsbegroting ter wereld waarvan de uitgavenkant de inkomstenkant bepaalt: er mag namelijk per saldo geen tekort en geen overschot zijn. Wat over is, krijgen de lidstaten terug en een tekort moet uit het 'eigenmiddelen-systeem' aangevuld worden. Nettoposities van de lidstaten zullen daarbinnen steeds verschuiven als men vasthoudt aan een systeem zoals het huidige dat de facto is gebaseerd op afdrachten uit de nationale begrotingen. Dat zal telkens weer tot nieuwe onenigheid kunnen leiden.

De AIV acht het, bij alle onvrede over het 'Grondwettelijk Verdrag' en zo kort na de verhitte discussies over de *Financiële Perspectieven 2007-2013*, niet het moment te pleiten voor een nieuw financieringssysteem door middel van Europese belastingen. Die problematiek kan beter even in de politieke luwte worden gehouden. Maar om latere impasses en politieke schade te voorkomen zou een nader onderzoek door een gezaghebbend panel van deskundigen uit de lidstaten dringend nodig zijn.

Aanbevelingen 1 en 2

De AIV acht het van belang dat de overdracht van middelen aan de EU ten principale buiten de nationale begrotingen komt. Alleen dan is het mogelijk om de discussie over de inzet van EU-beleid, inclusief de toekenning van middelen, te voeren zonder vermenging met telkens weer verschuivende belangen inzake de inkomstenkant van de EU-begroting.

De Europese Raad zou een gezaghebbend panel deskundigen uit de lidstaten opdracht moeten geven zich te buigen over een passend systeem van 'eigen middelen' voor de EU dat onafhankelijk is van de nationale begrotingen. Dit moet zijn beslag krijgen op zeer korte termijn, namelijk vóór 2008, wanneer de eerder genoemde financiële herziening op de agenda van de Raad zal staan.

III De burgers

III.1 De publieke opinie

Het referendum over de 'Grondwet voor Europa' van 1 juni 2005 bracht in Nederland een breed gevoelde scepsis aan het licht over Europese integratie. Decennia lang had de meerderheid van de bevolking een positief of neutraal oordeel over Europa. Dat legitimeerde Nederlandse politici een Europees beleid te voeren op betrekkelijke afstand van de burgers. Dit beleid werd vormgegeven met hulp van ambtenaren, belanghebbenden en deskundigen, maar met geringe betrokkenheid van de burgers. De Euroscepsis bleek naast geïnformeerde kritiek, ook te bestaan uit een mengeling van weerzin, achterdocht, protest en onwetendheid. Een meerderheid bleek tegenstander te zijn geworden, tenminste van het Europa zoals dat in het 'Grondwettelijk Verdrag' vorm was gegeven. Tegelijk echter verklaarde de kiezer geen tegenstander te zijn van voortgaande samenwerking in Europa, al werd niet duidelijk hoe deze gestalte zou moeten krijgen.

Vooraf sinds het revolutionaire jaar 1989, toen de Koude Oorlog eindigde, is er veel veranderd in Europa. De verdere liberalisering van de Europese markt, de invoering van de Tweede Pijler voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de Derde Pijler voor het beleid van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), de monetaire eenwording en invoering van de euro en de grootschalige uitbreiding door de toetreding van tien landen op 1 mei 2004 zijn voorbeelden daarvan. Deze veranderingen, die gepaard zijn gegaan met een reeks verdragswijzigingen, vormden de aanzet tot de *Verklaring van Laken*¹⁷ en de instelling van de Europese Conventie¹⁸ om de Europese instellingen te hervormen en de besluitvorming te stroomlijnen.

Uit de verschillende opiniepeilingen¹⁹ is inmiddels naar voren gekomen dat de klachten

17 De Europese Raad van Laken (15 december 2001) heeft een *Verklaring over de toekomst van de Europese Unie (Verklaring van Laken)* aangenomen, waarin de Unie zich ertoe verplicht democratischer, transparanter en doelmatiger te worden. In deze verklaring wordt een zestigtal kwesties in verband met de toekomst van de Unie opgesomd, die de volgende vier thema's betreffen: de verdeling en de omschrijving van de bevoegdheden, de vereenvoudiging van de verdragen, de institutionele structuren en de weg naar een Grondwet voor de Europese burgers. Om deze kwesties te bespreken en de mogelijkheden te onderzoeken, verzorgde de Verklaring in het bijeenroepen van een Conventie over de toekomst van Europa.

18 De Europese Conventie heeft zich, overeenkomstig de *Verklaring van Laken*, met name op vier kwesties gericht: de verdeling van de bevoegdheden, de vereenvoudiging van de verdragen, de rol van de nationale parlementen en het statuut van het Handvest van de grondrechten. Haar werkzaamheden werden op 10 juli 2003 afgerond, nadat een akkoord was bereikt over een voorstel voor een Europese Grondwet. Op 18 juni 2004 heeft de Intergouvernementele Conferentie, in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders, een akkoord bereikt over de door de Conventie opgestelde ontwerp-Grondwet: het *Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa*.

19 Anker Solutions, *NederlandinEuropa.nl*, Amsterdam, mei 2006; Jos de Beus, Het grote Europese gedrang, VDE-Europalezing 2006, Amsterdam, april 2006; Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.), *Nederlanders in Europa*, Bert Bakker, Amsterdam 2005; Anker Solutions, *Kom maar naar de camping! Tijd voor een reality check*, Amsterdam, september 2005; Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, *Europese tijden*, Den Haag, september 2005 (bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2005-2006); Hans Vollaard en Bartho Boer (red.), *Euroscepsis in Nederland*, Utrecht, Lemma, 2005; Europese Commissie, *The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands*, 2005.

en zorgen van Nederlandse burgers over Europa veranderlijk en grillig zijn. De eerste metingen tonen een beeld van maatschappelijke somberheid samenhangend met een minder optimistisch beeld van de economische ontwikkeling. Daarentegen geeft de Eurobarometer uit de zomer van 2006 voor Nederland een opwelling van optimisme te zien over de binnenlandse en Europese politiek die iets te maken lijkt te hebben met het herstel van consumenten- en producentenvertrouwen.²⁰ Samenvattend kan worden gesteld dat de burgers een reeks voorwaarden stellen aan het Europabeleid en dat het belangrijk is daarop in te gaan wil dit beleid voldoende draagvlak krijgen. De voorwaarden zijn:

- de deelname aan de EU moet voldoende nationale beleidsruimte laten voor Nederlandse vrijheden, rechten en gebruiken;
- een nieuw verdrag moet bijdragen aan versterking van het democratisch gehalte van de Europese politiek;
- de euro en de EMU moeten zodanig worden vormgegeven en functioneren, dat het Nederlandse en het algemene Europese concurrentievermogen in de nieuwe wereld-economie structureel versterkt worden;
- het Europese economische beleid moet bepaalde grenzen stellen aan het aandeelhouderskapitalisme en de polarisatie van inkomens- en vermogensverhoudingen, waarbij Nederlandse sociale verworvenheden en publieke goederen moeten worden gerespecteerd;
- een verdere uitbreiding van de EU mag niet ten koste gaan van de verworvenheden van, en de samenhang in, de EU; en
- de financiële bijdrage van Nederland aan de EU moet in een redelijke verhouding staan tot die van andere landen in de EU.

III.2 De reactie van de Nederlandse regering en het parlement

De Nederlandse regering heeft na het referendum als volgt gereageerd.

1. Monitoring: de regering wil het buitenlandse en Europese beleid van Nederland voeden door regelmatig te meten wat er leeft onder de bevolking.²¹
2. Onderwijs: conform de aanbeveling die de AIV in december 2005 deed, is in een Kamerbrief aangegeven dat Europa in het onderwijs beter op de kaart gezet zal gaan worden.²²
3. Reflectie: de regering wil ruim de tijd nemen voor komende verdragswijzigingen om rekening te kunnen houden met belangrijke politieke ontwikkelingen in de buurlanden, zoals de Franse presidentsverkiezingen in 2007.
4. Subsidiariteitstoets: de Eerste en de Tweede Kamer hebben besloten nieuwe initiatieven van de Europese Commissie en/of de Europese Raad stelselmatig en tijdig te bekijken vanuit een Nederlands gezichtspunt en te toetsen op subsidiariteit, opportuniteit, proportionaliteit en uitvoerbaarheid, en om de afstemming met Europese

20 Simon Kuper, 'Holland's Crowded House', *Financial Times*, Weekend, 26-27 August 2006. Hij verwijst naar: Europese Commissie, *Eurobarometer 65, The Netherlands*, Brussels, June 2006.

21 Atzo Nicolai, *Nederland Europa, van droom naar daad*, ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 19 mei 2006.

22 *Notitie Europa in het Nederlandse onderwijs*, Kamerbrief van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 7 september 2006, Kamerstuk 30303, nr. A, Eerste Kamer, KST100769.

- organen aan te vullen met een samenwerking met andere lidstaten op zowel het niveau van regeringen en ministeries, als het niveau van parlementen en partijen. Belangrijk is dat hierdoor de politisering op gang komt (zie ook punt 6).
5. Zakelijke en resultaatgerichte verbetering van de Europese economische politiek. Het nationale belang is gediend met (effectief) Europees beleid op gebieden als handelsovereenkomsten, toezicht op mededinging, verbetering van de Interne Markt, bescherming van milieu en consumenten, en – het laatste doch niet het minste – bevordering van onderwijs- en onderzoek in het kader van mondiale concurrentie en vooruitgang.
 6. Politisering: de regering streeft ernaar om de verdediging van Nederlandse belangen in de politieke arena meer zichtbaar te maken voor de burger.

De AIV is van mening dat de regering onvoldoende ingaat op de werkelijke zorgen van de burgers. Veel burgers zijn immers nog steeds voorstander van Europese samenwerking, ook op een aantal gebieden waarop thans nog onvoldoende sprake is van samenwerking. De erkenning dat burgers concrete resultaten verwachten, vereist naar de mening van de AIV dat de Unie op een zodanige wijze wordt ingericht en toegerust dat zij in staat is deze resultaten te leveren. Voor zover burgers vanwege de hiervoor gesignaleerde afstand tot het Europese beleid, de noodzaak voor veranderingen niet (meer) voldoende inzien, zal deze door de regering aan hen moeten worden uitgelegd opdat de veranderingen op hun instemming kunnen rekenen. De AIV meent dan ook dat in aanvulling op de bovenstaande reactie van de regering in elk geval de volgende aspecten van de Europese integratie nadere aandacht behoeven: het takenpakket, de inrichting en de uitbreiding.

Volgens de AIV is op deze drie terreinen op afzienbare termijn een goed beredeneerd en herkenbaar Nederlands beleid nodig; een beleid dat een balans aanbrengt tussen internationale betrokkenheid en nationaal draagvlak.

III.3 Takenpakket, bestuurlijke inrichting en uitbreiding van de EU

Takenpakket

De vraag of de EU moet streven naar meer of minder taken is een van de twistpunten in de nationale en internationale discussie. Uit onderzoek²³ blijkt dat Nederlandse burgers weliswaar veel ongenoegen hebben over de EU, maar anderzijds wel degelijk in substantiële zaken actie van de EU verwacht. Het gaat dan om het verzekeren van veiligheid, gecoördineerd optreden bij een internationale crisis, het bevorderen van werkgelegenheid en het bieden van sociale bescherming. Dit betekent dat Europese samenwerking geboden is op terreinen als terrorismebestrijding, asiel en migratie, het buitenlands- en defensiebeleid, en het energiebeleid. Echter, onderzoek geeft ook aan dat deze steun in algemene termen is gesteld, voorwaardelijk is en moet rekenen op terughoudendheid als het om overdracht van nationale bevoegdheden gaat.

Bij concrete voorstellen voor het aanpakken op EU-niveau van nieuwe onderwerpen moet in het belang van de burgers steeds op de volgende vragen een bevredigend antwoord kunnen worden gegeven. Is er een Nederlands belang/een Nederlandse prioriteit in het geding? Is de huidige situatie van Europese samenwerking niet bevredigend? Is er steun voor bij de andere lidstaten? Is het bestuurlijk uitgewerkt (met inachtneming van de eisen van opportuniteit, proportionaliteit en subsidiariteit)? Leidt een nieuwe

23 Zie voetnoot 19.

maatregel tot verbetering voor Nederland en is dat spoedig of pas veel later zichtbaar? Gaat het voorstel de bestaande taken en financiële armslag van de EU te buiten? En: kan de EU de taakuitbreiding wel aan?

Bestuurlijke inrichting

De AIV meent dat een les uit het referendum is dat de nog altijd grote steun van het Nederlandse volk voor het Europese lidmaatschap nodeloos op de proef wordt gesteld door de Unie initiatieven te laten afkondigen (zoals de Europese kenniseconomie en het Europese sociale model) zonder haar de instrumenten te verschaffen deze te kunnen uitvoeren.²⁴ De AIV is het dan ook niet eens met de regering²⁵ dat het werken aan onze veiligheid, onze welvaart, de bescherming van het milieu en de energievoorziening prioriteit zou moeten hebben bóven discussies over de verbetering van de inrichting van de Unie. Het een kan niet zonder het ander.

Aanbeveling 3

Een stroomlijning van de bestuurlijke inrichting is nodig om de Unie slagvaardiger te maken. Alleen dan hebben de eerdergenoemde acties kans van slagen. Nieuwe beleidsinitiatieven en verbetering van de inrichting van de Unie moeten dus hand in hand gaan.

In de actuele Nederlandse verkiezingsprogramma's begint zich voorzichtig een consensus af te tekenen op het terrein van de werking van de Unie.²⁶ Zo stellen vrijwel alle partijen dat zij af willen van de unanimiteitsregel, althans dat zij een belangrijke uitbreiding willen geven aan besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid in plaats van via unanimiteit. In het buitenlandbeleid (de Tweede Pijler) wil men waar mogelijk meerderheidsbesluitvorming, maar voor het defensiebeleid wil men unanimiteit behouden. Daarbij willen de meeste partijen grotere zeggenschap voor het EP. Wel willen alle partijen dat de subsidiariteitstoets wordt toegepast en er goed wordt nagedacht over de verdeling van taken tussen de Unie en de lidstaten om onnodige inmenging in nationale aangelegenheden te voorkomen. Toch willen de meeste partijen juist een verdergaande Europese samenwerking op de terreinen van de JBZ-agenda, asiel- en immigratie, veiligheid en energie. Ook willen veel partijen hervorming van de EU-financiën, zij het op verschillende manieren. Tot slot zijn vrijwel alle partijen het eens over het beter laten functioneren van de Interne Markt, de EMU en meer Europese samenwerking ter verbetering van de internationale concurrentiepositie.

Het maatschappelijk middenveld en met name de werkgeversorganisatie VNO-NCW heeft verklaard dat betere regelgeving in de Europese besluitvorming 'absoluut prioritair' moet zijn.²⁷ Zij stelt dat het essentieel is het draagvlak voor Europa bij de bevolking te

24 Ook de Commissievoorzitter bepleit dit. Zie zijn toespraak op 16 oktober 2006 in Londen (Hugo Young Lecture, Speech/06/602) en zijn onderhoud met de Franse minister-president (Speaking Points 20060925).

25 Zie: *Troonrede* 2006, Staatscourant nr. 182, dinsdag 19 september 2006.

26 Zie: verkiezingsprogramma's 2006. Zie ook: Wilmer Heck en Michèle de Waard, 'Nederland trekt zich niet op de terpen terug. Politieke partijen zijn kater na het 'nee' tegen de Europese Grondwet te boven', *NRC Handelsblad*, 24 augustus 2006.

27 VNO-NCW, *Rondje Europa, actuele onderwerpen in het kader van het Finse voorzitterschap van de Europese Unie (1 juli 2006 - 1 januari 2007)*. Zie hierin paragraaf 1.4, Wat dient de agenda voor de toekomst te zijn?, pp. 9-10.

versterken en dat het Europabeleid van Nederland zich zou moeten beperken tot zaken die een duidelijk grensoverschrijdend karakter hebben, zoals het macro-economische beleid, de voltooiing van de Interne Markt, hervormingen ten behoeve van groei en werkgelegenheid, het tegengaan van protectionisme en de Nederlandse positionering in wereldhandelsvraagstukken.

Uitbreiding

Over de uitbreiding heeft de AIV al eerder geadviseerd ten aanzien van Turkije en de oostelijke buurlanden van de Unie.²⁸ Voortgaande dialoog is nodig over de toelating van kandidaatlidstaten: met de eigen burgers over de aangegane, respectievelijk toekomstige verplichtingen en met de kandidaten over hoe zij denken te voldoen aan de gestelde criteria. Dit is geen eenvoudige opgave, zelfs niet voor de langere termijn. Het gaat immers niet alleen om aanpassing van de economische structuur aan de vrije-markteconomie, maar ook om overname van het Europese acquis, de democratische rechtsstaat en het waardenstelsel.

In de praktijk blijkt de institutionele verankering van al deze veranderingen een groot struikelblok te zijn. Niet verwonderlijk, want het gaat om een zéér ingrijpend veranderingstraject. In dit verband bepleit de AIV de mogelijkheden voor differentiatie in het lidmaatschap te onderzoeken, want in feite bestaat dat al geruime tijd. Een voorbeeld is de *Schengen-overeenkomst*, waaraan het overgrote deel van de landen van de EU deelneemt, maar waarin ook landen van buiten de EU participeren. Aan de EMU nemen evenmin alle landen van de EU deel, terwijl de tien landen die in 2004 lid werden, toetreden op het moment waarop elk land afzonderlijk daarvoor klaar is.²⁹ Verder wordt in de toetredingsonderhandelingen van Turkije de discussie over de uitsluiting van vrij verkeer van werknemers gevoerd, hetgeen de facto neerkomt op een aangepaste vorm van lidmaatschap.

Zonder formeel lid te zijn, hebben Noorwegen, IJsland en Liechtenstein deel aan de Interne Markt door hun toetreding tot de Europese Economische Ruimte. Aldus hebben zij toch een zekere, zij het een indirecte en beperkte, invloed bij de totstandkoming van de relevante regelingen.³⁰

Ook wordt wel geopperd dat aspirant lidstaten hun ambitie bijvoorbeeld eerst in een *affiliated membership*³¹ gehonoreerd zouden kunnen zien of bijvoorbeeld 'traps-gewijs'³² zouden kunnen toetreden. Een land zou dan in eerste instantie een 'beperkt'

28 AIV-advies no. 44, *De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie*, juli 2005, Kamerstuk buza 050288; AIV-vervolgadvies no. 37, *Turkije: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie en Addendum: De opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije van 1963 tot juni 2004*, juli 2004, Kamerstuk 040261. Zie ook de *Regeringsreactie op AIV-advies no. 44, De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie*, 8 november 2005, Kamerstuk 23987, nr. 55.

29 Slovenië zal als eerstvolgende lidstaat toetreden tot de EMU op 1 januari 2007.

30 In dit verband wordt wel gesproken van *decision shaping* in plaats van *decision making*.

31 F.H.J.J. Andriessen, *Naar een Continentale Unie: keerpunt?*, *Dr. Sicco L. Mansholt*lezing, Vereniging Europese Journalisten Nederland, 15 mei 1996.

32 J. de Zwaan, *Trapsgewijs toetreden*, *Internationale Spectator*, nr. 6, juni 2006, pp. 289-290.

lidmaatschap krijgen: eerst GBVB/EVDB³³, daarna JBZ en pas daarna deel uit maken van de Interne Markt met alle aanverwante (economische) beleidsterreinen. Een andere volgorde is ook denkbaar. Belangrijk is staande te houden dat landen die voldoen aan alle daaraan gestelde voorwaarden, uiteindelijk volwaardig lid van de Unie kunnen worden, waarbij in het verleden gedane beloften moeten worden nagekomen.

De AIV stelt vast dat er in feite al verschillende vormen van lidmaatschap bestaan en dat er daarover een meer open discussie mogelijk moet zijn ten aanzien van landen die het EU-lidmaatschap nastreven. In het verlengde hiervan zou ook met de buurlanden van de Unie een meer open gesprek mogelijk moeten zijn over deelname aan specifieke beleidsterreinen.

De 'nauwere samenwerking' conform het *Verdrag van Nice*, hetgeen al mogelijk is vanaf acht van de vijftientig lidstaten verdient in dit verband ook nadere studie (zie ook paragraaf 5.2, aanbeveling 15 en paragraaf 6.4, aanbeveling 28).

Aanbeveling 4

*De AIV constateert dat met het oog op de verscheidenheid tussen landen die het EU-lidmaatschap ambiëren, te gemakkelijk onderscheiden vormen van lidmaatschap op voorhand worden verworpen. Een discussie daarover zou een goede aanvulling zijn op het Europese nabuurschapsbeleid; een beleid waarin nu iedere vorm van lidmaatschap wordt afgewezen.*³⁴

III.4 Betrek burgers bij Europa

De AIV is teleurgesteld dat Europa in de verkiezingscampagne niet de prioriteit krijgt die het zou moeten krijgen. Nu dermate diepgaande tegenstellingen aan het licht zijn getreden over hoe het verder moet met Europa, is de AIV van oordeel dat de politiek van de kiezers een duidelijker mandaat zou moeten krijgen over de verdere ontwikkeling van Europese integratie. Het ontbreken van een duidelijke prioriteit voor de betekenis van Europa kan alleen maar negatieve gevolgen hebben voor het optreden van regering en parlement in de voor ons liggende cruciale periode. Zowel de te verwachten aanzetten van het Duitse voorzitterschap van de EU vanaf januari 2007, als de komende herziening van de structuur van de financiering van de EU, naast de politieke agenda in een aantal lidstaten (waaronder Frankrijk), onderstrepen de noodzaak van een duidelijke stellingname van Nederland.³⁵ Indien genoemde zaken al niet een politieke prioriteit zijn in de verkiezingscampagnes, rechtvaardigt een programmatische opstelling van de meeste politieke partijen wèl een dergelijke prioriteitstelling van de desbetreffende

33 Gemeenschappelijk buitenlands en defensiebeleid/Europees veiligheids- en defensiebeleid. Een voorbeeld is de praktijk in de West Europese Unie, waar landen vooruitlopend op lidmaatschap alvast een plaats aan de onderhandelingstafel krijgen.

34 AIV-advies no. 44, *De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie*, juli 2005, Kamerstuk buza 050288.

35 Zonder zich te willen spiegelen aan een buitenlands voorbeeld tel quel, is opvallend dat in de Franse verkiezingscampagne rond het presidentschap het lot van Europa een belangrijke rol speelt. Het gaat hier niet zozeer om de door de meest opvallende pretendenten ingenomen posities, als wel het feit dat blijkbaar zo'n standpunt omtrent de Franse positie naar de Franse kiezer 'onmisbaar' is. Zou dit niet eveneens voor de Nederlandse kiezer gelden?

Tweede Kamerfracties. Gezien de behoefte van de burgers aan duidelijkheid en perspectief, acht de AIV het van groot belang dat bij de komende kabinetsformatie met deze behoefte aan duidelijke stellingname terdege rekening wordt gehouden.

Aanbeveling 5

De discussie over de toekomst van Europa moet veel sterker worden gepolitiseerd dan nu het geval is. Daarbij gaat het niet alleen om de invoering van de subsidiariteitstoets door het parlement, maar ook om het centraal stellen van de verdere richting en ontwikkeling van Europese integratie in het komende regeringsprogramma.

De AIV is van oordeel dat de legitimiteit van het besluitvormingsproces moet worden verbeterd door burgers betere mogelijkheden te geven instemming met, of afwijzing van, een bepaalde koers kenbaar te maken en dat oordeel van invloed te doen zijn op daaropvolgende besluitvorming.

De AIV heeft in eerdere adviezen al gewezen op het belang van Europese partijvorming voor grotere herkenbaarheid van de Europese politiek.³⁶ Hij heeft daarbij gewezen op de voorstellen van het EP om bij de verkiezingen van 2009 een deel van het Parlement via Europese lijsten te laten kiezen en deze voorstellen ondersteund. Bovendien is sedert de inwerkingtreding van het *Verdrag van Maastricht* de mogelijkheid voorzien van financiële steun voor Europese partijvorming. Van deze mogelijkheid zou naar de mening van de AIV meer gebruik dienen te worden gemaakt om de herkenbaarheid van Europese partijen te vergroten.

Verder zouden de lijststaanvoerders van de grote Europese politieke partijen bereid moeten zijn zich kandidaat te stellen voor het voorzitterschap van de Europese Commissie.³⁷ Een en ander zou ertoe moeten leiden dat er voor Europese verkiezingen door daadwerkelijke Europese partijen campagne wordt gevoerd waarbij de kiezer de facto stemt voor de nieuwe voorzitter van de Europese Commissie.

De lidstaten en de voorzitter van de Europese Commissie zouden er bij de samenstelling van de Europese Commissie naar kunnen streven dat de Commissie wat betreft de politieke signatuur van haar leden een reflectie vormt van het resultaat van de Europese verkiezingen.

Het EP zou erop kunnen toezien dat het door de Commissie gepresenteerde werkprogramma eveneens rekening houdt met de uitkomst van de Europese verkiezingen. Het in het *Verdrag van Maastricht* aan het EP toegekende recht om de Europese Commissie te verzoeken voorstellen te doen (artikel 192) ligt in het verlengde hiervan, al moet worden vastgesteld dat er tot dusverre nauwelijks gebruik van is gemaakt.³⁸

³⁶ Zie AIV-advies no. 12, *De IGC 2000 en daarna, op weg naar een Europese Unie van 30 lidstaten*, januari 2000, pp. 18-19 en 27-28 en AIV-advies no. 5, *Europa Inclusief II*, november 1998, pp. 26-28.

³⁷ Eveneens aanbevolen in AIV-advies no. 12, *De IGC 2000 en daarna, op weg naar een Europese Unie van 30 lidstaten*, januari 2000, pp. 7 en 19 en in AIV-advies no. 5, *Europa Inclusief II*, november 1998, p. 25.

³⁸ De AIV heeft een soortgelijke aanbeveling gedaan in het AIV-advies no. 12, *De IGC 2000 en daarna, op weg naar een Europese Unie van 30 lidstaten*, januari 2000, p. 27.

IV Prioriteiten in het bestaande beleid

IV.1 Inleiding

Het is onvermijdelijk dat de invulling van het takenpakket en de eventuele verbreding daarvan ten koste gaat van de nationale beleidsruimte. Een zeker ongenoegen daarover is duidelijk gebleken in de voorafgaande analyse van de beleving van de burgers.

De AIV acht het noodzakelijk, dat kritisch wordt nagegaan of en, zo ja, in hoeverre bij de overdracht van bevoegdheden die in het verleden heeft plaatsgevonden rekening is gehouden met de daaruit voortvloeiende beperking van de nationale speelruimte. In het kader van dit advies kan een dergelijke uitputtende onderneming niet worden uitgevoerd, maar de Europese Commissie heeft inmiddels consequent de evaluatie ervan ter hand genomen. In dit hoofdstuk zal enkel worden nagegaan of met dit aspect voldoende rekening is gehouden voor enkele onderdelen van bestaand beleid die van wezenlijk belang zijn voor de behartiging van Nederlandse en bovennationale belangen in Europees verband.

Hieronder worden de kosten en de baten van het tillen van beleidsonderwerpen naar het Europese niveau vergeleken. Het verlies aan nationale bevoegdheden wordt als kosten gezien, omdat er één beleid wordt gevoerd voor alle lidstaten en de nationale beleidsruimte daardoor wordt beperkt. Er kan dan minder goed worden ingespeeld op nationale omstandigheden zoals uiteenlopende economische ontwikkelingen en uiteenlopende voorkeuren (bijvoorbeeld ten aanzien van sociale zekerheid). Daar staan baten tegenover, zoals onder meer de toenemende invloed van beleid buiten de nationale landsgrenzen, de toegenomen efficiëntie, kostenbesparing, grotere beschikbaarheid, meer keuzemogelijkheden, en een gelijk speelveld voor de concurrentie.

De vraagstelling wat de Nederlandse burger van de EU verwacht en welke taken de EU op dit moment met voorrang op zich moet nemen in het Nederlandse belang.

Naar het oordeel van de AIV zou de EU in ieder geval – en met voortvarendheid – de volgende taken in de komende periode op zich moeten nemen:

- de voltooiing van de Interne Markt;
- de voltooiing van de EMU;
- de verbetering van de internationale concurrentiepositie;
- de verdere ontwikkeling van het GBVB;
- de regulering van de immigratie;
- de handhaving van de interne en externe veiligheid;
- de zekerstelling van energievoorziening; en
- een betere inrichting van de EU.

Dit hoofdstuk gaat verder in op de eerste drie onderwerpen, welke deel zijn van het bestaande beleid van de EU, maar nadrukkelijk aandacht verdienen. In hoofdstuk V zal vervolgens worden ingegaan op een drietal nieuwe beleidsprioriteiten voor de EU. Het gaat om intensivering van bestaand beleid (de regulering van de immigratie en de handhaving van de interne en externe veiligheid), dan wel om een voor de EU nieuw beleids terrein (de zekerstelling van de energievoorziening). Alleen op het GBVB zal niet verder

worden ingegaan, maar wordt verwezen naar eerdere AIV-adviezen ter zake.³⁹ Wel komt het GBVB zijdelings ter sprake in paragraaf V.1 over het asiel- en immigratiebeleid.

In het zesde hoofdstuk komt de verbetering van de inrichting van de Unie aan bod, waarbij concreet wordt ingegaan op verdragswijzigingen en wat in afwachting daarvan alvast kan worden gedaan zonder wijziging van de bestaande verdragen.

Voorafgaand aan de uitwerking van een drietal prioritaire beleidsterreinen in hoofdstuk V wil de AIV duidelijk stellen dat naast de nieuwe beleidsprioriteiten ook het bestaande beleid permanent om actie vraagt. Zo zijn de voltooiing van de Interne Markt en de Economisch Monetaire Unie (EMU) van niet te onderschatten belang voor de verbetering van de internationale concurrentiepositie van de EU en van Nederland. Burgers zien hier voor de EU een belangrijke taak weggelegd.

IV.2 De Interne Markt en de economische en sociale waarden

De voltooiing van de Interne Markt blijft van enorm belang voor de economie en het bedrijfsleven. Zij biedt directe voordelen voor burgers, zoals een ruime keuze aan goederen en diensten en, niet onbelangrijk voor het goed functioneren van de Interne Markt, een goede consumentenbescherming. Belangrijke recente verworvenheden van dit samenspel zijn bijvoorbeeld de totstandkoming van één standaard voor gsm en voor tv-kanalen en de verlagingen van de prijzen voor bijvoorbeeld vliegtickets en telecommunicatie.

Bij de aandacht voor de voltooiing van de Interne Markt hoort ook het uitdragen van het waardenbestel van Europa, dat leidt tot een ander sociaal en economisch model dan bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Burgers hechten daaraan: het vormt de basis voor duurzame economische groei.

De breed gedragen waarden van de EU, zoals vrede en veiligheid gebaseerd op vrijheid en democratie, betekenen dat er voor burgers ruimte is geschapen voor economische, sociale, burgerlijke en politieke vrijheden en rechten. Burgers hechten aan deze verworvenheden van een sociaal Europa, dat staat voor solidariteit, duurzaamheid en menswaardigheid. Deze waarden liggen ten grondslag aan het respect voor de mensenrechten en de bescherming van de persoonlijke vrijheid.

Deze waarden moeten niet alleen naar buiten toe maar ook naar de eigen burgers worden uitgedragen. In het huidige tijdsgewricht, waarin de diversiteit van burgers sterk is toegenomen, is een permanente dialoog over dit onderwerp nodig: met de verschillende maatschappelijke groeperingen en met de diverse nationaliteiten die in de EU wonen. Vooral is het belangrijk de identiteit van Europa te versterken en daarmee de grootschalige onverschilligheid en onwetendheid tegen te gaan.⁴⁰ Om dat te bereiken, zou bij Europese, maar ook nationale maatregelen moeten worden aangegeven op welke wijze

³⁹ Zie onder meer AIV-advies no. 27, *Een brug tussen burgers en Brussel, naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie*, mei 2002, p. 34 (Kamerstuk 020297) en AIV-advies no. 32, *Een brug tussen burgers en Brussel, naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie*, Vervolgadvies, april 2003 (Kamerstuk 03000111).

⁴⁰ Van Staden, A. *The Right to Govern: The Democratic Legitimacy of the European Union*, Clingendael Institute, November 2003.

deze aan bovengenoemde waarden zijn gekoppeld.

Aanbeveling 6

In de visie van de AIV moet de EU de breed gedragen waarden zoals vrede, veiligheid, vrijheid en democratie, meer uitgesproken in haar beleid uitdragen en de noodzaak van een sociaal Europa duidelijk maken.

'Europa' heeft via vergaande economische integratie een belangrijke bijdrage geleverd aan de naoorlogse welvaartsstijging. Becijferd is dat alleen al het handelsbevorderende effect van integratie heeft geresulteerd in een inkomensstijging van 10%.⁴¹ De toename is nog groter als hier andere positieve effecten bij worden opgeteld, zoals de toegenomen concurrentie door Europese mededingingsregels en meer efficiëntie door de komst van de euro en de integratie van de financiële sector.

Tegelijkertijd is de economische integratie van Europa nog lang niet volledig en wordt het grensoverschrijdende economische verkeer nog steeds belemmerd door nationale barrières, zoals verschillen in nationale vergunningen, technische regelgeving en nationale monopolies. Dit speelt bijvoorbeeld in de dienstensector (de assepoester van de Interne Markt), maar ook de energiesector is nog maar pas begonnen zich tot een markt om te vormen. In vrijwel alle lidstaten stuit de verdere integratie op het punt van de diensten op wijdverbreide weerstand. Toch is de dienstensector goed voor meer dan 70% van het BNI van de EU. De commerciële diensten omvatten ongeveer de helft daarvan en het is vooral in dit laatste segment dat de groei van de werkgelegenheid wordt gerealiseerd.

Aanbeveling 7

Gezien het grote belang voor de economische groei beveelt de AIV de regering aan een gerichte publicitaire inspanning te doen om het economisch belang van verdere dienstenliberalisering voor de burgers duidelijk voor het voetlicht te brengen.

IV.3 De Economische en Monetaire Unie

De nakoming door de deelnemende landen van de verplichtingen die voortvloeien uit de Economische en Monetaire Unie, is duidelijk voor verbetering vatbaar. Daarvoor is van groot belang dat het (inmiddels aangepaste) *Stabiliteits- en groeipact*, dat de EMU-landen in budgettair opzicht bij de les moet houden, onverkort wordt gehandhaafd.⁴² Essentieel is dat in budgettair opzicht in goede tijden wordt geconsolideerd.

Weliswaar ziet de AIV dat internationale vergelijking tussen de lidstaten een disciplinerende werking heeft, maar acht een verbetering van de effectiviteit waarmee aangegane verplichtingen kunnen worden afgedwongen noodzakelijk om op termijn de monetaire

41 CPB, Macro-economische verkenningen 2006, Opbrengsten en kosten van Europa, pp. 152-153. Het CPB geeft aan dat Europeanen niet alleen profiteren van economische integratie via de Interne Markt, maar ook van de coördinatie van beleid door de EU. Coördinatie helpt verspilling te voorkomen door overlap van beleidsinspanningen of ongewenste interacties tussen overheden (*race to the bottom*). De omvang hiervan is moeilijk in te schatten.

42 Zie onder meer de *Financial Times* van 28 juli 2006. Daarin merkte de Duitse minister van Economische Zaken op dat de economische beleidscoördinatie in het eurogebied '*deeply unsatisfactory*' is. De president van de ECB noemde het tijdens zijn persconferentie op 3 augustus 'of crucial importance that euro area governments avoid pro-cyclical policies and step up the pace of fiscal consolidation'.

stabiliteit te handhaven. Dat zou bovendien het publieke draagvlak voor de Europese integratie ten goede komen. In paragraaf VI.5 wordt nader ingegaan op het functioneren van de 'methode van open coördinatie'; zie ook aanbeveling 32.

Aanbeveling 8

De AIV wijst op het belang van een effectieve beleidsmatige ondersteuning van de gemeenschappelijke munt in aanvulling op de voltooiing van de Interne Markt.

IV.4 De externe concurrentiepositie

De externe concurrentiepositie van de EU⁴³ wordt in hoge mate bepaald door de Interne Markt, de gemeenschappelijke munt en het open handels- en investeringsbeleid. Deze factoren liggen geheel binnen de bestaande beleidsmarges van de EU, al blijkt in de praktijk dat lidstaten ook op deze terreinen zeer terughoudend kunnen zijn om Europese beleidsinitiatieven te steunen. Ten aanzien van de eerstgenoemde drie factoren blijft het Lissabonproces (bij de thans geldende taakverdeling tussen de lidstaten en de Unie) de beste strategie voor Europa om het hoofd te bieden aan huidige en toekomstige economische problemen met behoud van het Europese sociale model. De uitvoering van de Lissabonhervormingen ligt hoofdzakelijk bij de lidstaten; de Europese bijdrage aan de uitvoering beperkt zich voornamelijk tot de methode van open coördinatie en is afhankelijk van *peer pressure*. Hoewel ervoor moet worden gewaakt dat de Lissabonagenda realistisch blijft, moet zoveel mogelijk worden vastgehouden aan de oorspronkelijke doelstellingen en tijdslijnen, zodat er druk blijft op het politieke proces. Eén van de voorstellen die de werkgroep onder leiding van oud-premier Kok bij zijn evaluatie van de Lissabonagenda heeft gedaan, is het opstellen van een jaarlijkse lijst van de prestaties van de EU-landen.

Het Europese interne en externe beleid krijgt gestalte mede op basis van het waardenbestel dat ten grondslag ligt aan de EU. Dit waardenbestel beïnvloedt bijvoorbeeld het beleid op aspecten van duurzaamheid (milieubeleid, ontwikkelingsbeleid en sociaal beleid). Dergelijk beleid kan ingrijpende gevolgen hebben voor de internationale concurrentiepositie van de EU. De AIV bepleit daarom dat de EU over dit waardenbestel en het daaruit voortvloeiende beleid een intensieve dialoog voert met belangrijke handelspartners.

Aanbeveling 9

Om de uitdagingen van de mondialisering het hoofd te bieden, is volgens de AIV verdere economische integratie van Europa essentieel, inclusief de verdere integratie van de nieuwe lidstaten in het verband van de EU.

Aanbeveling 10

De AIV stelt voor dat de regering bevordert dat in de toekomst vergelijkingen van de lidstaten worden gepubliceerd over het behalen van de Lissabondoelstellingen.

Zaken als efficiënte allocatie, schaalvoordelen, innovatie, investeringsprikkels en gemakkelijke verbreiding van nieuwe technologieën zijn van belang voor Europese bedrijven om hun positie op de wereldmarkt te behouden en uit te bouwen. Anderhalf miljard goedkope arbeidskrachten uit opkomende markten zijn bezig de wereldmarkt te

43 De AIV verwacht binnenkort een adviesaanvraag over dit onderwerp met betrekking tot de opkomende markten in Azië.

betreden. In 1980 werkte 70% van de werknemers in de wereld in markten die nog geen toegang hadden tot de wereldmarkt; in 2001 was dat nog maar 10%. Europa als geheel heeft de laatste twee decennia kans gezien zijn positie op de wereldmarkt te behouden. De totale productie steeg in die tijd met 40%. Daarbij valt op dat problemen met het concurrentievermogen van de EU niet algemeen zijn, maar geconcentreerd in bepaalde lidstaten en bepaalde gebieden en sectoren daarbinnen.

Aanbeveling 11

Wat betreft het handelsbeleid van de EU pleit de AIV ervoor om de versterking van het multilaterale rechtssysteem van de WTO centraal te blijven stellen en er strikt op toe te zien dat eventuele bilaterale en regionale akkoorden die de EU sluit, verenigbaar zijn met de WTO-regels.

Mondialisering brengt voor burgers ingrijpende veranderingen teweeg die rechtstreeks van invloed zijn op hun vermogen het bestaande welvaartsniveau te handhaven, ten volle van hun pensioen te genieten en een goede toekomst voor hun kinderen te verzekeren. Verhoging van de concurrentiekracht van Europa als geheel is een middel om het hoofd te bieden aan de negatieve gevolgen van de mondialisering. De verhoging van de Europese concurrentiekracht kan van burgers offers vragen in termen van verlies van arbeidsgarantie, verlies van invloed op economische beslissingen en wegvloeiing van economische activiteit naar andere Europese lidstaten. Het feit dat deze offers nodig zijn, wordt niet veroorzaakt door een autonoom en oncontroleerbaar 'voortduwende' Europese Unie, maar doordat mondialisering samenwerking in Europees verband nodig maakt. Op nationale regeringen rust de taak burgers uit te leggen dat een effectieve concurrentie binnen de Europese Unie samen met een werkzaam handelsbeleid hen wapent tegen de negatieve gevolgen van mondialisering.

Aanbeveling 12

De AIV adviseert de regering de burgers beter voor te bereiden op de onvermijdelijke en dikwijls omvangrijke veranderingen die de mondialisering met zich meebrengt.

Het *Europese globalisation adjustment fund*,⁴⁴ dat de Commissie heeft voorgesteld, kan wellicht een nuttige, zij het in de context van alle veranderingen die door mondialisering worden teweeggebracht beperkte, functie vervullen. Daarbij is het wel van belang dat het gericht is op de facilitering van veranderingen en scholing in de veranderende arbeidsmarkt en niet op het behoud van bestaande structuren. De AIV vindt wel dat er studie moet worden gemaakt hoe dit fonds en de beschikbare middelen ervoor zich verhouden tot de bestaande instrumenten, zoals sociale, regionale en structuurfondsen alsmede de financieringen door de Europese Investeringsbank.

In het vorenstaande zijn kernpunten van het Europabeleid aangegeven. Dat neemt niet weg dat op tal van andere terreinen, zoals milieu, bescherming van privacy en consumentenbescherming de kosten-batenanalyse eveneens in het voordeel van de burgers uitvalt.

⁴⁴ *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Globalisation Adjustment Fund*, Brussels, COM(2006) yyfinal, zie ook: Press release IP/06/245, 1 March 2006 en MEMO/06/99, 1 March 2006. In het voorstel wordt een maximum bedrag van € 500 miljoen per jaar genoemd.

V Nieuwe beleidsprioriteiten

V.1 Een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid

Politieke instabiliteit vertaalt zich vaak in plotselinge grote migratiestromen; daarnaast kan gebrek aan economische vooruitzichten ook tot migratie aanleiding geven, zeker wanneer beide verschijnselen elkaar versterken. Het eerste heeft zich in het laatste decennium van de vorige eeuw voorgedaan in de Balkan en het laatste is actueel in de toenemende stroom migranten die zich aandient op de Canarische Eilanden, het Iberisch Schiereiland, Italië en Malta.

Asiel en immigratie zijn gevoelige beleidsterreinen, waarmee de lidstaten van de EU meer en meer te maken krijgen, ook al omdat de implicaties ervan op andere terreinen, zoals voorzieningen voor huisvesting, onderwijs, medische en sociale bijstand, dikwijls groot zijn. Daarbij zijn de grondrechten in het geding.

Vanuit het perspectief van de Unie houden de beleidsterreinen asiel en immigratie ten nauwste verband met de functionering van de Interne Markt. Zoals de gemeenschappelijke handelspolitiek als externe dimensie van het goederen- en dienstenverkeer kan worden aangemerkt, zo kunnen asiel en immigratie worden beschouwd als onderdeel van de externe dimensie van het vrij verkeer van personen.

Tussen de lidstaten wordt over deze zaken van oudsher samengewerkt op bilaterale of multilaterale (bijvoorbeeld Benelux) basis. In Europa is de samenwerking op het gebied van asiel en immigratie vooral op gang gekomen door de *uitvoeringsovereenkomst van Schengen* van 1990, die in 1995 in werking trad. Naar voorbeeld van deze samenwerking zijn asiel en immigratie opgenomen in de zogenaamde Derde Pijler (JBZ) van het *Verdrag van Maastricht* (dat overigens al in 1993 in werking is getreden).

Binnen de EU is het concrete beleid vooral ontwikkeld sedert de inwerkingtreding van het *Verdrag van Amsterdam* (in mei 1999), toen onder andere asiel en immigratie werden 'gecommunautariseerd' en het *Schengen-acquis* in zijn geheel werd geïntegreerd in het acquis van de Europese Unie. Sedertdien is de juridische invulling vormgegeven in het *Programma van Tampere*. In een tijdsbestek van vijf jaar is daarin het programma van Titel IV van (het Derde deel van) het *EG-Verdrag* juridisch ingevuld, zij het vaak met besluiten met een beperkte of zelfs minimale reikwijdte; zeker inzake asiel. Naast de materiële invulling van het begrip 'vluchteling', betreffen zij in het bijzonder procedurele aspecten, zoals de behandeling van asielerzoeken en de behandeling van de asielzoeker en zijn gezinsleden.⁴⁵

Met betrekking tot immigratie⁴⁶ valt, naast een aantal maatregelen inzake de bestrijding van illegale immigratie, slechts te wijzen op een beperkt aantal algemene besluiten,

45 Zie voor de concrete onderwerpen de opsommingen in artikel 63, leden 1 en 2, *EG-Verdrag*.

46 Zie artikel 63, leden 3 en 4, *EG-Verdrag*.

zoals de *Gezinsherenigingsrichtlijn*⁴⁷ en de *Richtlijn inzake langdurig ingezetenen*.⁴⁸ De AIV concludeert dat in het verloop van vijf jaar weliswaar over alle onderwerpen besluiten zijn genomen, maar dat de juridische invulling traag verloopt en de uitvoering te wensen overlaat.

Het beleid ten aanzien van uitzetting van migranten valt onder de aanpak van illegale immigratie, iets wat tot het terrein van Politie en Justitie Samenwerking in Strafzaken (PJSS) behoort en dus niet is gecommunautariseerd. De AIV betreurt het dat van de plannen om de lasten gezamenlijk te dragen in de Unie zeer weinig is terechtgekomen.

Als opvolger van de *Conclusies van Tampere* beschikt de EU inmiddels over het *Haags Programma* van november 2004,⁴⁹ dat is geïmplementeerd door het *Actieplan* van de Raad en de Commissie van juni 2005.⁵⁰ Uit de inhoud van beide documenten blijkt dat het voor de toekomst, dat wil zeggen de periode tot 2010, duidelijk gaat om een tweede fase waar wat betreft asiel de nadruk niet meer ligt op minimumnormen, zoals eerder nog wel het geval was, maar op het belang van een werkelijk Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem. Wat betreft immigratie komen nu onderwerpen aan de orde zoals legale migratie en voorzieningen op het gebied van integratie.

In dit *Programma* wordt ook zeer nadrukkelijk de externe dimensie van het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid genoemd. Die externe dimensie komt tot uitdrukking in het sluiten van overeenkomsten met derde landen inzake 'terugkeer en overname' van illegale onderdanen. Hier raakt het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid aan het GBVB (de Tweede Pijler), de ontwikkelingssamenwerking en het handelspolitieke beleid. De behoefte aan een gemeenschappelijk optreden op het gebied van asiel en immigratie vraagt bovendien om beleidscoherent optreden van de Unie.⁵¹

Het voorgaande zou ook tot gevolg moeten hebben dat het toelatingsbeleid van vreemdelingen, dat tot dusver een zuiver nationale aangelegenheid is,⁵² meer voorwerp van Europees overleg wordt. De noodzaak daarvan wordt aangetoond door de eenzijdige legalisering door Spanje, Italië en Frankrijk van vele tienduizenden illegale immigranten in 2005/2006. Immers, zodra een lidstaat verblijfsrecht aan een onderdaan uit derde landen verleent, verkrijgt deze met zijn gezin door de werking van de Interne Markt toegang tot andere lidstaten om daar – onder voorwaarden die te maken hebben met het bezit van eigen middelen en het hebben van een ziektekostenverzekering – een nieuw

47 *Richtlijn van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging*, Pb L 251/12 van 3 oktober 2003.

48 *Richtlijn van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen*, Pb L 16/44 van 23 januari 2004.

49 Pb EU C 53/1 van 3 maart 2005.

50 Pb EU C 198/1 van 12 augustus 2005.

51 Artikel 3, tweede alinea, *EU-Verdrag*.

52 Ook het 'Grondwettelijk Verdrag' beschouwde het als een nationale bevoegdheid: artikel III-267 lid 5.

bestaan op te bouwen. In zijn briefadvies *Van binnengrenzen naar buitengrenzen*⁵³ is de AIV uitvoerig op de hier beschreven problematiek ingegaan. De daar gedane aanbevelingen hebben helaas weinig aan actualiteit ingeboet. Op dit terrein wil de AIV nu een stapje verder gaan dan zijn eerdere advisering. Daarbij wijst de Raad op het belang voor de Europese burgers van een gezamenlijke Europese aanpak.

Aanbeveling 13

*De Nederlandse regering moet streven naar meer regelgevende bevoegdheden voor de Unie op het gebied van toelating van vreemdelingen, leidend tot een volwaardig en communautair asiel- en immigratiebeleid. Een potentieel succesvolle Europese aanpak is volgens de AIV: de instelling van een Europees asielagentschap; een consultatiemechanisme bij voorgenomen legalisering van illegale immigranten; het op Europees niveau onaantrekkelijk maken van het in dienst nemen van illegalen; en de communautisering van het uitzettingsbeleid.*⁵⁴

Het huidige asiel- en immigratiebeleid is sterk gericht op uitsluiting en heeft een defensief karakter. Dat heeft grote nadelen, omdat een dergelijk beleid de criminaliteit in de kaart speelt, die gebruik maakt van het feit dat voor velen die toegang tot de EU zoeken – om welke reden dan ook – alleen nog de niet-officiële weg openstaat. Het geeft verder aanleiding tot mensonterende situaties.

Aanbeveling 14

Er is naar de mening van de AIV alle reden voor de Nederlandse regering om zich in te spannen voor een asiel- en immigratiebeleid dat mede uitgaat van het opnemen (inclusion) in plaats van een beleid dat alleen het uitsluiten (exclusion) voorop stelt. Er zou studie moeten worden gemaakt hoe zo'n beleid moet worden geformuleerd.

V.2 Een gemeenschappelijk intern en extern veiligheidsbeleid

Evenals het asiel- en migratiebeleid valt het veiligheidsbeleid sinds de inwerkingtreding van het *Verdrag van Maastricht* op 1 november 1993, onder de samenwerking op het terrein van JBZ. Op 1 mei 1999, ten tijde van de inwerkingtreding van het *Verdrag van Amsterdam*, werd naast het asiel- en migratiebeleid ook de controle van de buitengrenzen overgeheveld naar de Eerste Pijler.⁵⁵ De aanslagen van 11 september 2001 alsmede de aanslagen in Madrid (11 maart 2004) en die in Londen (7 juli 2005) hebben indirect forse impulsen gegeven aan de verdere ontwikkeling van het JBZ-instrumentarium. In november 2004 werd door het *Haags Programma* de bestrijding van het terrorisme en de uitwisseling van data op basis van het zogeheten beschikbaarheidsbeginsel⁵⁶

53 AIV-Briefadvies no. 7, *Van binnengrenzen naar buitengrenzen, ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009*, maart 2004.

54 Ook zou het opheffen van de bestaande beperkingen beroep in te stellen tegen handelingen van de instellingen inzake visa, asiel, immigratie e.d. aanbeveling verdienen. Zie artikel 68 *EG-Verdrag*, dat beroep alleen openstelt voor rechters in laatste aanleg.

55 Dit is de communautaire dimensie van de Europese Unie.

56 Dit beginsel houdt in dat bepaalde gegevens welke toegankelijk zijn voor de autoriteiten van de lidstaat die deze gegevens beheert, ook ter beschikking moeten worden gesteld aan de daarmee vergelijkbare bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten en van Europol. Zie: Europese Unie, *Algemeen Verslag 2005, Politie- en douanesamenwerking*, webpagina: <<http://europa.eu/generalreport/nl/2005/rg81.htm>>.

toegevoegd aan het *Programma van Tampere*.

Uit een evaluatie van het *Programma van Tampere*, die werd gepubliceerd in de zomer van 2004, komt naar voren dat de lidstaten overwegend matig presteren in het nakomen van de toegezegde verplichtingen op het JBZ-terrein; de JBZ-Raad wil een dergelijke evaluatie van de Commissie en de lidstaten herhalen in 2007.⁵⁷

Voorstellen voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie, en voor de communautarisering van drie agentschappen (de Europese Politiedienst, Europol; de Europese Politieacademie, CEPOL en het Europese Agentschap voor Beheer van de Operationele Buitengrenzen, FRONTEX), zullen de komende jaren hechtere samenwerking tussen een beperkt aantal lidstaten vergen. Het *Verdrag van Prüm*, het *Verdrag van Enschede* en het *Verdrag van Senningen*⁵⁸ laten zien dat politie en justitie op kleinere schaal bereid zijn grensoverschrijdend en operationeel vergaand samen te werken op terreinen van crisisbeheersing, handhaving van de openbare orde en criminaliteitsbestrijding. Deze Verdragen zijn intergouvernementeel, maar men kan zich afvragen of dergelijke zaken niet veel beter als 'nauwere samenwerking' in het kader van het *Unie-Verdrag* kunnen worden aangepakt.

De AIV is van oordeel dat de EU zich terecht heeft ingezet voor meer samenwerking op het gebied van veiligheid en politie tegen de achtergrond van de latente bedreiging van de veiligheid. Uit de ontstaansgeschiedenis van de ontwerp-Grondwet blijkt dat consensus is verkregen omtrent een grotere handelingsbevoegdheid van de Unie op dit terrein, zij het met inachtneming van nationale autonomie en differentiatie. Recent heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan om het terrein van de interne veiligheid, dat wil zeggen PJSS, over te hevelen naar de Eerste Pijler. Deze overheveling is mogelijk door gebruik te maken van een passerelle of overgang in een verdrag waar hoofdstuk VI nader licht op werpt. Het is dan ook te betreuren dat onlangs in Tampere de meerderheid van de lidstaten zich tegen de ideeën van de Commissie ter zake heeft verzet.⁵⁹ Het wekt verbazing dat lidstaten die overigens hechten aan het 'Grondwettelijk Verdrag' dat tot een dergelijk beleid zou hebben verplicht, er tegen waren.

57 Council of the European Union, Conclusions, Justice and Home Affairs, Luxembourg, 5-6 October 2006, 13068/06 (Presse 258), Press Release 2752nd Council Meeting, zie webpagina: <http://www.eu2006.fi/news_and_documents/conclusions/vko42/en_GB/1161023606535_1/>.

58 Het *Verdrag van Prüm inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie* werd op 27 mei 2005 ondertekend door België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Spanje en staat open voor de andere lidstaten van de Unie. Zie Raadsdocument 10900, 7 juli 2005. Het *Memorandum van Senningen* is een overeenkomst inzake de samenwerking op het terrein van politie, justitie en immigratie tussen de ministers van Justitie van België, Nederland en Luxemburg, de ministers van Binnenlandse Zaken van België en Nederland en de minister van de Force publique van Luxemburg en is op 4 juni 1996 ondertekend. Zie Benelux Almanak 2005. Het *Verdrag van Enschede* betreft politieke samenwerking tussen Nederland en Duitsland. Het Verdrag is ondertekend op 7 juni 2006, maar nog niet in werking getreden. Zie: Traktatenblad 2005-86 en 2005-241.

59 Informele JBZ-Raad in Tampere, 21 en 22 september 2006, zie hierover de Kamerbrief, Kamerstukken II 22 112, nr. 464, p. 11.

Aanbeveling 15

De AIV bepleit dat de regering zich inspant om het aantal landen dat deelneemt aan verdragen als die van Prüm en Enschede uit te breiden zodat deze verdragen ahangig kunnen worden gemaakt onder de Nice-clausule voor nauwere samenwerking. Dit houdt in dat de AIV op het standpunt blijft staan dat de regering moet nastreven de overeenstemming die op het punt van het intern en extern veiligheidsbeleid was verkregen, alsnog op korte termijn in een verdragsrechtelijke regeling om te zetten.

V.3 Een Europees energiebeleid

Daar waar wordt gesproken over versterking en uitbreiding van de huidige taken van de Europese Unie wordt energiebeleid genoemd in het kader van het thema veiligheid van de energievoorziening.⁶⁰ In die zin raakt het rechtstreeks aan de interne en externe veiligheid van de Unie: zij wordt immers geconfronteerd met het onloochenbare feit dat zij in sterk toenemende mate en tot in lengte van jaren afhankelijk zal zijn van de invoer van energie van buitenaf.

In het advies *Energiek buitenlandsbeleid: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling van buitenlandsbeleid*, dat de AIV samen met de Algemene Energieraad heeft uitgebracht,⁶¹ is omstandig ingegaan op de grote veranderingen die zich op de internationale energiemarkt voltrekken en waarvan de Unie, en dus ook Nederland, de weerslag ondervindt. In het voorliggende advies wordt dit gegeven nader uitgewerkt in de richting van het door Nederland in Europees verband te voeren beleid. Dat voor ons land vitale belangen op het spel staan gezien zijn betekenis als producent en als consument, alsmede als centraal gelegen doorvoerland van energie, behoeft geen nader betoog.

Onder de huidige en voorzienbare omstandigheden is te verwachten dat de kosten van het ontbreken van een gezamenlijk optreden van de lidstaten op energiegebied geleidelijk zullen oplopen, vooral in de relatie met de grote leverancierlanden. Immers, schaalvoordelen, zowel economische als strategische, kunnen dan niet worden gerealiseerd. Pogingen van lidstaten om op eigen kracht met de gewijzigde omstandigheden om te gaan, zullen steeds vaker onvoldoende, ineffectief en wellicht ook onderling tegenstrijdig blijken te zijn.

Van bijzonder belang in dit verband is de relatie met Rusland. De AIV acht het gewenst, zoal niet noodzakelijk, met dat land een institutioneel of ten minste contractueel kader na te streven, al of niet voortbouwend op het enkele jaren geleden door de EU (maar nog niet door Rusland) geratificeerde *Energiecharter*.⁶² Dit om vorm te geven aan het wederzijds belang van zekerheid van aanvoer en van afzet, en aan wederzijdse investeringsmogelijkheden.

60 Europese Raad van Brussel, *Conclusies van het voorzitterschap*, 22 en 23 maart 2006, 7775/1/06, REV1, CONCL1.

61 AER/AIV-advies no. 46, *Energiek buitenlands beleid: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling*, december 2005, Kamerstuk 29023, nr. 26.

62 *Energy Charter Treaty and the Energy Charter Protocol on energy efficiency and related environmental aspects*, van kracht sinds 16 april 1998 (Beslissing Raad en Commissie 98/181/EC), zie webpagina <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l27028.htm>>.

De recente ernstige problemen van alle in de Russische Federatie opererende niet-Russische energiebedrijven onderstrepen de wenselijkheid van een duidelijk juridisch kader inzake handel en investeringen, voorbouwend op de beginselen die op de G8-Top, op initiatief van president Poetin zelf, in juli 2006 zijn overeengekomen. Zo'n kader moet reciprociteit in de relaties tot uitgangspunt hebben. Om dat resultaat te bereiken zal een gemeenschappelijk EU-standpunt van de lidstaten onontbeerlijk zijn. De vernieuwing van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Rusland, die in 2007 afloopt, kan de opstap vormen tot het sluiten van een dergelijke overeenkomst, die overigens een wijdere strekking dan het energiebeleid moet hebben.⁶³ Na de recente ontmoeting van de Europese Raad met president Poetin onderstreept de AIV zijn eerdere aanbeveling 'dat het voor de energiezekerheid van de Unie op de lange termijn van groot belang is dat de EU als geheel deze materie in de relatie met Rusland vanuit een strategisch gezichtspunt beziet en hieraan prioriteit geeft bij de verdere uitwerking van de overeengekomen economische ruimte met Rusland'. Daarmee wordt het energiebeleid dus in een veel breder kader geplaatst.

Aanbeveling 16

De AIV bepleit dat met volle Nederlandse inzet wordt gewerkt aan de opbouw van een EU-brede consensus over de grote lijnen van een geharmoniseerde en gecoördineerde energiepolicies, waarbij alle aspecten – milieu, besparing, duurzaamheid, leveringszekerheid, verbetering van de werking van de interne markt – in onderlinge samenhang worden gezien, uiteraard in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven.

De discussie, die recent in brede kring wordt gevoerd over de koolstofemissie en de samenhang met klimaatverandering en de gevolgen voor de economische groei,⁶⁴ onderstreept ten volle het belang van deze aanbeveling. De AIV stelt dat de energiezekerheid gezien moet worden in het licht van het bredere en urgente kader van milieubehoud, klimaatverandering en economische groei, gezien de verbondenheid van deze thema's. Met instemming ziet de AIV dat premier Blair en minister-president Balkenende⁶⁵ in hun kwaliteit als lid druk uitoefenen op de Europese Raad om de Europese Commissie te verzoeken zo vroeg mogelijk in 2007 (dat wil zeggen uitermate snel) met voorstellen te komen voor gerichte maatregelen waaronder verdergaande reductie van de koolstofemissie.

Tegelijkertijd dienen vanzelfsprekend de bestaande bilaterale relaties met producerende landen niet te worden veronachtzaamd. Die relaties kunnen zo nodig in breder verband worden gebracht. Nederland moet in dezen de energievoorzieningszekerheid bevorderen, ook in het geval het voorgestelde EU-beleid nog op zich laat wachten. Het feit dat het Verdrag geen juridische grondslag bevat voor een dergelijk beleid – inclusief de

63 AIV-advies no. 44, *De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie*, juli 2005, Kamerstuk buza 050288.

64 Sir Nicolas Stern, *Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, werd gepresenteerd op 30 oktober 2006; Europees Milieuagentschap, *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2006*, EEA report no 9/2006, gepresenteerd op 27 oktober 2006; World Wild Life Fund, *Living Planet Report 2006*, gepubliceerd op 23 oktober 2006; Europese Commissie, *Progress towards achieving the Kyoto targets*, COM(2006) 658. Daarnaast draagt ook de presentatie van de film *An Inconvenient Truth* van Al Gore (op 11 oktober 2006) bij aan het gevoel van urgentie.

65 Brief van minister-president Balkenende en eerste minister Blair aan de voorzitter van de Europese Raad, Vanhanen, 19 oktober 2006.

externe aspecten – is weliswaar een fundamentele handicap, maar behoeft zinvolle en resultaatgerichte samenwerking niet uit te sluiten. Dat het bijvoorbeeld ook zonder zo'n grondslag mogelijk is met derde landen te onderhandelen is aangetoond op het punt van de landingsrechten in de luchtvaart. Het door de Europese Commissie in maart 2006 gepresenteerde Groenboek⁶⁶ biedt voor een dergelijke benadering een alleszins bruikbaar, zij het vooralsnog bescheiden, uitgangspunt. De AIV wijst er ten slotte op dat in de ontwerp-Grondwet de consensus ter zake door alle betrokken regeringen is bevestigd.⁶⁷

Van groot belang is het besef van een gezamenlijk belang van de lidstaten. Is dit onvoldoende aanwezig, dan zal het ondoenlijk blijken de ingesleten gewoonten van een strikt nationale benadering van het energievraagstuk te doorbreken. Het formuleren van vage doelstellingen en beloften, zonder een ander besluitvormingsmodel dan dat van de zogeheten open coördinatie, zal naar de stellige overtuiging van de AIV geen oplossing bieden. Wel is het dan noodzakelijk om een specifieke rechtsgrondslag in de verdragen te scheppen voor het voeren van een adequaat Europees energiebeleid (zie aanbeveling 23).

Het nastreven van een Europees energiebeleid zal moeten worden gecompleteerd met maatregelen die het mogelijk maken in crisissituaties adequaat te handelen en deze zoveel mogelijk te voorkomen. In dit verband kan worden gedacht aan:

- diversificatie naar herkomst, niet alleen voor olie, maar ook voor gas, onder meer door gebruik te maken van LNG-havenfaciliteiten en -opslag;
- de ontwikkeling van een mechanisme van hulp en bijstand tussen lidstaten in geval van onderbreking van energieleveranties en
- de organisatie van internationale bescherming van maritieme aanvoerroutes tegen blokkades of andere belemmeringen, met mogelijkheden voor snelle reactie.

De AIV onderschat geenszins de moeilijkheid van het bereiken van een Europese consensus over dit brede veld van onderwerpen en belangen. Mocht die consensus niet bereikbaar blijken, dan moet volgens de AIV de regering actief en op korte termijn streven naar samenwerking van een beperkt aantal lidstaten. Vooral met die welke zijn gelegen in de noordwest hoek van het continent.

In de hoofdstukken IV en V kon uiteraard geen uitputtende evaluatie worden gegeven van de wenselijkheid van overdracht van bepaalde bevoegdheden op specifieke terreinen aan de EU. De AIV vertrouwt echter wel te hebben aangetoond hoezeer het belang van de burgers en het Nederlandse belang gebaat zijn met een verstandige (op opportuniteit, subsidiariteit en proportionaliteit getoetste) overdracht aan de EU binnen een adequaat besluitvormingskader. Daarbinnen moet een lidstaat (of groep van lidstaten die dezelfde mening is toegedaan) effectief invloed kunnen uitoefenen en zal de uitwerking moeten plaatsvinden onder een méér intensieve democratische controle dan nu het geval is.

Deze taakintensiveringen, respectievelijk -uitbreiding (energie), zou de regeringen moeten inspireren en de burgers moeten motiveren om nieuw elan aan het integratieproces te geven.

66 Europese Commissie, *Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa*, Groenboek, COM(2006) 105 definitief, 8 maart 2006.

67 Grondwet voor Europa, artikel III-256.

VI Slagvaardigheid

VI.1 Inleiding

Het bereiken van concrete beleidsresultaten in de EU op terreinen als genoemd in het voorgaande hoofdstuk vereist een drastische verbetering van de slagvaardigheid van de Unie, waarbij tegelijkertijd het draagvlak voor de Unie wordt vergroot door een grotere betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming.

In de huidige situatie is de EU genoodzaakt te leven met ingewikkelde besluitvormingsprocedures en een gecompliceerde bestuurspraktijk, die het resultaat is van een historisch gegroeide situatie en die geheel niet meer past in een Unie van 27 lidstaten. Zo zijn de diverse beleidsterreinen ondergebracht in drie Pijlers, die elk een eigen besluitvormingsregime kennen.⁶⁸ Daardoor is de rol van de Raad, de Commissie en het EP in elke Pijler anders, wat de effectiviteit en de coördinatie van de besluitvorming, alsmede de transparantie daarvan voor de burger niet ten goede komt.

Taken aan de Unie toedelen, maar haar de bestuurlijke slagvaardigheid onthouden om deze uit te voeren, leidt tot frustraties bij burgers en tot een op den duur catastrofaal verlies van vertrouwen in de EU. Juist gezien het gebrek aan inputlegitimiteit, waarin de burger zich te weinig betrokken weet omdat hij te weinig invloed heeft op het Europese beleid, waarschuwt de AIV ervoor om verwachtingen te wekken ten aanzien van Europese samenwerking en harmonisatie zonder de EU de daarvoor benodigde instrumenten te verstrekken.

De belangrijkste verbeteringen kunnen alleen door wijziging van het *EU-* en *EG-Verdrag* tot stand worden gebracht. Veel van deze verbeteringen waren voorzien in de *Grondwet voor Europa*, zoals de afschaffing van de Pijlerstructuur, het vereenvoudigen van besluitvormingsprocedures en instrumenten. Dit zou de besluitvorming een stuk overzichtelijker hebben gemaakt. In de discussie door zowel regeringsleiders als nationale parlementen worden verscheidene gedachten uit dit Verdrag naar voren gebracht. Voorbeelden zijn de invoering van de subsidiariteitstoets, het in de openbaarheid laten plaatsvinden van wetgevende beraadslagingen van de Raad en de erkenning van het burgerinitiatief als krachtig politiek signaal aan het adres van de Commissie.

In het onderstaande geeft de AIV eerst aan op welk moment verdragswijzigingen aan de orde zijn. Voorts gaat de AIV in op de onderwerpen die op basis van de *Verklaring van Laken* in ieder geval aan de orde moeten komen in een discussie over verdragswijziging. Daarna wordt ingegaan op die verbeteringen welke noodzakelijk zijn voor het bereiken van concrete beleidsresultaten op de terreinen en in de gebieden die in het voorgaande hoofdstuk als prioritair zijn bestempeld. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan enkele verbeteringen die zonder verdragswijziging zijn in te voeren. Tot slot brengt de AIV enkele aandachtspunten naar voren die wellicht minder prioritair zijn, maar die hij juist voor burgers van belang acht.

68 Zie voor een korte uitleg bijvoorbeeld de webpagina's van de EU:

<http://europa.eu/abc/eurojargon/index_nl.htm> en

<http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_pillars_nl.htm>.

VI.2 Momenten waarop verdragswijzigingen aan de orde zijn

In een discussie over de toekomst van de EU loopt men onvermijdelijk op tegen de vraag wanneer verdragswijzigingen aan de orde zullen zijn. Hoewel duidelijk is dat de regering het 'Grondwettelijk Verdrag' geen tweede maal aan het parlement zal voorleggen, kan men er in Europa ook niet omheen dat reeds vijftien en binnenkort wellicht zestien lidstaten deze *Grondwet voor Europa* hebben geratificeerd. Bovendien zal in de toekomst een aantal verdragsbepalingen moeten worden aangepast na de toetreding van Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007.

Op het moment dat na de toetreding van de zevenentwintigste lidstaat een nieuwe Commissie aantreedt zal het aantal Commissieleden moeten worden beperkt. Hoewel dat in beginsel pas aan de orde zal zijn wanneer in 2009 een nieuwe Commissie in functie treedt, kan niet worden uitgesloten dat de huidige Commissie om welke reden dan ook gedwongen zal zijn eerder af te treden. Dan zou er dus een nieuwe regeling moeten zijn.⁶⁹

In dat geval zouden in de desbetreffende toetredingsverdragen naast de door toetreding noodzakelijke aanpassingen ook andere verdragswijzigingen kunnen worden meegenomen. Naar verwachting zullen nieuwe toetredingsverdragen echter pas ver na 2009 worden gesloten.

De AIV acht het daarentegen noodzakelijk dat deze aanpassingen zo spoedig mogelijk in werking kunnen treden. Daartoe is het noodzakelijk dat de (Europese) politieke partijen en de voorgenomen verdragsaanpassingen in 2009, het jaar waarin de Europese verkiezingen worden gehouden en een nieuwe Commissie moet worden benoemd, tot inzet maken van hun verkiezingscampagnes (tenzij de aanpassingen al voor die tijd gerealiseerd zijn). Dit zal bijdragen tot de gewenste politisering van het Europa-debat en de betrokkenheid van burgers vergroten.

Aanbeveling 17

De AIV pleit er voor met de meningsvorming over verdragsaanpassingen niet te wachten, ook al zal vóór de Franse presidentsverkiezingen van 2007 niet veel voortgang kunnen worden geboekt ten aanzien van de belangrijkste institutionele vragen. Tegelijkertijd mag juist van Nederland en Frankrijk worden verwacht dat zij alternatieve oplossingen voor de ontstane impasse aandragen. Deze moeten een rol spelen in de discussie tussen de lidstaten die zich, na afloop van de reflectieperiode in 2007, zal ontwikkelen over de voortzetting van het hervormingsproces in 2008. De noodzakelijke verdragsaanpassingen zouden voor de politieke partijen inzet van de Europese verkiezingen moeten zijn.

VI.3 Terug naar de Verklaring van Laken

Het valt niet te verwachten dat hervorming van de EU mogelijk zal zijn los van de context van de *Grondwet voor Europa* en evenmin dat een beperkt aantal door Nederland wenselijk geachte verbeteringen te realiseren zou zijn door voor te stellen enkele daarop toegesneden bepalingen er uit te lichten. De vijftien lidstaten, die het 'Grondwettelijk Verdrag' hebben geratificeerd, zullen er immers weinig voor voelen mee te werken aan een oplossing die dit door alle regeringen getekende Verdrag zonder meer naar de

⁶⁹ *Verdrag van Nice*, artikel 4 lid 2 van het Protocol betreffende de uitbreiding van de EU.

prullenmand verwijst. Ook zullen zij niet bereid zijn een soort selectie *à la carte* te accepteren, omdat bijna ieder onderdeel van het Verdrag het resultaat is van een uitruil van concessies waarbij meerdere artikelen (met betrekking tot verschillende onderwerpen) tegelijkertijd zijn aanvaard.

Bij besprekingen over de ontstane impasse in 2007 is het daarom raadzaam van Nederlandse zijde een standpunt in te nemen dat enig begrip bij bovengenoemde lidstaten zou kunnen wekken. Dat zou mogelijk zijn door aan te knopen bij de *Verklaring van Laken*, die uiteindelijk tot de opstelling van het 'Grondwettelijk Verdrag' heeft geleid.

In deze Verklaring stelde de Europese Raad een drietal thema's voor hervorming van de EU aan de orde, die ook na de referenda in Frankrijk en Nederland relevant zijn gebleven en nog steeds op brede instemming aanspraak kunnen maken. Dit zijn:

- een betere verdeling en omschrijving van de bevoegdheden;
- de vereenvoudiging van de (juridische) instrumenten;
- meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Europese Unie.

Erkenning dat het 'Grondwettelijk Verdrag' op deze punten waardevolle regelingen bevat, behoeft Nederland geen al te grote moeite te kosten.

Daarbij dient uiteraard rekening te worden gehouden met de eerder bereikte overeenstemming over de uitwerking daarvan in het 'Grondwettelijk Verdrag', waarbij duidelijk wordt gemaakt dat de ambitie wordt opgegeven om in aansluiting op de *Verklaring van Laken* een 'Grondwet' vast te stellen.

Een dergelijk Nederlands standpunt brengt met zich mee dat de bestaande opzet van het *EU- en EG-Verdrag* wordt gehandhaafd en dat daarin alleen die wijzigingen worden aangebracht, die rechtstreeks voortvloeien uit bovenvermelde thema's van de *Verklaring van Laken* en hetgeen in onderhandelingen daarover was overeengekomen in de ontwerp-Grondwet.

Aanbeveling 18

Nederland moet bereid zijn het gesprek aan te gaan over een herziening van het EU- en EG-Verdrag op basis van de eerder vermelde thema's uit de Verklaring van Laken.

VI.4 Prioritaire verbeteringen

Het standpunt dat er met Nederland te praten valt over een herziening van het *Unie- en EG-Verdrag* op basis van de eerder vermelde thema's uit de *Verklaring van Laken* houdt in dat de regering aangeeft op welke punten zij in het licht van de hierboven gestelde beleidsprioriteiten verdragswijziging onontbeerlijk vindt. Zonder overigens daarmee wijzigingen uit te sluiten op andere voor deze thema's relevante punten.

Nederland moet de volgende drie verdragswijzigingen nastreven inzake *democratie*:

Aanbeveling 19

Geef het Europees Parlement medewetgevende bevoegdheid (codecisie) voor alle meerderheidsbesluiten waarop de codecisieprocedure nog niet van toepassing is, zoals het landbouwbeleid;

Aanbeveling 20

Stel het Europees Parlement op gelijke voet met de Raad voor de begrotingsprocedure: schaf het onderscheid tussen 'verplichte' en 'onverplichte' uitgaven af.

Aanbeveling 21

Versterk bovendien de rol van nationale parlementen en voer de door hen uit te oefenen subsidiariteits- en proportionaliteitscontrole in.

Het verdient aanbeveling de mogelijkheid te onderzoeken in hoeverre in afwachting van verdragswijzigingen op bovengenoemde terreinen reeds voortgang kan worden geboekt door middel van afspraken of andere arrangementen. Zo heeft de Europese Raad van juni 2006 besloten de nationale parlementen actiever te steunen bij de toetsing van subsidiariteit (inclusief proportionaliteit en opportuniteit). Ook heeft de Commissie toegezegd alle voorstellen en documenten in het kader van raadplegingen rechtstreeks aan de nationale parlementen beschikbaar te stellen en hun opmerkingen voortkomend uit de subsidiariteitstoets zorgvuldig te overwegen.

Meer in het algemeen zij opgemerkt dat het zowel de Raad als de Commissie en het EP vrijstaat zich te verbinden tot een bepaalde gedragslijn bij de uitoefening van hun bevoegdheden en dit vast te leggen in een interinstitutioneel akkoord (IIA, artikel 251 van het EG-Verdrag). Al meerdere keren is van een dergelijke akkoord gebruik gemaakt om de slagvaardigheid van de Unie te vergroten, met name op het gebied van de begroting, de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en de redactie van communautaire wetgeving.

In een IIA zou bijvoorbeeld kunnen worden afgesproken het EP medezeggenschap te verlenen bij alle meerderheidsbesluiten waarop de codecisieprocedure in het EG-Verdrag nog niet van toepassing is, zoals in het bijzonder op het terrein van de gemeenschappelijk landbouwpolitiek. Op dezelfde wijze zou kunnen worden afgesproken dat de Raad in de begrotingsprocedure aan de door het EP voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de verplichte uitgaven dezelfde gevolgen zal verbinden als aan de parlementaire amendementen met betrekking tot de onverplichte uitgaven, opdat het Parlement op gelijke voet als de Raad aan de begrotingsprocedure kan deelnemen. Vanzelfsprekend moeten de Raad en het EP als wetgevende macht hierbij betrokken zijn, maar ook de Commissie moet van de partij zijn omdat zij het recht van initiatief heeft.

Inzake efficiëntie moet Nederland een aantal verdragswijzigingen nastreven (zie de aanbevelingen 22, 24, 25 en 26).

Aanbeveling 22

Breidt het aantal gevallen waarin gekwalificeerde meerderheidsbesluiten kunnen worden gerealiseerd uit.

De AIV heeft zich afgevraagd of het, in afwachting van een verdragswijziging ter zake, mogelijk zou zijn om een aantal unanimiteitsvoorschriften middels een IIA om te zetten in meerderheidsbesluiten. De AIV is echter tot een negatieve conclusie gekomen, omdat daarmee buiten het Verdrag de bestaande besluitvormingsprocedures worden

veranderd. Een dergelijk akkoord mag immers geen wijziging of aanvulling van de bepalingen van het Verdrag inhouden.⁷⁰

Wel zou in een IIA een procedure kunnen worden afgesproken om onder bepaalde omstandigheden de voorzitter van de Raad op te dragen een minderheid in de Raad ertoe te bewegen zich te onthouden van stemming, indien besluitvorming over een onderdeel van het door de Europese Raad en het EP op voorstel van de Commissie vastgestelde meerjarenprogramma bij herhaling niet tot stand komt doordat de ter zake vereiste unanimiteit in de Raad niet wordt bereikt.

In zo'n geval zou bijvoorbeeld de volgende procedure kunnen gelden:

wanneer de voorzitter, na onderzoek van de situatie in overleg met de presidenten van Parlement en Commissie, vaststelt:

- dat een gekwalificeerde meerderheid in de Raad het ontwerp steunt;
- dat ook steun van een meerderheid in het Parlement bestaat; en
- dat verdere technische aanpassingen op initiatief van de Commissie geen uitkomst bieden;

heroverwegen de leden van de Raad, die het voorstel niet steunden, op verzoek van de voorzitter hun positie. Dit om te bezien of zij door stemonthouding de besluitvorming over dit onderdeel van het meerjarenprogramma alsnog mogelijk kunnen maken. Daarbij brengen zij de voorzitter zo snel mogelijk op de hoogte van het resultaat van deze heroverweging.

Aanbeveling 23

Maak méér gebruik van Interinstitutionele Akkoorden om zonder formele verdragswijziging effectiever te kunnen optreden, bijvoorbeeld in begrotingszaken of bij steunonthouding in langdurig controversiële zaken.

Aanbeveling 24

Stel de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie in.

Uit hetgeen is gesteld in de hoofdstukken IV en V met betrekking tot de bestaande en met voorrang uit te voeren taken van de Unie blijkt duidelijk dat de externe dimensie van het Uniebeleid fundamenteel is voor de verdere integratie. Helaas behoort deze beleidsdimensie tot de minst ontwikkelde van de aan de Unie toegedeelde bevoegdheden. Dit rechtvaardigt de instelling van de minister van Buitenlandse Zaken.

Op het terrein van de buitenlandpolitiek geldt de regel van de unanimiteit onverkort. Zelfs moet unaniem worden beslist of de uitvoering van beleid op dit terrein met meerderheid kan worden beslist. Dat maakt de Unie veelal handelingsonbekwaam, ondanks dat er op dit terrein meer dan eens grote Europese belangen op het spel staan. Indien, zoals in het voorgaande is gebleken, de kosten-batenanalyse positief uitvalt voor verdergaande communautarisering, zou dat voor de buitenlandpolitieke aspecten daarvan eveneens moeten gelden. Deze gedachte vindt overigens enige steun in de programma's

⁷⁰ Vergelijk hetgeen in de verklaring nummer 3 bij het *Verdrag van Nice* is vastgelegd: 'Wat de betrekkingen tussen de instellingen betreft, kunnen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie IIAs sluiten wanneer het, in het kader van de plicht tot loyale samenwerking, nodig blijkt de toepassing van de bepalingen van het *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap* te vergemakkelijken. Die akkoorden mogen geen wijziging of aanvulling van de bepalingen van het *Verdrag inhouden* en kunnen slechts met instemming van de drie instellingen tot stand komen.' (cursivering AIV).

van sommige belangrijke politieke partijen die de unanimiteitsregel lijken te relativieren.

Op dit punt blijft de AIV bij zijn eerdere standpunt dat de oplossing voor coördinatieproblemen op het terrein van de externe betrekkingen veeleer moet worden gezocht in versterking van de samenwerking tussen de Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Commissaris belast met de externe betrekkingen. Dit kan onder meer tot gezamenlijke initiatieven leiden.⁷¹ Wanneer de Hoge Vertegenwoordiger daarop gebaseerde voorstellen doet op terreinen waarop hij een mandaat heeft, zou de Raad daarover met gekwalificeerde meerderheid van stemmen moeten beslissen.

Aanbeveling 25

Vervang het huidige vereiste van een drievoudige gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Europese Raad en in de Raad door dat van een tweevoudige meerderheid.

Aanbeveling 26

Het onder de communautaire procedure brengen van de Politie en Justitiële Samenwerking in Strafzaken.

Ook op de voorgaande twee gebieden moet een verdragswijziging worden nagestreefd. Interessant is in dit verband de mededeling van de Commissie van 28 juni 2006 waarin zij in het kader van de uitvoering van het *Haagse programma* de toepassing van de passerelle van artikel 42 van het *EU-Verdrag* aan de orde stelt.⁷² Hierbij is een aantal zaken van belang die hieronder concreet worden aangegeven.

De materie die via de passerelle kan worden 'gecommunautariseerd' wordt bepaald door de inhoud van Titel VI van het *EU-Verdrag*: de samenwerking in de Derde Pijler. Het gaat dus in essentie om PJSS. Het gedeelte van het *EG-Verdrag* waarheen de onderwerpen van de Derde Pijler worden overgebracht, is Titel IV van het Derde Deel van het *EG-Verdrag*. De besluitvormingsprocedure om deze overdracht te realiseren is een zware. De procedure vergt een unaniem Raadsbesluit, alsmede goedkeuring overeenkomstig de nationale grondwettelijke bepalingen van de lidstaten. In de meeste gevallen zal dit neerkomen op een formele goedkeuring door nationale parlementen. Een laatste punt betreft het feit dat de Raad zelf zal moeten aangeven welke stemprocedures gelden na de overdracht van onderwerpen naar Titel IV. Het te transfereren onderwerp komt derhalve niet automatisch te vallen onder de werking van de codecisieprocedure. Daarbij wordt nog daargelaten dat artikel 67 van het *EG-Verdrag* te lezen is in samenhang met het Besluit van de Raad van 22 december 2004, waarin staat dat niet alle onderwerpen van Titel IV onder het bereik van die procedure vallen.

⁷¹ Zie AIV-advies no. 27, *Een brug tussen burgers en Brussel, naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie*, mei 2002, p. 34 (Kamerstuk 020297) en AIV-advies no. 32, *Een brug tussen burgers en Brussel, naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie*, vervolgadvis, april 2003, pp. 24-25 (Kamerstuk 03000111).

⁷² Ingevolge artikel 42 van het *Verdrag tot oprichting van de Europese Unie* kan de Europese Raad 'met eenparigheid van stemmen op initiatief van de Commissie of van een lidstaat en na raadpleging van het Europees Parlement besluiten dat optreden op in artikel 29 genoemde gebieden onder Titel IV van het voornoemde Verdrag valt, waarbij hij de desbetreffende stemprocedures vaststelt. Hij beveelt de lidstaten aan dit besluit overeenkomstig hun onderscheidene grondwettelijke bepalingen aan te nemen.'

De Nederlandse regering heeft naar aanleiding van de mededeling van de Commissie laten weten dat Nederland zich constructief zal opstellen. De regering is echter voor een benadering waarin per onderwerp wordt gezien of toepassing van de passerelle van artikel 42 van het *EU-Verdrag* al dan niet in combinatie met artikel 67, tweede lid, *EG-Verdrag* wenselijk is.⁷³

Aanbeveling 27

Pas de passerelle in de Derde Pijler toe als serieuze mogelijkheid ter verbetering van de besluitvormingsprocedure op de beleidsterreinen van asiel- en immigratie en van interne en externe veiligheid.

De in hoofdstuk V beschreven prioriteiten op de terreinen van asiel- en immigratie en van de interne en externe veiligheid liggen gevoelig ten aanzien van identiteit en nationaliteit. De terughoudendheid ten aanzien van vergaande, dwingende communautaire verplichtingen is dan ook begrijpelijk. Om die reden is òfwel de unanimiteitsregel in de besluitvorming onderdeel van het systeem òf een zware institutionele procedure. Hier wordt verwezen naar de verdragsrechtelijke ‘nauwere samenwerking’ die reeds ter sprake kwam en die in het verleden – zij het in iets andere context – tot belangrijke resultaten heeft geleid (zoals de Schengenovereenkomst en de EMU). Het is begrijpelijk – tegen de achtergrond van het klassieke denken over vormen van differentiatie – dat de procedure van de besluitvorming over ‘nauwere samenwerking’ gecompliceerd is. Acht lidstaten moeten het wensen en dat is met 25 of 27 lidstaten een goede verhouding. Maar unanieme besluitvorming acht de AIV in dit geval overdreven. Versoepeling van de procedure voor ‘nauwere samenwerking’ is gewenst. Niet ten opzichte van de eis dat de doelstelling niet strijdig mag zijn met de verdragsdoelstellingen, maar wel dat het oordeel van de Europese Commissie daaromtrent voldoende zou moeten zijn.

Aanbeveling 28

Verbeter de regeling met betrekking tot ‘nauwere samenwerking’ door het laten vervallen van de unanimiteitseis.

In tegenstelling tot de andere prioritaire beleidsterreinen voor de EU voor de komende periode, is dat van een Europees energiebeleid nieuw. De andere zijn te zien als intensivering van bestaand beleid. Beleid op deze terreinen is gebaseerd op bestaande verdragsrechtelijke bepalingen. Een dergelijke verdragsrechtelijke basis voor een Europees energiebeleid bestaat nog niet. Voor een volwaardig en adequaat energiebeleid is derhalve een verdragsbasis nodig.

Aanbeveling 29

De AIV beveelt aan een specifieke rechtsgrondslag in de verdragen te scheppen voor het voeren van een Europees energiebeleid.

VI.5 Andere mogelijkheden voor verbetering

A. Subsidiariteitstoets

Het Samenwerkingsverband van de Europacommissies van nationale parlementen en vertegenwoordigers van het Europees Parlement (COSAC) heeft een aantal onderwerpen genoemd waar nationale parlementen de subsidiariteitstoets zouden moeten toepas-

73 Kamerstukken II 22 112, nr. 464, p. 9 e.v. Zie ook NJB van 29 september 2006, p. 1983.

sen.⁷⁴ Dit is een toetsing van Commissievoorstellen binnen een termijn van zes weken met betrekking tot de vraag of het betrokken punt door de EU moet worden geregeld of door de lidstaten zelf. Er wordt ter zake reeds een proef genomen met spoorwegvoorstellen.⁷⁵

De AIV tekent aan dat in het verleden de wenselijkheid van een Europese regeling meestal wel aanwezig was, maar dat problemen juist ontstonden bij de vertaling ervan in nationale maatregelen. Behalve de subsidiariteit is namelijk ook de proportionaliteit in het geding in zowel de richtlijn zelf als de nationale uitwerking van de lidstaten. De vraag ligt voor of de richtlijn en de uitwerking ervan door de lidstaten in redelijke verhouding staat tot het probleem en niet overdreven gedetailleerd of ingrijpender is dan nodig. Als gevolg van hetzij de richtlijn zelf, hetzij nationale aanscherping van een Europese (kader)richtlijn, hetzij onvoldoende afweging in het nationale kabinet van de bij de uitvoering in het geding zijnde belangen, ontstaat dikwijls ongenoegen.

Het belang van de subsidiariteitstoets van Commissievoorstellen ligt volgens de AIV vooral in de vroegtijdige betrokkenheid van nationale parlementariërs.⁷⁶ De gedachte is dat de betrokken parlementariërs, door een vroegtijdige politisering van het debat, ook belangstelling blijven tonen voor het vervolgtraject van de onderhandelingen en, zonodig, tijdig het betrokken maatschappelijk middenveld kunnen raadplegen. Het wekelijkse overleg met bewindslieden over de Brusselse agenda zal dan een meer substantiële inhoud krijgen en doorwerken in de Nederlandse inbreng in 'Brussel'. In ieder geval wordt daarmee voorkomen dat parlementariërs en burgers het gevoel krijgen pas in de slotfase met de inhoud van een richtlijn te worden geconfronteerd. Belangrijk is wel dat er geen strikte catalogus van competenties van de EU wordt opgesteld. Om dat te voorkomen moet ervoor worden gewaakt dat door een te nauwe omschrijving van taken de Unie niet meer kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Overigens moet worden bedacht dat de subsidiariteitstoets alleen van belang is voor die beleidsterreinen, waar de EU en de nationale overheid bevoegdheid delen. Op deze terreinen zou de inzet van parlementaire commissies zich niet alleen moeten richten op het tegenhouden van EU-regelgeving, maar ook moeten aangeven waar en waarom een Europese regel wenselijk is en onder welke voorwaarden. De AIV betreurt dat recent de subsidiariteitsvraag vooral in negatieve zin is besproken en wordt gezien als een mogelijkheid voor 'minder' Europa.

Aanbeveling 30

De AIV beveelt aan de subsidiariteitstoets alleen te gebruiken om vast te stellen of de wens (dan wel de noodzaak) bestaat tot gemeenschappelijk handelen, welke ruimte er blijft voor nationale autonomie, en of de voorgestelde regeling probleemoplossend en voldoende duurzaam kan zijn (beoordeling van opportuniteit, subsidiariteit en proportionaliteit).

74 Letterlijk staat in het *Verdrag van Maastricht* (1997, Tbr. 1998, 11, artikel II lid 5) dat de COSAC elk voorstel moet bestuderen 'dat betrekking heeft op de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en dat rechtstreeks van invloed zou kunnen zijn op de individuele rechten van de mens.' Zie webpagina: <<http://www.eerstekamer.nl/9324000/d/259/w25922trb11.pdf?noframes=1>>.

75 *Further integration of the European rail system: third railway package*, COM(2004) 140 final, 3.3.2004.

76 AIV-briefadvies no. 10, *De EU en de band met de Nederlandse burger*, december 2005, Kamerstuk 30300 V, nr. 18.

B. Erkenning van het burgerinitiatief

Het voorstel uit het 'Grondwettelijk Verdrag' tot invoering van een burgerinitiatief met een miljoen (elektronisch in te zenden) handtekeningen had de betrokkenheid van de burgers moeten vergroten, de Commissie moeten aansporen het initiatief serieus te overwegen en regeringen moeten dwingen hun standpunten dienaangaande te verdedigen.

Aanbeveling 31

De AIV beveelt de mogelijkheid tot instelling van een burgerinitiatief aan. Dit moet dan wel als een krachtig signaal aan de Commissie worden opgevat, ook wanneer het niet formeel is vastgelegd in een verdrag.

C. Het functioneren van de 'methode van open coördinatie'

Voor veel beleidsterreinen die nog niet rijp zijn voor formele EU-regelgeving en waar harmonisatie strikt genomen wenselijk zou zijn, rest weinig anders dan zogenaamde open coördinatie. De praktijk leert dat zelfs indien lidstaten formele verplichtingen zijn aangegaan, van de coördinatieverplichting wordt afgeweken, met als gevolg aantasting van het vertrouwen in de overheid. Het niet-respecteren van de afspraken in het Stabi- teits- en groeipact is hiervan een geruchtmakend voorbeeld.

Aanbeveling 32

Coördinatie zonder enige vorm van afdwingbaarheid verdient volgens de AIV geen aanbeveling. Programmering, notificatie van of consultatie bij beleidsvoornemens, en 'naming and shaming' zijn onontbeerlijk om projecten van importantie enige mate van geloofwaardigheid te geven.

D. Invoering van een toets op de administratieve lasten van EU-wetgeving

Voor het vergroten van het draagvlak voor de EU is ook van belang dat er geen onnodig gecompliceerde of kostbare wet- en regelgeving door de EU wordt ingevoerd. Om dit te voorkomen is een toets op de administratieve lasten van wet- en regelgeving vereist. Bij de vormgeving daarvan op het niveau van de Europese Commissie kan het Nederlandse Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) als ijkpunt dienen. Aldus kan de verdere deregulering in de EU onder toezicht komen te staan van een onafhankelijke instantie. De invoering van een dergelijk toets is mogelijk zonder verdragswijziging. De Nederlandse regering heeft zich tijdens de Conventie en het Nederlandse voorzitterschap in 2004 reeds ingezet voor de invoering van de toets.

Aanbeveling 33

De AIV beveelt aan volgens het model van het Nederlandse Actal een onafhankelijke toets in te voeren op de administratieve lasten voortvloeiend uit wetgevingsvoorstellen van de Commissie.

VII Aanbevelingen

In het voorgaande heeft de AIV zeker geen blauwdruk van de toekomstige EU willen en kunnen geven. Daarvoor is het proces van Europese eenwording te zeer in beweging en te divers, zowel conceptueel als wat betreft het takenpakket. Nationale identiteit en toenemende mondialisering lijken niet met elkaar in overeenstemming te brengen. De machtsverhoudingen in Europa veranderen, Nederland is niet meer 'het kleinste van de grote landen' en ook de publieke opinie in ons land wordt weinig gemotiveerd door aansprekende Europese kwesties, hoewel de toekomst van het Europese continent en daarmee van Nederland in het geding is. Daarom heeft dit advies meer het karakter van een interim-advies: géén pas op de plaats, omdat daar geen tijd voor is, maar wel een aansporing tot actie voor de komende ontwikkelingen, ten opzichte waarvan Nederland hoe dan ook een standpunt zal moeten bepalen. Daarbij moeten de burgers centraal staan: in het verstaan van hun ambities, in het vertalen daarvan naar Europees beleid via processen van participatie en politisering, in versterkte samenhang van parlement en regering in het Europese integratieproces, in het organiseren van een meer effectieve Europese politisering door het vormen van echte Europese politieke partijen en door verdergaande democratisering van de Unie. Daartoe doet de AIV de volgende aanbevelingen.

Uit hoofdstuk II, Gezonde financiën:

Aanbeveling 1

De AIV acht het van belang dat de overdracht van middelen aan de EU ten principale buiten de nationale begrotingen komt. Alleen dan is het mogelijk om de discussie over de inzet van EU-beleid, inclusief de toekenning van middelen, te voeren zonder vermenging met telkens weer verschuivende belangen inzake de inkomstenkant van de EU-begroting.

Aanbeveling 2

De Europese Raad zou een gezaghebbend panel deskundigen uit de lidstaten opdracht moeten geven zich te buigen over een passend systeem van 'eigen middelen' voor de EU dat onafhankelijk is van de nationale begrotingen. Dit moet zijn beslag krijgen op zeer korte termijn, namelijk vóór 2008, wanneer de eerder genoemde financiële herziening op de agenda van de Raad zal staan.

Uit hoofdstuk III, De burgers:

- over de bestuurlijke inrichting (paragraaf III.3):

Aanbeveling 3

Een stroomlijning van de bestuurlijke inrichting is nodig om de Unie slagvaardiger te maken. Alleen dan hebben de eerdergenoemde acties kans van slagen. Nieuwe beleidsinitiatieven en verbetering van de inrichting van de Unie moeten dus hand in hand gaan.

- over de uitbreiding (paragraaf III.3):

Aanbeveling 4

De AIV constateert dat met het oog op de verscheidenheid tussen landen die het EU-lidmaatschap ambiëren, te gemakkelijk onderscheiden vormen van lidmaatschap op voorhand worden verworpen. Een discussie daarover zou een goede aanvulling zijn op het Europese nabuurschapsbeleid; een beleid waarin nu iedere vorm van lidmaatschap wordt afgewezen.

- **over het betrekken van burgers (paragraaf III.4):**

Aanbeveling 5

De discussie over de toekomst van Europa moet veel sterker worden gepolitiseerd dan nu het geval is. Daarbij gaat het niet alleen om de subsidiariteitstoets door het parlement, maar ook om het centraal stellen van de verdere richting en ontwikkeling van Europese integratie in het komende regeringsprogramma.

Uit hoofdstuk IV, Prioriteiten in het bestaande beleid:

- **over de Interne Markt en de economische en de sociale waarden (paragraaf IV.2):**

Aanbeveling 6

In de visie van de AIV moet de EU de breed gedragen waarden zoals vrede, veiligheid, vrijheid en democratie, meer uitgesproken in haar beleid uitdragen en de noodzaak van een sociaal Europa duidelijk maken.

Aanbeveling 7

Gezien het grote belang voor de economische groei beveelt de AIV de regering aan een gerichte publicitaire inspanning te doen om het economisch belang van verdere dienstenliberalisering voor de burgers helder voor het voetlicht te brengen.

- **over de Economische en Monetaire Unie (paragraaf IV.3):**

Aanbeveling 8

De AIV wijst op het belang van een effectieve beleidsmatige ondersteuning van de gemeenschappelijke munt in aanvulling op de voltooiing van de Interne Markt.

- **over de externe concurrentiepositie (paragraaf IV.4):**

Aanbeveling 9

Om de uitdagingen van de mondialisering het hoofd te bieden, is volgens de AIV verdere economische integratie van Europa essentieel, inclusief de verdere integratie van de nieuwe lidstaten in het verband van de EU.

Aanbeveling 10

De AIV stelt voor dat de regering bevordert dat in de toekomst vergelijkingen van de lidstaten worden gepubliceerd over het behalen van de Lissabondoelstellingen.

Aanbeveling 11

Wat betreft het handelsbeleid van de EU pleit de AIV ervoor om de versterking van het multilaterale rechtssysteem van de WTO centraal te blijven stellen en er strikt op toe te zien dat eventuele bilaterale en regionale akkoorden die de EU sluit, verenigbaar zijn met de WTO-regels.

Aanbeveling 12

De AIV adviseert de regering de burgers beter voor te bereiden op de onvermijdelijke en dikwijls omvangrijke veranderingen die de mondialisering met zich meebrengt.

Uit hoofdstuk V, Nieuwe beleidsprioriteiten:

- **over het asiel- en immigratiebeleid (paragraaf V.1):**

Aanbeveling 13

De Nederlandse regering moet streven naar meer regelgevende bevoegdheden voor de Unie op het gebied van toelating van vreemdelingen, leidend tot een volwaardig en communautair asiel- en immigratiebeleid. Een potentieel succesvolle Europese aanpak is volgens de AIV: de instelling van een Europees asielagentschap; een consultatie-mechanisme bij voorgenomen legalisering van illegale immigranten; het

op Europees niveau onaantrekkelijk maken van het in dienst nemen van illegalen; en de communautisering van het uitzettingsbeleid.

Aanbeveling 14

Er is naar de mening van de AIV alle reden voor de Nederlandse regering om zich in te spannen voor een asiel- en immigratiebeleid dat mede uitgaat van het opnemen (inclusion) in plaats van een beleid dat alleen het uitsluiten (exclusion) voorop stelt. Er zou studie moeten worden gemaakt hoe zo'n beleid moet worden geformuleerd.

- **over het interne en externe veiligheidsbeleid (paragraaf V.2):**

Aanbeveling 15

De AIV bepleit dat de regering zich inspant om het aantal landen dat deelneemt aan verdragen als die van Prüm en Enschede uit te breiden zodat deze verdragen ahangig kunnen worden gemaakt onder de Nice-clausule voor nauwere samenwerking. Dit houdt in dat de AIV op het standpunt blijft staan dat de regering moet nastreven de overeenstemming die op het punt van het intern en extern veiligheidsbeleid was verkregen, alsnog op korte termijn in een verdragsrechtelijke regeling om te zetten.

- **over het energiebeleid (paragraaf V.3):**

Aanbeveling 16

De AIV bepleit dat met volle Nederlandse inzet wordt gewerkt aan de opbouw van een EU-brede consensus over de grote lijnen van een geharmoniseerde en gecoördineerde energiepolicies, waarbij alle aspecten – milieu, besparing, duurzaamheid, leveringszekerheid, verbetering van de werking van de interne markt – in onderlinge samenhang worden gezien, uiteraard in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven.

Uit hoofdstuk VI, Slagvaardigheid:

- **over momenten waarop verdragswijzigingen aan de orde zijn (paragraaf VI.2):**

Aanbeveling 17

De AIV pleit er voor met de meningsvorming over verdragsaanpassingen niet te wachten, ook al zal vóór de Franse presidentsverkiezingen van 2007 niet veel voortgang kunnen worden geboekt ten aanzien van de belangrijkste institutionele vragen. Tegelijkertijd mag juist van Nederland en Frankrijk worden verwacht dat zij alternatieve oplossingen voor de ontstane impasse aandragen. Deze moeten een rol spelen in de discussie tussen de lidstaten die zich, na afloop van de reflectieperiode in 2007, zal ontwikkelen over de voortzetting van het hervormingsproces in 2008. De noodzakelijke verdragsaanpassingen zouden voor de politieke partijen inzet van de Europese verkiezingen moeten zijn.

- **over terugrijpen op de Verklaring van Laken (paragraaf VI.3):**

Aanbeveling 18

Nederland moet bereid zijn het gesprek aan te gaan over een herziening van het EU- en EG-Verdrag op basis van de eerder vermelde thema's uit de Verklaring van Laken.

- **over prioritaire verbeteringen (paragraaf VI.4) stelt de AIV:**

Aanbeveling 19

Geef het Europees Parlement medewetgevende bevoegdheid (codecisie) voor alle meerderheidsbesluiten waarop de codecisieprocedure nog niet van toepassing is, zoals het landbouwbeleid.

Aanbeveling 20

Stel het Europees Parlement op gelijke voet met de Raad voor de begrotingsprocedure: schaf het onderscheid tussen 'verplichte' en 'onverplichte' uitgaven af.

Aanbeveling 21

Versterk de rol van nationale parlementen en voer de door hen uit te oefenen subsidiariteits- en proportionaliteitscontrole in.

Aanbeveling 22 Breidt het aantal gevallen waarin gekwalificeerde meerderheidsbesluiten kunnen worden gerealiseerd uit.

Aanbeveling 23

Maak méér gebruik van Interinstitutionele Akkoorden om zonder formele verdragswijziging effectiever te kunnen optreden, bijvoorbeeld in begrotingszaken of bij steunonthouding in langdurig controversiële zaken.

Aanbeveling 24

Stel de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie in.

Aanbeveling 25

Vervang het huidige vereiste van een drievoudige gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Europese Raad en in de Raad door dat van een tweevoudige meerderheid.

Aanbeveling 26

Het onder de communautaire procedure brengen van de Politie en Justitiële Samenwerking in Strafzaken.

Aanbeveling 27

Pas de passerelle in de Derde Pijler toe als serieuze mogelijkheid ter verbetering van de besluitvormingsprocedure op de beleidsterreinen van asiel- en immigratie en van interne en externe veiligheid.

Aanbeveling 28

Verbeter de regeling met betrekking tot 'nauwere samenwerking' door het laten vervallen van de unanimiteitseis.

Aanbeveling 29

De AIV beveelt aan een specifieke rechtsgrondslag in de verdragen te scheppen voor het voeren van een Europees energiebeleid.

- over andere mogelijkheden voor verbetering (paragraaf VI.5):

Aanbeveling 30

De AIV beveelt aan de subsidiariteitstoets alleen te gebruiken om vast te stellen of de wens (dan wel de noodzaak) bestaat tot gemeenschappelijk handelen, welke ruimte er blijft voor nationale autonomie, en of de voorgestelde regeling probleemoplossend en voldoende duurzaam kan zijn (beoordeling van opportuniteit, subsidiariteit en proportionaliteit).

Aanbeveling 31

De AIV beveelt de mogelijkheid tot instelling van een burgerinitiatief aan. Dit moet dan wel als een krachtig signaal aan de Commissie worden opgevat, ook wanneer het niet formeel is vastgelegd in een verdrag.

Aanbeveling 32

Coördinatie zonder enige vorm van afdwingbaarheid verdient volgens de AIV geen aanbeveling. Programmering, notificatie van of consultatie bij beleidsvoornemens, en 'naming and shaming' zijn onontbeerlijk om projecten van importantie enige mate van geloofwaardigheid te geven.

Aanbeveling 33

De AIV beveelt aan volgens het model van het Nederlandse Actal een onafhankelijke toets in te voeren op de administratieve lasten voortvloeiend uit wetgevingsvoorstellen van de Commissie.

Gebruikte afkortingen

EMU	Economische en Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
IIA	Interinstitutioneel Akkoord
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
PJSS	Politiële en Justitiële Samenwerking in Strafzaken
VK	Verenigd Koninkrijk

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005*****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*

*** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

**** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN.
Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF,
interim-advies over het folterverbod, *december 2005*