

WRR



Europese variaties

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2022.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president, die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is:

prof. dr. A.W.A. Boot
prof. dr. mr. M.A.P. Bovens
prof. dr. G.B.M. Engbersen
prof. mr. dr. E.M.H. Hirsch Ballin
prof. mr. J.E.J. Prins (voorzitter)
prof. dr. M. de Visser
prof. dr. C.G. de Vries

Secretaris: prof. dr. F.W.A. Brom

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

Europese variaties

Alle Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeksen *Verkenningen* en *Working Papers* zijn beschikbaar via www.wrr.nl.

Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Omslagafbeelding: Big Stock

Figuren: Inspiring Data John Verhoeven

ISBN 978-94-90186-65-4

NUR 741

WRR Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Aan de minister-president,
minister van Algemene Zaken,
de heer drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
2018/CP/mvl

telefoonnummer
070 356 4600

onderwerp
WRR-rapport nr. 99
Europese variaties

e-mail
info@wrr.nl

datum
17 augustus 2018

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Europese variaties* aan te bieden. In dit rapport reikt de WRR een perspectief aan om de Europese Unie beter te doen beantwoorden aan de behoeften en gerechtvaardigde verwachtingen van haar burgers. Het voorstel dat de WRR uitwerkt, legt voor de verdere ontwikkeling van de Europese Unie meer dan voorheen de nadruk op variatie. Met variatie wordt bedoeld:

- het onderkennen van de waarde van verschillende patronen van Europese samenwerking tussen de lidstaten, en
- het aanvaarden dat niet alle taken die overheden moeten vervullen, dezelfde verhouding tussen Europees, nationaal en regionaal of lokaal beleid behoeven.

Onderkennen en aanvaarden van variatie neemt verschillen in behoeften en in democratisch uitgedragen overtuigingen ter harte. Een gemeenschappelijke grondslag blijft daarvoor nodig, met name waar het gaat om de basisprincipes inzake democratie, rechtsstaat, fundamentele rechten en vrijheden, en de gemeenschappelijke markt.

Met deze benadering wil de WRR de discussie over de toekomst van de Europese Unie bevrijden van de drang om eenvormige toekomstbeelden te omhelzen. Doordat het aantal lidstaten en hun onderlinge verschillen groter zijn geworden, is er ook meer reden om van de mogelijkheid van variatie gebruik te maken. Dat vermindert de spanningen en voorkomt dat achter een papieren eenheid zulke grote verschillen bestaan dat ze de geloofwaardigheid van de Unie ondermijnen.

Variatie in de Europese integratie is geen zwaktebod, maar voorkomt dat nodeloos energie en politiek krediet worden verspild aan eenmaking, terwijl die niet echt nodig is. Variatie kan zo een proactief instrument zijn om de verbindingen tussen instituties en burgers, en tussen publieke taken en behoeften tot leven te laten komen.

Overeenkomstig de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de Ministerraad tegemoet.

De voorzitter,

De secretaris,



Prof. mr. J.E.J. Prins



Prof. dr. F.W.A. Brom

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide	11
Samenvatting	13
1 Inleiding	23
1.1 Ruimte voor variatie in de Europese Unie	23
1.2 Openingen in het debat over de toekomst van de Europese integratie	25
1.3 Democratie in meervoud	27
1.4 Variatie is meer dan differentiatie	28
1.5 Nederland in de Europese Unie	31
1.6 Europa in de wereld	32
1.7 Structuurprincipes van de Europese Unie	34
1.8 Opbouw van het rapport	35
2 De spanning tussen beeld en realiteit	39
2.1 Inleiding	39
2.2 De ‘poort van Maastricht’	41
2.3 Verder na ‘Maastricht’	44
2.4 De huidige situatie in historisch perspectief	50
2.5 Het schema van functionalistische ontwikkeling	52
2.6 Conclusie: integratie via variatie en de politiek van de omstandigheden	54
3 Groeiende fricties	57
3.1 Inleiding	57
3.2 De Westerse context van ingebed liberalisme	58
3.3 Sociale bescherming wijkt voor marktliberalisatie	59
3.4 Globalisering en het probleem van vervreemding	60
3.5 Solidariteit en de ‘ <i>demoicratie</i> ’	61
3.6 Conclusie: sociale inbedding onder druk	64
4 Voorbij de institutionele vorm: motieven voor collectieve actie	69
4.1 Inleiding	69
4.2 Introductie matrix: twee assen	70
4.3 Europese integratie als collectieve actie	71
4.4 Motieven voor Europese collectieve actie	74
4.5 Institutionele orde	76
4.6 Conclusie: de communautaire samenwerking en haar grenzen	78

5	Variatie en de interne markt	87
5.1	Inleiding	87
5.2	Een sociale markteconomie: werk in uitvoering	88
5.3	Variatie binnen de interne markt	101
5.4	Conclusie: beginselen bieden ruimte	111
6	Variaties in de Europese Unie	119
6.1	Inleiding	119
6.2	Drie dimensies van variatie	119
6.3	Een richtsnoer voor variatie	122
6.4	Variatie in lidmaatschap	124
6.5	Beoordeling van de wenselijkheid van variatie in lidmaatschap	126
6.6	Conclusie: proactief omgaan met variatie	129
7	Variatie en de Euro	133
7.1	Inleiding	133
7.2	De twee logica's en de huidige impasse	137
7.3	Variatie als mogelijke oplossingsrichting voor coördinatieproblemen in de eurozone: een eerste verkenning	145
7.4	Conclusie: richtingen voor gevarieerd toekomstig beleid	155
8	Variatie in asiel, migratie en grensbewaking	161
8.1	Inleiding	161
8.2	Ontwikkeling van het beleidsterrein	162
8.3	Spanningen	164
8.4	Weerbarstige realiteiten	165
8.5	Solidariteit in het migratiebeleid?	166
8.6	Conclusie: richtingen voor gevarieerd toekomstig beleid	168
9	Conclusies	175
9.1	Variatie als leidend perspectief	175
9.2	De dimensies van variatie	178
9.3	Variatie(mogelijkheden) binnen de interne markt, EMU en asiel, migratie en grensbewaking	181
9.4	Perspectief op verandering	186
9.5	De Nederlandse visie op de Europese Unie	189

Bijlage: Dynamisering van de matrix	191
Afkortingen	207
Gesproken personen	209
Literatuur	211

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een projectgroep bestaande uit prof. dr. Ernst Hirsch Ballin (projectvoorzitter), prof. dr. Huub Dijstelbloem (projectcoördinator), drs. Emina Ćerimović en prof. dr. Mathieu Segers (Universiteit Maastricht). In een eerder stadium maakten ook prof. dr. André Knottnerus, mr. Henk Griffioen en mr. Eva Hendricks (Ministerie van BZK) deel van de projectgroep uit. Stages werden verricht door Roel van Oosten en Neha Bagga.

Vanuit de Universiteit Utrecht is de analyse van de interne markt in dit rapport voorbereid door prof. dr. Linda Senden, dr. Ton van den Brink en prof. dr. Sybe de Vries.

In de voorbereiding van dit rapport heeft de projectgroep vele gesprekken gevoerd en seminars georganiseerd. Vele mensen hebben daar een bijdrage aan geleverd, waar we hen zeer erkentelijk voor zijn. Onze bijzondere dank voor hun reflectie in de laatste fase gaat uit naar ir. Jeroen Dijsselbloem (voormalig minister van Financiën en voorzitter Eurogroep), prof. dr. Ben Smulders (Europese Commissie en hoogleraar Vrije Universiteit Brussel), dr. Mendeltje van Keulen (lector Haagse Hogeschool) en prof. dr. Jan Rood (Clingendael en hoogleraar Universiteit Leiden).

SAMENVATTING

Om bijna dertig, onderling zeer verschillende Europese staten en hun burgers waar nodig te verenigen, zal de Europese Unie (EU) meer ruimte moeten bieden voor variatie. Daarop legt de WRR in dit rapport de nadruk. Met variatie wordt bedoeld:

- het aanvaarden dat niet alle taken die overheden moeten vervullen, dezelfde verhouding tussen Europees, nationaal en regionaal of lokaal beleid behoeven;
- het onderkennen van de waarde van verschillende patronen van Europese samenwerking tussen de lidstaten.

Anders dan de bestaande differentiatie door *opt-outs* en afwijkingen, is variatie niet een concessie om impasses in de onderhandelingen te doorbreken, maar een ander structuurprincipe. Het neemt verschillen in behoeften en in democratisch uitgedragen overtuigingen ter harte. Een gemeenschappelijke grondslag blijft daarvoor nodig, met name waar het gaat om de basisprincipes inzake democratie, rechtsstaat, fundamentele rechten en vrijheden, en de gemeenschappelijke markt. Met deze benadering wil de WRR de discussie over de toekomst van de Europese Unie bevrijden van de drang om eenvormige toekomstbeelden te omhelzen.

Het afgelopen decennium leek de Europese Unie het middelpunt te vormen van opeenvolgende crises: de financiële crisis, de eurocrises, de vluchtelingencrisis, de Brexit en de aantasting van de rechtsstaat in sommige lidstaten. De wereldorde waarbinnen de EU en de lidstaten zich bevinden, veranderde bovendien danig van karakter: spanningen door de Russische inval in Oekraïne, de oorlog in Syrië, spanningen met Turkije, een verstoorde Atlantische relatie en druk op het bondgenootschap van de NAVO, waar veel lidstaten deel van uitmaken. De meningen lopen sterk uiteen hoe op deze duw- en trekkrachten door de Unie en de lidstaten moet worden gereageerd: sommigen zien het antwoord in het versterken van de Europese integratie, anderen stellen dat het tijd wordt dat Europa een beleid voor desintegratie ontwikkelt en de lidstaten investeren in het hernemen van bevoegdheden.

Om uit deze impasse te geraken is het zaak de fundamentele vraag naar eenheid en verscheidenheid in de Unie opnieuw aan de orde te stellen. Samenwerking binnen de Europese Unie laat veel meer variatie toe dan vaak wordt gedacht. Naarmate het aantal lidstaten en hun onderlinge verschillen groter zijn geworden, is er ook meer reden om van de mogelijkheid van variatie gebruik te maken. Dat vermindert de spanningen en voorkomt dat achter een papieren eenheid zulke grote verschillen bestaan dat ze de geloofwaardigheid van de Unie ondermijnen. Een keuze tussen de uitersten van volledige integratie of desintegratie is helemaal niet nodig. Samenwerking binnen de Europese Unie kent een principiële openheid. De Unie wordt gekenmerkt door een gemeenschappelijke rechtsorde die de relaties tussen

de instellingen van de Unie onderling en met de lidstaten, maar ook met de burgers van de Unie regelt. Lidstaten kunnen daar op verschillende wijze invulling aan geven. Zo kan democratie op Europees niveau beter voortbouwen op de democratische structuren van de lidstaten: de Europese Unie als een “*demoicratie*” (Nicolaidis 2003, 2012), met *demos* in het meervoud. Door variatie serieus te nemen wordt voorkomen dat deze alleen als een noodoplossing of als lapmiddel in tijden van crises wordt gebruikt, als laatste redding wanneer de besluitvorming vastloopt.

De historische veranderingen na de val van de Berlijnse Muur in 1989 en rondom het Verdrag van Maastricht (1991-1993) dienen als uitgangspunt voor de analyse. Na het voorspel van de Europese Akte (1986) markeerde het Verdrag van Maastricht een omslag in het karakter van de Europese integratie. Dit verdrag is gevolgd door verdere ingrijpende veranderingen, bezegeld in het Verdrag van Lissabon (2007), die tezamen bepalend zijn voor de manier waarop de Europese integratie er nu uitziet.

Het integratieproces raakte echter steeds meer omstreden. Sinds midden jaren negentig voltrok zich een omslag van een uit Europese tradities voortgekomen, in sociale waarborgen ingebed liberalisme naar scherpere privatisering en marktwerking. Dit zette beschermende wetgeving onder druk en riep in vele lidstaten onvrede en vervreemding op, wat de solidariteit tussen bevolkingen in en tussen de lidstaten ondermijnde.

Als gevolg daarvan stagneerde de functionele ontwikkeling die lange tijd bepalend was voor de EU. Enkele kernelementen van het integratieproces staan nog recht overeind, zoals wederkerigheid als basis voor wederzijdse marktopening, convergentie gedreven door marktintegratie en de communautaire methode van wetgeving als drijvende institutionele kracht. Maar de drieslag van (1) dynamiek van marktintegratie, (2) verspreiding van integratiepraktijken van het ene naar het andere beleidsterrein, en (3) vastlegging daarvan in supranationale wetgeving, heeft zijn vanzelfsprekendheid verloren.

In plaats van die functionele ontwikkeling is naar het oordeel van de WRR een perspectief nodig dat openstaat voor variatie. Variatie in de Europese integratie is geen zwaktebod. De Europese integratie is op een punt aangekomen waar solidariteit, daadkracht en nationale betrokkenheid juist gebaat zijn bij uiteenlopende vormen van samenwerking. Variatie voorkomt dat nodeloos energie en politiek krediet worden verspild aan eenmaking, terwijl die niet echt nodig is. Dat biedt meer ruimte en flexibiliteit om te voorzien in collectieve goederen als veiligheid, stabiliteit, welvaart en sociale bescherming. Variatie kan zo een proactief instrument zijn om de verbindingen tussen instituties en burgers, en tussen publieke taken en behoeften tot leven te laten komen.

In het rapport worden vormen van variatie besproken die zowel binnen als buiten de huidige Europese verdragsrechtelijke kaders vallen. Variatie kent drie dimensies:

1. een beleidsinhoudelijke;
2. een besluitvormingsmethodische;
3. een lidmaatschappelijke.

De ruimte voor deze variaties wordt op drie terreinen verkend, te weten:

1. de interne markt;
2. de euro;
3. asiel, migratie en grensbewaking.

Hoewel de analyse in dit rapport zich tot de voornoemde onderwerpen en beleids-terreinen beperkt, ligt het in de rede dat het perspectief op variatie ook van betekenis is voor andere beleidsterreinen.

Niet op alle terreinen is evenveel variatie mogelijk of wenselijk. Variatie kent ook beperkingen en ondergrenzen. Een gemeenschappelijke markt kan alleen functioneren als de producten en diensten aan dezelfde kwaliteitseisen moeten voldoen. De samenwerking binnen de Unie is altijd gebaseerd op de principes van democratie, rechtsstaat en fundamentele rechten en vrijheden, waaronder sociale rechten en het mensenrecht op bescherming tegen vervolging. Wanneer we variaties kenmerkend laten zijn voor de Europese Unie, moet ook in ogenschouw worden genomen dat dit de wezenlijke gemeenschappelijke grondslagen in de Unie zijn waar niet mee gemarchandeerd kan worden.

‘Dat hebben we in Europa zo met elkaar afgesproken’

Met deze ogenschijnlijk heldere woorden wordt in politieke debatten en journalistieke berichtgeving vaak verwezen naar wetgeving en beleid van de Europese Unie. Maar wat hier precies mee wordt bedoeld, is toch wat mistig. Er gaan vaak vrij complexe besluitvormingsprocessen achter schuil, waar lang niet iedereen mee vertrouwd is.

Toch kan een korte uitleg over de werking van de EU goed beginnen met de constatering dat het uiteindelijk wel erop aankomt wat we in Europa met elkaar hebben afgesproken: in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), dat teruggaat op het Verdrag van Maastricht van 1992, en in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat teruggaat op het in 1957 in Rome door zes lidstaten (waaronder Nederland) gesloten Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Deze verdragen zijn inderdaad afspraken, volkenrechtelijk bindende overeenkomsten die door de lidstaten zijn gesloten en na parlementaire goedkeuring bekrachtigd. Het derde fundament van de Europese Unie is het Handvest van de grondrechten, dat vooral de al langer bestaande fundamentele waarborgen voor de burgers verwoordt. Het Handvest heeft sinds 2009 krachtens artikel 6 VEU dezelfde juridische waarde als de Verdragen, maar is in 2000 op een heel andere manier tot stand gekomen, namelijk met directe medewerking vanuit de nationale parlementen, en daarna geproclameerd.

In de kern gaat het bij de Europese Unie om de toepassing van dit drieluik: de twee verdragen en het Handvest. In hun samenhang funderen ze de rechten en plichten zowel van de lidstaten als van de burgers en hun ondernemingen en andere organisaties. Essentieel is in deze systematiek het “beginsel van bevoegdheidstoedeling” (artikel 5 VEU). Dit betekent dat aan de instellingen van de EU enkel en alleen een bevoegdheid toekomt als die hun door de lidstaten in de Verdragen is toegedeeld. Dit is een principieel verschil met een staat, die immers op eigen gezag kan besluiten een nieuw onderwerp van wetgeving en bestuur ter hand te nemen.

De veelbesproken groei in reikwijdte van de EU-ordening is het gevolg van twee processen: het ene is dat van verdragswijzigingen waarmee de lidstaten nieuwe onderwerpen hebben toegevoegd, het andere dat van ervaringen met al aanvaarde beleidsdoelstellingen, waaruit werd afgeleid dat aanvullende bevoegdheden nodig waren. De zogenaamde flexibiliteitsclausule (artikel 352 VWEU, voortgekomen uit artikel 235 van het Verdrag van 1957) maakt toekenning van extra bevoegdheden mogelijk bij unaniem besluit van de Raad van de Europese Unie (soms simpelweg de Raad genoemd) – d.w.z. alleen met instemming van alle lidstaten – op voorstel van de Europese Commissie na raadpleging van het Europese Parlement. Harmonisatie van wetgeving van de lidstaten mag niet op deze bepaling worden gebaseerd.

De bevoegdheden van de Europese Unie worden onderscheiden in exclusieve bevoegdheden, met de lidstaten gedeelde bevoegdheden, en ondersteunende, aanvullende en coördinerende bevoegdheden. De verdragen preciseren de bevoegdheden in vele specifieke taken en procedu-

res. Voor de uitoefening van niet-exclusieve bevoegdheden geldt het beginsel van subsidiariteit. Dit houdt in dat de Unie alleen mag optreden voor zover de doelstelling niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden gerealiseerd. Voor alle bevoegdheden geldt voorts het evenredigheidsbeginsel, wat betekent dat het optreden van de Unie niet verder mag gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te realiseren. De nationale parlementen worden betrokken bij de beoordeling of aan deze beginselen wordt voldaan. Dit moet uitgebreid worden gemotiveerd.¹

De sociaal-economische hoofddoelstelling was en is vanaf de oprichting een interne markt met vrij verkeer van goederen, kapitaal, diensten en personen, met gelijke rechten van mannen en vrouwen, waarborging van een adequate sociale bescherming, bestrijding van sociale uitsluiting en van discriminatie, en consumentenbescherming. Sinds het laatste decennium van de vorige eeuw zijn hieraan de eisen van duurzame ontwikkeling toegevoegd, naast nieuwe hoofddoelstellingen, met name die van de “ruimte van vrijheid, veiligheid en recht” (artikel 3, tweede lid, VEU, en Derde Deel, Titel V, vWEU) en van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

De allerbelangrijkste component van optreden van de Europese Unie is wetgeving, die voorrang heeft op nationale wetgeving. Daarmee wordt onder meer de eenheid van eisen geregeld voor producten die in het kader van de binnenmarkt vrij verhandeld mogen worden. Als die eisen niet zouden zijn geharmoniseerd, zou de binnenmarkt niet kunnen functioneren. Andere wetgeving van de Europese Unie betreft milieueisen, asielprocedures en wederzijdse erkenning van rechterlijke en bestuurlijke maatregelen in de lidstaten.

Europese wetgeving omvat verordeningen, richtlijnen en – net als nationale wetgeving – gedelegeerde wetgeving en uitvoeringsregels. Verordeningen zijn Europese wetten die rechtstreeks in de hele Unie gelden; alle individuen en rechtspersonen zoals ondernemingen zijn eraan gebonden en kunnen zich erop beroepen, ook tegenover hun overheden. Richtlijnen zijn daarentegen Europese wetten die uitwerking in nationale wetgeving vereisen om voor particulieren bindend effect te krijgen. Vaak wordt op Europese verordeningen en richtlijnen gedomd, als men zegt dat we in Europa iets ‘met elkaar hebben afgesproken’. Echte ‘afspraken’, die men zou kunnen opzeggen, zijn deze wetten echter niet, al berusten de Europese wetten wel op afspraken, namelijk de verdragen.

De Europese Unie is, anders dan staten, op de meeste beleidsterreinen niet belast met de uitvoering van haar eigen wetgeving; de uitvoering geschiedt zoveel mogelijk door organen en diensten van de lidstaten, met als belangrijke uitzonderingen het mededingingsbeleid, de agrarische en andere subsidieregelingen, de Europese Centrale Bank, en – in toenemende mate – de bewaking van buitengrenzen.

Initiatieven voor nieuwe wetgeving of herziening van bestaande wetgeving moeten uitgaan van de Europese Commissie. Zoals gezegd kan die alleen betrekking hebben op onderwerpen die volgens de verdragen tot de bevoegdheden van de Unie behoren. De Commissie is van meet af aan bedoeld als de motor van het Europese integratieproces, maar kan die rol alleen vervullen in de mate waarin de verdragen (waarvan de lidstaten heer en meester zijn) haar dit toestaan. Al is zij initiatiefnemer voor Europese wetgeving en betrokken bij het wetgevingsproces (geregeld in artikel 294 VWEU), de afloop van het proces heeft zij niet in de hand. De vaststelling van verordeningen en richtlijnen is op een paar uitzonderingen na de bevoegdheid van het Parlement en de Raad.

De wetgevingsprocedure is erop gericht, onder leiding van de Commissie maar met directe betrokkenheid van de lidstaten – zowel in het voorafgaande overleg als via de Raad – tot convergentie, harmonisatie of zelfs eenheid van wetgeving te komen. Dit heeft ten doel, in de Europese Unie als geheel een binnenmarkt te realiseren zonder versturende verschillen in wetgeving en beleid. Van nieuwe lidstaten wordt verwacht dat zij deze verworvenheden van de Europese economische integratie, het *acquis communautaire*, volledig overnemen. Naar haar aard is deze wetgeving dus op eenheid gericht. Op de beleidsterreinen waarover de Europese Unie zich sinds de jaren '90 van de vorige eeuw heeft uitgestrekt, is dezelfde communautaire wetgevingsprocedure toegepast,² met dezelfde impliciete gerichtheid op eenheid, ook al bleek het naar verscheidenheid tenderende leven meer dan eens sterker dan de leer.

Het feit dat het zwaartepunt in de werking van de Europese Unie bij de wetgeving ligt – met name als manier om bij het toestaan van vrij economisch verkeer onwenselijke verschillen tussen de lidstaten weg te nemen – brengt mee dat de Europese Unie in haar oorsprong en, ondanks alle veranderingen, op de eerste plaats een rechtsorde is³ en *in functie daarvan* een politieke orde met instellingen die aan staatsinstellingen doen denken. De Commissie moet zich op het algemeen belang van de Unie richten; haar leden mogen geen instructies aannemen van een nationale regering of een andere instantie. De Raad is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten op ministerieel niveau; hij beslist over de uitoefening van in de verdragen opgedragen taken in de meeste gevallen bij een gekwalificeerde meerderheid, die gerelateerd is aan het aantal lidstaten én aan de daardoor vertegenwoordigde bevolkingsomvang. Gaat het echter om in de verdragen omschreven delicate onderwerpen, om aanvullende taken of om nieuwe onderwerpen, dan is unanimiteit vereist. Het Parlement wordt rechtsreeks gekozen door de Europese burgers in een soort landendistrictenstelsel dat de kiezers relatief meer invloed geeft naarmate het land een kleinere bevolking heeft. Het Hof van Justitie van de Europese Unie zorgt voor eenheid van interpretatie van het EU-recht door uitspraak te doen inzake rechtsvragen die door de rechters van de lidstaten aan het Hof worden voorgelegd, en beslecht geschillen met en tussen de lidstaten en de instellingen. Tot het institutionele geraamte van de Unie behoren ook de Rekenkamer en de Europese Centrale Bank, alsook de door het Parlement gekozen Europese Ombudsman, naast Europol, Eurojust en andere gespecialiseerde gremia en diensten.

Dat naast de wetgevende bevoegdheden van de Europese Unie controversiële politieke onderwerpen een steeds grotere rol zijn gaan spelen, blijkt uit de opkomst van de Europese Raad, niet te verwarren met de (ministeriële) Raad van de Europese Unie. De Europese Raad wordt gevormd door de staatshoofden (voor zover deze politiek leidinggevend zijn) en regeringsleiders van de lidstaten, zijn eigen voorzitter en de voorzitter van de Commissie. De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid neemt deel aan de werkzaamheden van de Europese Raad. De Europese Raad heeft geen wetgevende en vrijwel geen bestuurlijke bevoegdheden, maar is een politiek richtinggevend orgaan: hij geeft, aldus artikel 15 VEU “de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten”. Hij is ontstaan uit een aanvankelijk informeel politiek beraad van de staatshoofden en regeringsleiders, kreeg in 1987 een plaats in het EG-verdrag en werd in 2009 formeel een instelling van de Europese Unie. De afspraken die de Europese Raad maakt, “conclusies” genaamd, zijn politiek richtinggevend, maar hebben geen juridisch bindende kracht; vaak worden ze in de loop van verdere onderhandelingen bijgesteld of afgezwakt. De Europese Raad is een politieke arena van belang. Als het op bindende besluiten aankomt, is hij het meest effectief in de gevallen waarin een knoop moet worden doorgehakt inzake een onderwerp waarover de ministers in de Raad geen overeenstemming konden bereiken. Verder fungeert de Europese Raad als kader voor de finale onderhandelingen over structurele veranderingen zoals verdragswijzigingen.

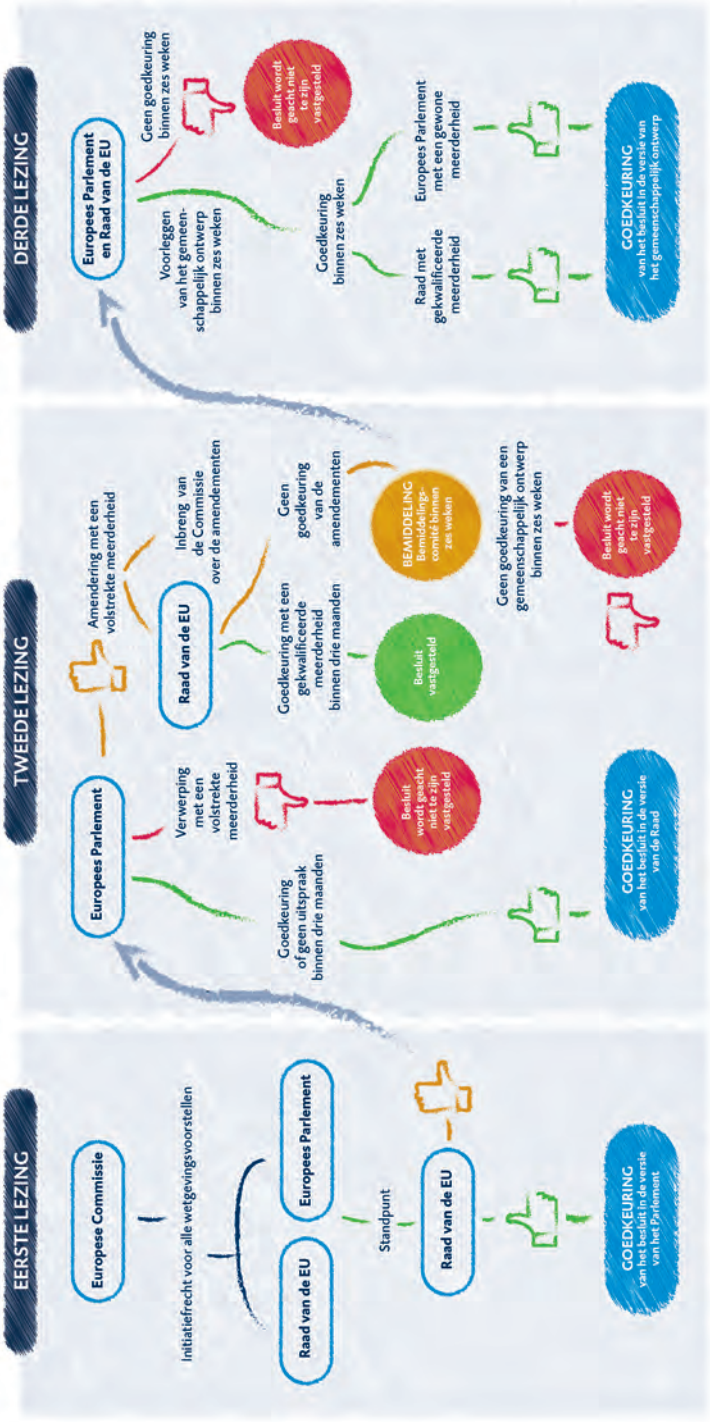
Schema 1

HOE WERKEN DE EU-ORGANEN MET ELKAAR SAMEN?



Schema 2

Besluitvorming volgens de gewone wetgevingsprocedure (artikel 294 VWEU)



NOTEN

- 1 Zie artikel 5 van Protocol no. 2 bij het Verdrag van Lissabon: “De ontwerpen van wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Ieder ontwerp van wetgevingshandeling bevat een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum, met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid kan worden beoordeeld. Dat memorandum moet elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het ontwerp kunnen worden beoordeeld, alsook — in het geval van een richtlijn — het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief — waar toepasselijk — de regionale regelgeving. De redenen voor de conclusie dat een doelstelling van de Unie beter bereikt kan worden door de Unie, worden met kwalitatieve en, zo mogelijk, kwantitatieve indicatoren gestaafd. In de ontwerpen van wetgevingshandelingen wordt er rekening mee gehouden dat alle, financiële of administratieve, lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel.”
- 2 De ‘derde pijler’ van het Verdrag van Maastricht kende voor de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken een overwegend intergouvernementeel model van besluitvorming, dat echter ingevolge de Verdragen van Amsterdam (1999), Nice (2000) en Lissabon (2007) stapsgewijs per deelgebied werd vervangen door het communautaire model van besluitvorming.
- 3 Aldus het arrest van het Hof van Justitie van 5 februari 1962, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen), waarin het overwoog “dat de Gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt ten bate waarvan de Staten, zij het op een beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben begrensd en waarbinnen niet slechts deze Lid-Staten, maar ook hun onderdanen gerechtigd zijn; dat het gemeenschapsrecht derhalve, evenzeer als het, onafhankelijk van de wetgeving der Lid-Staten, ten laste van particulieren verplichtingen in het leven roept, ook geëigend is rechten te scheppen welke zij uit eigen hoofde kunnen geldig maken”.

1 INLEIDING

1.1 RUIMTE VOOR VARIATIE IN DE EUROPESE UNIE

Om Europa te kunnen verenigen waar dat nodig is, zal de Europese Unie (EU) meer ruimte moeten bieden voor variatie. Dit is de leidende gedachte van dit rapport, dat de WRR uitbrengt in een tijdsgewricht waarin de Europese Unie van binnen en van buiten onder druk staat. Twee decennia van groei van zowel het aantal lidstaten van de Europese Unie als van haar taken hebben een zo groot beroep gedaan op de interne spankracht van de Europese Unie dat scheuren zijn ontstaan in haar draagvlak en zelfs in de eerbiediging van de rechtsstatelijke democratische fundamenteën. Zowel het huidige beleid van de president van de Verenigde Staten als het Russische beleid speelt in op ontwikkelingen die de positie van de Europese Unie verzwakken, zoals de Brexit, onderlinge politieke controverses over migratie en economische politiek, en externe handelsconflicten. De WRR beargumenteert in dit rapport dat meer souplesse in de inrichting van de Europese Unie nodig is om de wezenlijke taken, waaronder de binnenmarkt en bescherming tegen misdaad en sociaal onrecht, te versterken. Die les moet worden getrokken uit een kwarteeuw van ervaringen sinds op 1 november 1993 het Verdrag van Maastricht in werking trad.

Het Verdrag van Maastricht volgde op de omwentelingen in Midden- en Oost-Europa, die het krachtenveld op het continent drastisch hadden veranderd. Destijds leek voortgaande Europese integratie nog vanzelfsprekend. Het verdrag overkoepelde de Europese Gemeenschappen en de nieuwe terreinen ('pijlers') van Europees beleid – rechtshandhaving, migratie en buitenlands en veiligheidsbeleid – in een nieuw breed kader: de Europese Unie. Sindsdien is veel veranderd, zowel door toetreding van zestien nieuwe lidstaten als door verdieping van de inhoud, zoals de invoering van de euro en een gemeenschappelijk asielsysteem. Vrijwel over de hele linie is het rechtstreeks gekozen Europees Parlement (EP) nu medewetgever, samen met de Raad, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten op ministerieel niveau. Vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is bovendien de institutionele structuur vereenvoudigd door samenvoeging van de drie 'pijlers' tot één vernieuwde Europese Unie.

De Europese Unie moet de sindsdien steeds weer ontstane conflicten over haar toekomstperspectief te boven komen. Veranderingen zullen hun overtuigingskracht moeten ontleenen aan realiteitszin omtrent een Europese Unie met ondanks de Brexit tegen de dertig lidstaten. Hoe Nederland zich hiertegenover opstelt en welke inbreng het levert in de onvermijdelijke veranderingen in de werking van de

EU, doet ertoe. Veranderingen zullen bovendien hard nodig zijn om bijvoorbeeld nieuwe lidstaten te kunnen opnemen zonder de fouten te herhalen die zijn gemaakt bij de soms onvoldoende getoetste uitbreidingen in het recente verleden.

De onzekerheid over de toekomst van de Europese Unie speelt zich af in een veranderd politiek krachtenveld. Anno 2018 moet worden geconstateerd dat de vanzelfsprekendheid van de Europese integratie is verdwenen. De opluchting waarmee de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt met vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten was ontvangen – zeker ook in Midden-Europa, waar de ervaringen met scherp bewaakte grenzen nog recent waren – heeft plaatsgemaakt voor verlangens naar meer bescherming van de eigenheid van de lidstaten. De introductie van regels en autoriteiten om marktwerking te verzekeren is enerzijds ervaren als Europese bemoeizucht en anderzijds als afbraak van voorheen bestaande beschermende instituties zoals ontslagverboden en overheidsbedrijven. Haperende europeanisering, zoals het slechts gedeeltelijk geïntegreerde asielbeleid, en de tamelijk vrijblijvende coördinatie van het buitenlands beleid, maakten de Europese instellingen verantwoordelijk voor hun eigen machteloosheid. Die machteloosheid was gebleken in een reeks van ingrijpende gebeurtenissen, van de gevolgen van de Joegoslavische burgeroorlogen (al ten tijde van de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht), via de diepgaande verdeeldheid over de Irak-oorlog en de financiële crises, tot aan de huidige Syrische catastrofe en haar gevolgen voor migratie.

Toch vervullen de instellingen van de Europese Unie dag in dag uit onmisbare taken om het economische leven te ordenen en een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te garanderen voor burgers en bedrijven. De teloorgegangene vanzelfsprekendheid en het afgenomen vertrouwen in de Europese Unie laten zien dat een Unie van zoveel en zo verschillende lidstaten als de huidige 28 niet kan worden gebouwd op de gedachte dat ze allemaal, al is het na overgangsperiodes, op dezelfde voet zullen kunnen worden geïntegreerd. De uitbreiding van de Unie met qua economie, historie en rechts- en bestuurscultuur verschillende lidstaten heeft ondanks de genoemde spanningen toch veel mensen economisch en sociaal een vastere grond onder de voeten gegeven. Gebleken is dat de Unie na crises het vermogen heeft haar evenwicht te hervinden. Dat had wel gevolgen. Vaak, wellicht zelfs steeds vaker, moest worden aanvaard dat sommige lidstaten zich afzijdig houden van delen van de Europese wetgeving en beleidsmaatregelen. Voor Schengen, de euro, het migratie- en asielbeleid, en zelfs de handhaving van fundamentele rechten zijn verschillen tussen de lidstaten meer of minder schoorvoetend aanvaard, of in harde onderhandelingen afgedwongen. Dit zijn krachtige indicaties dat er behoefte bestaat aan variatie tussen de lidstaten. Die behoefte geldt echter niet alleen voor die nieuwe lidstaten. Ook tussen de zes eerste lidstaten zijn op nieuwe beleidsterreinen, zoals de monetaire unie en het migratiebeleid, verschillen in positie aan het licht gekomen die de vraag naar variatie oproepen.

1.2 OPENINGEN IN HET DEBAT OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE INTEGRATIE

De tijd waarin het proces van Europese integratie zonder meer werd geboekt aan de positieve zijde van de politieke balans, is voorbij. Maar in welke richting veranderingen moeten gaan – minder integratie, omvorming, verdieping of variatie – is omstreden. De redenen voor kritiek op de huidige stand van zaken lopen uiteen. Sommigen leggen de nadruk op de inperking van nationale beleidsvrijheid, anderen op het ontbreken van solidariteit bij de nijpendste vraagstukken, weer anderen op tekortschietende democratische verankeringen of op machteloosheid bij het afglijden van de democratische rechtsstaat naar autoritair bestuur in sommige lidstaten.

Het loslaten van de nog te vaak aanwezige fixatie op uniformiteit biedt nieuwe kansen voor een debat over de toekomst van de Europese integratie. Vanuit een ‘vrijer’ perspectief met meer aandacht voor variatie kan een debat gevoerd worden dat meer recht doet aan de realiteit. De manier van kijken die de WRR voorstelt, maakt het mogelijk om verder te komen dan het te versimpelde debat van natie-staat versus federatie. Deze tegenstelling lijkt de discussie overzichtelijk te maken, maar doet geen recht aan de veelsoortige werkelijkheid. Vele Europese burgers, politici en beleidsmakers die bezorgd zijn over het zwart-witdenken, voelen dit haarfijn aan.

Variatie in de Europese integratie is geen zwaktebod. De Europese integratie lijkt op een punt te zijn aangekomen waar solidariteit, daadkracht en nationale betrokkenheid juist gebaat zijn bij specifieke vormen van samenwerking. Variatie is een steun in de rug om te voorzien in collectieve goederen als veiligheid, stabiliteit, welvaart en sociale bescherming. Aanvaarding ervan kan een proactief instrument zijn om de verbindingen tussen binnen- en buitenwereld, tussen instituties en burgers, en tussen publieke taken en gevoelde noden tot leven te laten komen.

Het drieluik van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vormt de constitutionele basis van de relaties tussen de instellingen van de Unie onderling en met de lidstaten, maar ook met de burgers van die lidstaten. Hoewel er slechts geringe verschillen in rechtsgevolgen zijn tussen dit drieluik en het gestrande Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, is de doelgerichtheid van de nu aanvaarde constellatie opener en dus minder bepaald en eenduidig. Door de Europese Unie te blijven zien als een samenstel van instellingen die dienstbaar zijn aan een niet-exclusieve Europese rechtsorde, is een principiële openheid gegeven. Daaraan wil de WRR in dit rapport uitwerking en invulling geven.

De in de artikelen 1-6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie verankerde dragende principes worden aldus gerespecteerd en gerealiseerd: de Europese Unie als een verbond tussen de volkeren – in meervoud – dat zich laat leiden door gemeenschappelijke waarden als eerbied voor de menselijke waardigheid, democratie en rechtsstaat, tegelijkertijd gekenmerkt door pluralisme en eerbiediging van de gelijkheid van de lidstaten en hun nationale identiteit. De constitutionele principes inzake de bevoegdheden van de Unie (artikelen 4-6) houden in dat de Unie niet meer bevoegdheden heeft dan haar door de lidstaten bij verdrag zijn gegeven, van de lidstaten onderlinge loyaliteit wordt verwacht, en optreden van de Unie gekenmerkt moet worden door subsidiariteit en evenredigheid.

Deze principes moeten meer zijn dan lippen dienst aan de nationale verscheidenheid. Zeker nu de Europese Unie – als gevolg van de veranderingsprocessen van het laatste decennium van de vorige eeuw en het eerste decennium van deze eeuw – een grote verscheidenheid van lidstaten, van taken en dus van maatschappelijke probleemvelden omvat, is erkenning van de ruimte voor variatie nodig. Dit rapport geeft uitwerking aan de gedachte dat de dynamiek van de Europese integratie, wanneer deze constitutionele principes serieus worden genomen, niet per se een groei in bevoegdheden en toenemende uniformiteit van de Unie moet inhouden, maar óók kan leiden tot een uitwerking van de eigen verantwoordelijkheid en dus ook pluriformiteit van de lidstaten.

Niet alleen binnen één enkel systeem opgeleide juristen, maar ook vele anderen hebben nog vaak de neiging een rechtsorde en een politieke orde te zien als een piramidiaal bouwwerk: de top is belangrijker dan de basis, de tussenlagen dragen de top en geven de instructies door die daarvandaan komen. Voor zover dat beeld al ooit helemaal heeft geklopt, is het in elk geval niet van deze tijd. Internationale, bovenstatelijke, nationale en regionale besluitvorming werken op elkaar in. De normen die in een groter kader worden gesteld, kunnen alleen maar werken als ze, al naargelang de toepassingssituatie – dus gevarieerd – worden uitgewerkt in minder omvattende kringen. Zulke *multi-level governance* is de feitelijke, maar ook noodzakelijke vorm van regeren en besturen in de Europese Unie (Piattoni 2010: 247, 260). Het zicht daarop wordt vertroebeld door de Europese Unie te zien als een soort staat, maar ook door te ontkennen wat al sinds 1957 het geval is, namelijk een begrenzing van de soevereiniteit van de lidstaten door bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak aan Europese instellingen over te dragen. Belangrijk om hierbij op te merken is dat zelfs wanneer bevoegdheden aan Europese instellingen worden overgedragen, de invloed van de lidstaten binnen de Raad van Ministers aanzienlijk blijft bij de totstandkoming van wetgeving en besluiten.

1.3 DEMOCRATIE IN MEERVOUD

Variatie zal zeker niet altijd de uitkomst zijn, ook niet wanneer lidstaten de wens daartoe kenbaar maken. De aard van de betrokken taken of de vereiste solidariteit kan het aanvaarden van variatie in de weg staan. Variatie is ook niet een doel op zichzelf, en er zal een harde kern van gemeenschappelijkheid moeten zijn voor alle lidstaten van de Unie, met name waar het gaat om de funderende waarden van democratie en rechtsstaat, om de gemeenschappelijke markt en om solidariteit bij de verdediging van vrijheid en veiligheid. Het aanvaarden van ruimte voor variatie is, *last but not least*, ook een antwoord op de behoefte aan een overtuigender democratische verankering van de Europese Unie. De Europese Unie staat niet alleen in relatie tot de Europese burgers die tezamen in het Europese Parlement worden vertegenwoordigd, maar ook tot de staatsburgers van de afzonderlijke lidstaten, die door hun nationale parlementen worden gerepresenteerd. Weliswaar is het Europees Parlement medewetgever geworden, maar juist de andere poot van de Europese wetgevende macht, namelijk de Raad (waarin ministers hun lidstaten vertegenwoordigen en doorgaans bij gekwalificeerde meerderheid beslissen) staat op te grote afstand van het democratisch proces in de vertegenwoordigde lidstaten. De Europese Unie moet als een “*demoicratie*” – “*demos*” is het meervoud van *demos* in het woord democratie – voortdurend aansluiting blijven vinden bij dat wat binnen de lidstaten aan ideeën en belangen leeft (Nicolaidis 2003, 2012). De Raad van Ministers is nog te veel een onderhandelingsplatform gebleven om die vertegenwoordigende rol goed te kunnen vervullen. Daarin kan, zelfs zonder verdragswijziging, verbetering worden gebracht.

De in dit rapport gehanteerde notie van ‘*demoicratie*’ gaat ervan uit dat de ‘*demos*’, de politieke volkeren van Europa, in meervoud dienen te worden gezien. Dit zou bijvoorbeeld nader vorm kunnen krijgen door aan nationale parlementen naast negatieve bevoegdheden zoals de gele kaart ook initiatiefrechten te geven voor Europees beleid en Europese wetgeving, inclusief variatie daarin. Dit accentueert dat er geen hiërarchische, maar coöperatieve relaties zijn tussen Europese en nationale instituties. De huidige constellatie van de EU is dan ook niet gemodelleerd naar de inrichting van de nationale staat, waarin de bevoegdheden tot wetgeving, beleid, bestuur en rechtspraak een afgeleide zijn van de historisch gevormde machtsstructuur. Bij de Europese Gemeenschappen en thans de EU is het precies omgekeerd: wegens de behoefte aan een gedeeltelijk gemeenschappelijke rechtsorde zijn er bij verdrag instituties in het leven geroepen.

Dit betekent dat het democratisch principe op het Europese niveau een andere betekenis krijgt: de Europese orde is een rechtsorde, een economische orde en een zekere politieke orde. Maar zij is niet op dezelfde manier een democratie als een staat. De EU is een structuur van samenwerken, om bescherming te bieden en een toekomst in vrijheid te scheppen, maar ook om vanuit die doelen, en de gemeen-

schappelijke waarden waarin zij wortelen, in gezamenlijkheid besluiten te nemen en daar controle op te houden. In deze Europese constellatie verloopt de invloed van burgers primair via de nationale verkiezingen – daar moet de EU haar draagvlak van nationale volkeren zoeken.

Bij het beoordelen van voorstellen voor hervorming van de Europese Unie gaat het uiteindelijk om de vraag wat er nodig is om gemeenschappelijke en grensoverschrijdende problemen aan te pakken, en hoe te voorzien in collectieve goederen zoals vrijheid, veiligheid, stabiliteit, welvaart en sociale bescherming. Er zullen beargumenteerde keuzes moeten worden gemaakt over de samenwerkingsintensiteit en de besluitvormingsmethode bij de te vervullen taken; die keuzes *kunnen* voor lidstaten verschillend zijn. Voor onderwerpen zoals het vrije verkeer van goederen is volledige samenwerking nodig en de communautaire methode het meest geschikt. Onder communautaire methode wordt in dit rapport de gezamenlijke besluitvorming van supranationale instellingen met vertegenwoordigers van de lidstaten verstaan. Het belangrijkste actuele voorbeeld biedt de gewone wetgevingsprocedure van artikel 294 VWEU: Europese wetgeving (verordeningen en richtlijnen) wordt op voorstel van de Commissie vastgesteld door het Parlement (optredend als supranationale volksvertegenwoordiging) en de Raad (van Ministers, als vertegenwoordiging van de lidstaten) gezamenlijk. In deze procedure besluit de Raad met een gekwalificeerde meerderheid van de stemmen.

1.4 VARIATIE IS MEER DAN DIFFERENTIATIE

Variatie is geen doel op zich. Maar variatie kan wel degelijk in het vizier komen als oplossingsrichting voor de grote problemen in en om de EU van vandaag. Het aanvaarden van variatie moet immers niet worden gezien als een tekort aan gelijkvormigheid en gelijkgezindheid, maar kan juist van waarde zijn als erkenning van reële verschillen in behoeften, opvattingen en handelingsperspectieven tussen de lidstaten.

Het aanvaarden van variatie als kenmerkend voor de toekomst van de Europese Unie knoopt aan bij binnen de EU bestaande verschillen, door de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) in een advies van 2015 omschreven als gedifferentieerde integratie. De bestaande differentiatie komt voort uit politieke blokkades in de onderhandelingen over wat men liefst zou willen bereiken, namelijk gelijkvormige binding van alle lidstaten. Wanneer deze niet kon worden gerealiseerd, werd genoeg genomen met een gedifferentieerde binding. De AIV noemt als belangrijkste verschijningsvormen:

- nauwere samenwerking; een formeel Unie-instrument dat het sinds het Verdrag van Amsterdam mogelijk maakt dat een kopgroep van minimaal negen lidstaten het initiatief neemt om op een zeker beleidsterrein verder te

integreren, waarbij anderen zich later kunnen aansluiten (artikel 20 VEU, 326-334 VWEU). Hiervoor is een (gekwalificeerd) meerderheidsbesluit in de Raad vereist;

- (tijdelijke) *opt-out*- en *opt-in*-clausules, dat wil zeggen uitzonderingsregelingen;
- tussen de lidstaten overeengekomen samenwerking als (tijdelijke) benadering, op basis van volkenrechtelijke overeenkomsten, met als recente voorbeelden het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme van 2 februari 2012 en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie van 2 maart 2012;
- overgangsbepalingen ten aanzien van onderdelen van het acquis bij uitbreiding van de Unie (AIV 2015: 8).

Sommige gevallen van differentiatie zijn in de verdragen zelf opgenomen. Daardoor zijn er belangrijke beleidsterreinen waaraan niet alle lidstaten deelnemen. Voor de eurozone en Schengen geldt dat niet alle lidstaten deelnemen, terwijl sommige niet-lidstaten dat wel doen (Montenegro en Kosovo zijn bijvoorbeeld geen lidstaten van de EU, maar hanteren wel de euro; Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland zijn geen lidstaat van de EU maar maken wel deel uit van het Schengengebied). Verder zijn er associaties met niet-EU-lidstaten die zich in verschillende gradaties conformeren aan wet- en regelgeving voor de interne markt van de EU, in het bijzonder de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland. Er bestaan bovendien vele vormen van integratie waaraan wél alle lidstaten deelnemen, maar die ruimte laten voor een nationale invulling van publieke taken. Dat is de aard van richtlijnen als type Europese wetgeving, in tegenstelling tot de rechtstreeks werkende Europese verordeningen. De open coördinatiemethode (OCM) laat nog meer ruimte voor differentiatie. Afstemming van beleid vindt dan plaats via gezamenlijke formulering van beleidsdoelen en monitoring van de resultaten; Europese wetgeving blijft in dit geval echter achterwege.

Het in dit rapport ontwikkelde concept van variatie omvat vormen van gedifferentieerde integratie, maar reikt verder dan de gedifferentieerde integratie zoals wij die nu kennen. Ze is niet een na onderhandelingen geaccepteerde afwijking van de gelijkvormigheid, maar een – wegens het grote aantal, onderling sterk verschillende lidstaten – gewenst kenmerk van de EU van de toekomst. Het toepassen van variatie wordt niet gezien als een falen van de Europese integratie, maar als een andere, in bepaalde situaties betere manier voor het welslagen daarvan. Belangrijk is dat de redenen hiervoor en de uitwerking voor de burgers aanvaardbaar en overtuigend zijn. Zulke variaties bouwen aldus voort op het principe van subsidiariteit en houden principieel ruimte voor de democratische werking van elk der lidstaten: de EU als ‘*démocratie*’, waarin elk der ‘*démoi*’¹ in het eigen staatsverband én in de Europese Unie betrokken is.

Het door de WRR aanbevolen toekomstperspectief van een Europese Unie met weloverwogen variaties maakt ook duidelijk dat niet (of niet meer) een Europees federaal staatsverband wordt nagestreefd. In een federaal staatsverband hebben de deelstaten immers in beginsel een symmetrische relatie met het federale gezag; asymmetrie komt alleen bij uitzondering voor.² Het aanvaarden van variaties is een asymmetrisch structuurprincipe. Toch is dit geen algemene afwending van supranationale bevoegdheden van Europese instellingen. Waar de aard van de taken (zoals de ordening van de gemeenschappelijke interne markt) dit vereist, blijft communautaire binding en deelname van alle lidstaten een mogelijke uitkomst. De WRR reikt in dit rapport een werkwijze aan om dat per onderwerp te beoordelen.

In de hier geschetste gedachtegang is het niet zozeer de vraag *of* gevarieerde samenwerking tot de mogelijkheden moet behoren om het Europese project succesvol te kunnen blijven voortzetten, maar eerder *hoe* variatie het beste vorm kan krijgen. Het rapport wil hier inzicht in bieden en een overzicht geven van de verschillende afwegingen die kunnen worden gemaakt.

Europese variaties bieden zo een continuüm aan mogelijkheden. Door ruimte voor variatie bewuster te aanvaarden kunnen patstellingen alsnog worden doorbroken en blijft voldoende samenwerking, ondanks de verschillen, in stand. De in dit rapport geschetste analytische benadering is bruikbaar voor de vele vraagstukken waar de EU en de lidstaten voor staan. Dit betreft zowel bestaande beleidsterreinen, in die gevallen waarin de uniformiteit tot te veel spanningen blijkt te leiden, als nieuwe terreinen van Europese samenwerking. De mogelijkheden voor variatie worden in dit rapport op drie terreinen nader verkend: (1) de interne markt, (2) de eurozone, en (3) asiel, migratie en grensbewaking. Deze hoofdstukken beogen vooral de veelvormigheid van variatiemogelijkheden in de samenwerking inzichtelijk te maken. Deze beperking neemt niet weg dat het perspectief op variatie zoals dat hier wordt uitgewerkt ook van betekenis zal zijn voor andere beleidsterreinen.

Het aanvaarden van variatie op het gebied van het aantal betrokken lidstaten kan in bepaalde constellaties gelijkenis vertonen met ‘twee snelheden’ van enerzijds een ‘kern-Europa’ en anderzijds de overblijvende lidstaten. Wat de WRR voor ogen staat, kan verder reiken. De kring van betrokken lidstaten kan variëren; zelfs is het denkbaar dat zich twee of drie kringen tegelijkertijd manifesteren, omdat dat de meest zinvolle bundeling van krachten oplevert. In tegenstelling tot de ideeën over een ‘harde kern’ zou men hier eerder van een flexibele kern (of kernen) moeten spreken (vgl. Schmidt 2016: 10).

1.5 NEDERLAND IN DE EUROPESE UNIE

Met de instelling van de Europese Gemeenschappen heeft Nederland voor het eerst³, op voet van *gezamenlijkheid*, ook medezeggenschap gekregen in het recht en beleid van zijn buurlanden. Deze ontwikkeling sluit aan bij een Nederlands-Europese voorgeschiedenis. De Nederlandse staat is niet alleen het resultaat van nationaal zelfbewustzijn en verlangen naar vrijheid, maar ook van afstemming met andere Europese staten, eerst via de verdragen van de Vrede van Westfalen (1648) en vervolgens binnen de kaders van het Congres van Wenen (1815). De aanvaarding van *gezamenlijke* zeggenschap is voortgekomen uit het besef dat er belangen zijn die men beter niet kan overleveren aan dominantie van de ene staat ten opzichte van de andere. Hierin wortelt ook de ordening van gemeenschappelijke Europese belangen met de middelen van het recht.

De uitwerking daarvan is echter niet zonder problemen. In dit rapport behandelt de WRR de vragen naar het ‘waarom’ en het ‘hoe’, naar de redenen en het doel van de Europese Unie, en de vorm, in samenhang. Deze benadering impliceert aandacht voor de volgende kwesties:

1. Wat willen we van de Europese integratie? (taken);
2. Waarom willen we dat? (waarden, doelen en publieke belangen);
3. Hoe organiseren we dat? (instituties en normen).

Leidend is het principe dat de vorm de inhoud volgt. Pas vanuit de gestelde doelen laat de vorm van de samenwerking zich uittekenen. Om deze vragen over de Europese samenwerking in samenhang te kunnen behandelen is het nodig te weten waarom de zaken in de verschillende episodes van Europese integratie zo gelopen zijn als ze zijn gelopen.

De eerste stap is om de resultaten van de Europese integratie te begrijpen in de context waarin ze zijn ontstaan. De huidige discussies over de toekomst van Europa gaan er meestal zonder verdere toelichting van uit dat de EU een nieuwe publiekrechtelijke entiteit is met een territorium, een bevolking en een centraal georganiseerd gezag. Maar de EU is geen staat. Volgens velen is zij zelfs uniek (*sui generis*). Niettemin wordt de EU als ordenende structuur toch meestal vergeleken met een staat. Zowel voorstanders als tegenstanders gebruiken dit beeld en betogen vervolgens dat de EU zich moet ontwikkelen tot een federale staat, of zien dat juist als een schrikbeeld. Deze voorstelling vertroebelt het zicht op de geschiedenis van de EU en belemmert haar verdere ontwikkeling. De Gemeenschappen waaruit de EU is ontstaan en de Unie zelf komen voort uit de wens om voor bepaalde onderwerpen tot *een gemeenschappelijke rechtsorde en gemeenschappelijk beleid* te komen. Aldus zijn de Gemeenschappen ook in de eerste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) gekarakteriseerd. In het Van Gend en Loos-arrest van 5 februari 1963 (ECLI:EU:C:1963:1) overwoog het Hof van Justitie

“dat de Gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt ten bate waarvan de Staten, zij het op een beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben begreund en waarbinnen niet slechts deze Lid-Staten, maar ook hun onderdanen gerechtigd zijn”.⁴

Om die gemeenschappelijke rechtsorde tot stand te brengen en dat gemeenschappelijke beleid te kunnen voeren, zijn de Europese instellingen in het leven geroepen. Samen vormen zij de institutionele structuur die de EU in staat moet stellen om de doelen gekoppeld aan een gemeenschappelijke rechtsorde en gemeenschappelijk beleid te vertalen in de vervulling van Europese publieke taken. De WRR richt zich in dit rapport niet op die institutionele structuur, maar op datgene wat gevraagd wordt van de EU: de realisering van Europese publieke taken. ‘Publieke taken’ is niet een bestuurlijk-technisch begrip, maar een politiek en constitutioneel concept. Ze betreffen dat wat de burgers in staat stelt in vrijheid en eigen verantwoordelijkheid hun leven gestalte te kunnen geven, zoals marktordening, onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuur. In wezen zijn deze taken af te leiden uit de omschrijvingen van fundamentele rechten, inclusief economische, sociale en culturele rechten, en al dat wat betrekking heeft op vrede en veiligheid. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie komt neer op een juridische waarborging van deze publieke taken. Dit stelt uiteraard eisen aan de realisering door de lidstaten, maar sluit (zo is opgemerkt bij onderzoek naar de open coördinatiemethode variatie niet uit (Armstrong 2016: 58).

De Europese integratie vindt haar oorsprong in de hoop dat er door samenwerking een duurzaam tegenwicht kon worden gecreëerd tegen de dynamiek van nationalisme in de internationale politiek. Deze dynamiek leidt immers tot een botsing of een uitruil van belangen, in beide gevallen een opvatting als ‘jouw winst is mijn verlies’ en ‘jouw veiligheid is mijn onveiligheid’. Het Europese integratieproces maakte een einde aan dit *zero sum game*-denken. De inzet was van meet af aan om het ‘verbond der volkeren’ te richten op gedeelde waarden. Publieke taken in de EU behelzen daardoor meer dan gemeenschappelijke belangenbehartiging. Ze zijn een gemeenschappelijke realisering van de richtinggevende waarden in de Europese integratie. Daarin is de eerbiediging van de menselijke waardigheid bepalend, en dus ook van de rechten van de mens. De omschrijving van deze en andere waarden van de Unie in artikel 2 VEU biedt echter ruimte voor allerlei nationale accenten. Het is alleen al hierom dat de institutionalisering van de Europese samenwerking voortdurende herbezinning vergt op de Europese taken en functies.

1.6 EUROPA IN DE WERELD

De ontwikkelingen in de Europese integratie staan altijd in wisselwerking met veranderingen in de wereld om Europa heen. Dat geldt zowel voor de verbreding als de verdieping van de integratie, en dat is nog steeds zo. Binnen de kaders van

het Europese integratieproces is de inzet van meet af aan geweest om het ‘verbond der volkeren’ hechter te maken. Maar het economisch, sociaal en cultureel versterken van dat verbond behelst meer dan een naar binnen gekeerde Europese aangelegenheid. De Europese samenwerking streeft ernaar globalisering in economie en intermenselijke contacten te combineren met een sociaal ingekaderde economische vrijheid en een gemeenschappelijke “ruimte van vrijheid”, veiligheid en recht” (artikel 3, tweede lid, VEU, en Derde Deel, Titel V, vWEU). Aldus gaf ze inhoud aan het streven om de nauw met elkaar verbonden doelen van vrede, sociaal-economische stabiliteit, veiligheid en internationale handel en mobiliteit te realiseren.

De Europese Unie is bedoeld als een steeds meer gezamenlijk naar buiten tredende internationale actor en sinds 2009 ook volledig erkend als rechtspersoon. Maar ieder tijdsgewricht stelt andere uitdagingen en kent andere eisen en verlangens van de deelnemende lidstaten en volkeren. Er is ook iets fundamenteel veranderd. De ontbinding van het Warschaupact en de Sovjet-Unie heeft voor de Europese integratie tot een wezenlijk nieuwe situatie geleid. Het vroegere negatieve referentiepunt is verdwenen. ‘Anders zijn’ dan de tegenspelers in Oost-Europa, namelijk vrijer, meer vertrouwenwekkend en economisch efficiënter, biedt al ruim twee decennia geen zingeving meer en China lijkt te ver weg om als nieuwe tegenpool te kunnen worden onderkend. De Europese integratie zal zich steeds opnieuw moeten verhouden tot geopolitieke uitdagingen zoals economische globalisering, migratie, veiligheid, opwarming van de aarde, financiële stabiliteit en sociale bescherming. De vervulling van ‘publieke taken’ ter productie van de gevraagde collectieve goederen moet binnen die verhouding worden begrepen. De vraag naar collectieve goederen vanuit de Europese samenlevingen kan binnen elk tijdsbestek anders zijn. Ook kan deze verschillen tussen en binnen lidstaten.

Zoals Nederland “aan het buitenland gehecht is”, aldus de WRR in 2010, zo is de EU evenzeer onlosmakelijk met de mondiale politiek en economie verbonden. Deze verbondenheid werkt in twee richtingen. Enerzijds dwingt dit de EU om steeds opnieuw verantwoordelijkheid te nemen in de internationale verhoudingen, zowel in de handelspolitiek en de ontwikkelingssamenwerking als in buitenland-, veiligheids- en klimaatbeleid. Anderzijds kan grotere internationale relevantie de scepsis over de Europese integratie helpen verminderen. De Europese integratie wordt van origine mede gedreven door een onder de bevolkingen levend vredesideaal: men wilde zich niet langer overleveren aan de dynamiek van wij-zijnationalisme en ruimte maken voor gezamenlijke behartiging van belangen en rechten voor komende generaties. Het is van groot belang in politiek en bestuur steeds te benadrukken dat veiligheid, stabiliteit en mensenrechten niet gratis zijn. Het kost duurzame gezamenlijke inspanning en inzet om deze collectieve goederen, iedere keer weer, tot stand te brengen.

1.7 STRUCTUURPRINCIPES VAN DE EUROPESE UNIE

Veel beschouwingen over de aard en toekomst van de Europese Unie gaan ervan uit dat de EU de nationale rechtsordes als het ware ‘overkoepelt’ in de vorm van een extra verdieping boven de lidstaten. Deze visie doet echter geen recht aan de bijzondere wijze waarop de Europese Unie is gestructureerd. Deze is moeilijk met bekende patronen zoals federale staten en statenbonden te vergelijken.

Het EU-recht bindt weliswaar de lidstaten en kent zijn eigen instituties, maar die vervullen slechts voor specifiek aangewezen onderwerpen publieke taken. De EU is primair een rechtsorde die de rechten en de plichten van de burgers en hun organisaties en bedrijven normeert via de doorwerking in het nationale recht van de lidstaten, zoals ook blijkt uit de uitspraken van het Hof van Justitie in de beginjaren van de Europese Gemeenschappen. Die rechtsorde wordt voor het grootste gedeelte gevormd door een wisselwerking tussen Europese instituties en EU-lidstaten. Burgers moeten op deze gemeenschappelijke rechtsorde kunnen vertrouwen. Daarvoor zijn instellingen en procedures nodig. Maar die instellingen en procedures zijn geen mal waarnaar de verschillen tussen de lidstaten en de kwesties die de bevolkingen raken zich maar hebben te schikken.

De EU is niet klaar en zal dat ook nooit zijn. Het loslaten van de drang tot uniformiteit biedt ruimte voor een gesprek over de toekomst van de Europese integratie dat meer recht doet aan de realiteit. Het idee dat op alle beleidsterreinen met alle lidstaten moet worden samengewerkt met steeds verder harmoniserende normen als uitkomst, doet aan de werkelijkheid geen recht. De WRR pleit ervoor het denken in variatie proactiever ter hand te nemen en in breder perspectief te bezien. Dat wil niet zeggen dat de EU als een soort duiventil of buffet moet worden beschouwd. Aan variatie zitten ook bezwaren. Maar uitsluitend denken in uniformiteit heeft tot gevolg dat allerlei variaties die al bestaan, of verdere uitwerking zouden kunnen krijgen, worden veronachtzaamd. Daarnaast is het zaak dat variaties in samenwerking worden gezien voor wat ze daadwerkelijk zijn: een volwaardige manier van Europese samenwerking. In de werkelijkheid van de Europese integratie is variatie in samenwerking noch ‘*second best*’, noch louter opportuun in tijden van crises als niks anders resteert.

Variatie doet geen afbreuk aan de relaties die Europa en Nederland als realiteit vormgeven. Sinds de vorming van de Europese Gemeenschappen heeft Nederland ook medezeggenschap gekregen in het recht en beleid van zijn buurlanden. De aanvaarding van *gezamenlijke* zeggenschap is voortgekomen uit het realistische besef dat er belangen zijn die men beter niet kan overleveren aan de dominantie van de ene staat ten opzichte van de andere.

De WRR adviseert deze benadering eerst een plaats te geven in het politieke denken en handelen ten aanzien van de toekomst van de Europese Unie, voordat eventuele voorstellen voor verdragswijziging worden gedaan. De procedure voor een grondige herziening van de verdragen is politiek en in verscheidene lidstaten constitutioneel gecompliceerd. Vaak zal, net als reeds onder meer met Schengen en de Economische en Monetaire Unie (EMU) was gedaan, variatie vorm kunnen krijgen door aanvullende verdragen te sluiten tussen de betrokken lidstaten. Daarnaast kan variatie vaker ingezet worden door gebruik te maken van open normen en minimumharmonisatie en door meer bewuste uitruil binnen en tussen beleidsvelden in te zetten.

1.8 OPBOUW VAN HET RAPPORT

Hoofdstuk 2 begint met een analyse van de Europese integratie na de val van de Muur in 1989. Het integratieproces kreeg toen te maken met tal van politieke uitdagingen die slechts moeizaam hun weg naar de verdragen vonden. De kern-elementen in het integratieproces bleven overeind, zoals wederkerigheid en harmonisatie als basis voor wederzijdse marktopening, convergentie gedreven door marktintegratie en de communautaire methode als institutioneel besluitvormingsproces. De drieslag van (1) de eigensoortige verdiepende dynamiek van marktintegratie, (2) sectorale *spillover*, dat wil zeggen de ‘verspreiding’ van integratiepraktijken van het ene naar het andere beleidsterrein, en (3) de consolidatie daarvan door supranationale instituties die de rechtsorde theoretisch en praktisch dragen, ontmoet echter steeds meer bedenkingen.

Hoofdstuk 3 beschrijft hoe in de laatste decennia het streven naar sociale bescherming naar de achtergrond gedrongen is door een focus op marktliberalisatie, en de gevolgen hiervan voor het democratisch vertrouwen in de instituties van de EU alsook de ontwikkeling van mensenrechten binnen de Europese rechtsorde.

Hoofdstuk 4 gebruikt de theorie omtrent motieven voor collectieve actie om een analytisch schema aan te bieden met het doel de discussies rond enkele heikele onderwerpen in de EU beter te begrijpen. Het schema zet twee assen uit, te weten de ‘motieven voor collectieve actie’ en de ‘institutionele orde’.

Hoofdstuk 5 beschrijft de verschillende vormen van variatie die al bestaan binnen de interne markt en derhalve ook kunnen bestaan in andere beleidsvelden.

Hoofdstuk 6 analyseert de mogelijkheden en onmogelijkheden van variatie. Variatie in de samenwerking wordt hier uitdrukkelijk als een continuüm gezien. De huidige situatie in de EU vraagt om opnieuw en bewuster en meer proactief na te

denken over de mogelijkheden die variatie te bieden heeft. Variatie kan bijdragen aan meer grip en een sterker gevoel van controle, en is een alternatief voor vertrouwen op een toekomstige 'bindende werking' van convergentie.

De hoofdstukken 7 en 8 verkennen mogelijkheden voor variatie met het oog op de Economische en Monetaire Unie en migratie, asiel en grensbewaking. Deze hoofdstukken zijn geen specifieke adviezen over deze beleidsterreinen; daarvoor biedt een enkel hoofdstuk in het rapport ook onvoldoende ruimte. Wel geven deze hoofdstukken inzicht in de reeds bestaande variatie alsook in verschillende afwijkingen om passende vormen van samenwerking te vinden.

Hoofdstuk 9 zal tot slot de voornaamste conclusies presenteren ten behoeve van de vormgeving van een EU vanuit het perspectief van variatie. Het hoofdstuk gaat in het bijzonder in op de perspectieven voor Nederland en zijn positie in de EU.

NOTEN

- 1 Volkeren in de constitutionele betekenis, in onderscheid tot etnisch bepaalde ‘naties’.
- 2 Bijvoorbeeld de positie van het District of Columbia in het federale staatsbestel van de Verenigde Staten.
- 3 Afgezien van de Rijnvaartcommissie, die al in 1815 een supranationale verordenende bevoegdheid kreeg.
- 4 De opvatting van de Europese Gemeenschap als politiek neutraal, in die zin technocratische ‘rechtsgemeenschap’ is geëvolueerd tot die van een juridische ruimte, met een veel sterkere politieke inkleuring. Zie Von Bogdandy 2017.

2 DE SPANNING TUSSEN BEELD EN REALITEIT

2.1 INLEIDING

Veiligheid, vrijheid, stabiliteit en welvaart scheppen de randvoorwaarden waaronder mensen met elkaar economische en persoonlijke relaties kunnen onderhouden, zich vrijelijk kunnen uiten en hun overtuigingen belijden, gevrijwaard zijn van geweld en beschermd tegen onevenredige risico's. Dat is, heel kort samengevat, de betekenis van een democratische en sociale rechtsstaat.¹ In de Europese samenlevingen bestaat een dringende vraag naar deze publieke goederen; afzonderlijke staten kunnen er niet meer op eigen kracht in voorzien. Maar de wijze waarop in die goederen via Europese samenwerking wordt voorzien staat ter discussie.

Het spanningsveld waarin hierover moet worden beslist, is niet nieuw. In dit rapport neemt de WRR de historische veranderingen na de val van de Berlijnse Muur in 1989 en rondom het Verdrag van Maastricht (1991-1993) als uitgangspunt voor de analyse. Het Verdrag van Maastricht markeerde een omslagpunt in het proces van fundamentele veranderingen in de Europese integratie dat met de Europese Akte van 1986 was ingezet. Dit omslagpunt is gevolgd door verdere ingrijpende veranderingen, laatstelijk het Verdrag van Lissabon (2007), die tezamen bepalend zijn voor de manier waarop de Europese integratie er nu uitziet. In het vervolg van dit rapport wordt deze betekenis van het Verdrag van Maastricht omschreven als de 'poort van Maastricht' – een poort op een lange weg – waar de Europese integratie doorheen ging met de ondertekening van dat verdrag en de vorming van de EU.

Wat wél nieuw is aan de problemen, is de scherpe manier waarop ze aan de orde worden gesteld. Die scherpste maakt ruimte voor een debat over nieuwe richtingen voor Europese samenwerking. Daarin worden verandering en diversiteit als reëel uitgangspunt genomen, in plaats van ze als obstakel te beschouwen (Piris 2012; AIV 2015; Martinico 2012). Dit is ook terug te zien in het in februari 2017 gepresenteerde witboek, waarin de Europese Commissie (EC) een poging doet de discussies tussen supranationale instellingen, lidstaten en burgers van de EU open te breken (Europese Commissie 2017d). Het witboek geeft een impuls om nieuwe vormen van integratie te onderzoeken. Hierbij valt echter wel een belangrijke kanttekening te maken: de zoektocht blijft eenzijdig gericht op het 'hoe' van de Europese integratie. Naar het oordeel van de WRR is die scope te beperkt. Pleidooien voor meer diversiteit dienen immers ook aan te sluiten bij het 'waarom' van de integratie.

Voor iedere vorm van samenwerking binnen 'Europa' geldt dat ze – wil ze stabiel zijn – een voldoende geloofwaardige en dus zichtbare afspiegeling moet zijn van de reële behoeften en noden. Die realiteit begint ermee dat het antwoord op de vraag 'in wat voor Europa *willen* wij leven' in vele opzichten al vaststaat. Wat betreft de geschiedenis en de geografie hebben wij immers niets te willen. Alleen al door de geografie is Europa veroordeeld tot voortdurend onderhoud van de onderlinge verbanden. Europa is uniek in zijn diep doordringende, fijnmazige en veelsoortige verbanden. Dit kleurt de Europese realiteit (Steiner 2004).

Een geloofwaardige afspiegeling van de reële behoeften en noden zijn, betekent ook dat de 'binnenruimte' en de 'buitenruimte' van de EU altijd nauw met elkaar verbonden zullen moeten zijn. De realiteit stopt immers niet bij de buitengrens. In de relaties tussen binnen- en buitenruimte krijgt de internationale samenwerking gestalte, en kan de realisatie van waarden plaatsvinden (e.g. Bauman 2004; Joas 2001; 2008; 2013). Daarom moet de interne organisatie van de Europese integratie beantwoorden aan de externe uitdagingen waarmee de Europese samenlevingen te maken hebben, zoals de komst van vluchtelingen, veiligheidsvraagstukken en klimaat- en milieuproblematiek.

Ingevolge het Verdrag van Maastricht overkoepelde de EU de Europese Gemeenschappen en de twee nieuwe 'pijlers'; zestien jaar later integreerde het Verdrag van Lissabon deze in de Unie. Sinds 'Maastricht' begeeft de EU zich buiten het breed aanvaarde terrein van bestuurlijke taken ten behoeve van een gemeenschappelijke Europese markt. Hiermee betrad de Europese integratie meer controversiële en politieke terreinen, en vond een omvangrijke uitbreiding van het aantal lidstaten plaats. Deze ontwikkelingen gingen gepaard met nieuwe en meer gevarieerde vormen van integratie, waarvan Schengen en de eurozone de meest in het oog springende voorbeelden zijn. Niettegenstaande deze ingrijpende veranderingen bleef het integratieproces gericht op verdere convergentie van economieën en samenlevingen op basis van institutioneel geregelde wederkerigheid, ingebed in een gemeenschappelijke markt.² Kortom: terwijl de realiteit van Europese integratie na 'Maastricht' steeds meer institutionele aanpassingen en politieke verandering afdwong, bleef het dominante perspectief op Europese integratie vooral hetzelfde. Dit leidde tot problemen. Zo bestaan er in de eurozone intussen ook pregnante voorbeelden van divergentie en lopen lidstaten als Polen en Hongarije uit de pas als het gaat om de randvoorwaarden voor het garanderen van de rechtsstaat.

Onder druk van de omstandigheden zijn op institutioneel vlak inmiddels andere vormen van integratie mogelijk gebleken binnen en buiten de kaders van de bestaande EU-verdragen. Cruciaal in de huidige geloofwaardigheidsproblemen in de Europese integratie is dat de verscheidenheid in integratie al vergaand vorm

krijgt sinds het Verdrag van Maastricht, maar tot op heden niet of slechts beperkt erkend en omschreven wordt, in elk geval niet als een eigenstandige manier om integratie te realiseren.

2.2 DE 'POORT VAN MAASTRICHT'

Vanaf de val van de Berlijnse muur in november 1989 moest de Europese integratie zich abrupt in een geheel nieuwe geopolitieke werkelijkheid situeren. Een analyse van de huidige Europese publieke taken kan niet los worden gezien van dit moment. De Europese integratie ging vervolgens als het ware door de 'poort' van het in 1992 gesloten Verdrag van Maastricht, een markeringspunt op de weg van verdieping van het integratieproces die de Gemeenschappen in 1986 met de Europese Akte waren ingeslagen, maar waarvan de historische context door de Val van de Muur in 1989 dramatisch was veranderd. Met het passeren van die 'poort' betrad de Europese Unie meer en meer politiek controversieel terrein, wat werd versterkt door de politisering van het traditionele economische beleidsterrein.

Het Europa van de Europese integratie liet de periode van Koude Oorlog en Europese en Duitse deling achter zich, en ging de multipolaire wereld van de eenentwintigste eeuw tegemoet. Daarmee veranderde er veel wezenlijks in de omstandigheden én het proces van Europese integratie. De EU kreeg meer bevoegdheden op meer terreinen en startte vanaf 1993 een omvangrijk uitbreidingsproces met voornamelijk Midden- en Oost-Europese staten. Tegelijkertijd behield de EU buiten de interne markt (de 'eerste pijler' van 'Maastricht') en flankerende terreinen als milieu- en consumentenbescherming een overwegend intergouvernementeel karakter. Politiek gevoelige beleidsterreinen als asiel en justitiële zaken werden weliswaar een Europese aangelegenheid, maar aanvankelijk nog op basis van unanimitéitsbesluitvorming (de 'derde pijler'). Ook het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) werd toegevoegd, maar bleef intergouvernementeel (de 'tweede pijler').

Aldus werd met het Verdrag van Maastricht een belangrijke stap gezet in de diversificatie van integratiemethodes. Naast de integratie volgens de communautaire methode – gebaseerd op de Commissie als supranationale instituties, initiatiefnemer voor wetgeving en hoeder van de verdragsorde, meerderheidsbesluitvorming in de Raad van Ministers en codecisie met het Europees Parlement – ontstonden meerdere snelheden van integratie (bijvoorbeeld rond de EMU), intergouvernementele alternatieven en nieuwe mengvormen van supranationaal en intergouvernementeel, zoals de open coördinatiemethode, afstemming van beleid zonder op de verdragen gebaseerde harmonisatiebesluiten).

In veel opzichten – en zeker voor de ‘eerste pijler’ van het EG-verdrag – kan het proces dat in Maastricht in gang werd gezet, gezien worden als een vervolmaking, verfijning en constructieve amendering van het traditionele integratieproces dat ‘de Zes’ in 1951 startten met de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), en vanaf 1957 toespitsten op de gemeenschappelijke markt van de Europese Economische Gemeenschap (EEG, later EG). Daarenboven was het Verdrag van Maastricht het startschot voor de EMU (inclusief *opt-outs* van het VK en Denemarken) en trad vanaf 1993 via een pakket aan harmonisatiemaatregelen de realisering van het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in werking voor de gehele Gemeenschap (inclusief *opt-ins* van niet-EU-lidstaten zoals Noorwegen via de EER). Hiermee deed gevarieerde samenwerking *de facto* reeds haar intrede.

Het Verdrag van Maastricht wijzigde de Gemeenschapsverdragen en richtte de EU op, inclusief de nieuwe pijlerstructuur. Hoewel de sterker politiek bepaalde ambities van de EU op deze manier werden geïnstitutionaliseerd – gevoeligere beleids-terreinen als asiel en justitiële zaken werden een Europese aangelegenheid en de doelstelling om te komen tot een GBVB werd expliciet gemaakt –, bleef de algemene opstelling in Europa er vooral een van *business as usual*. Met andere woorden: ondanks de confrontatie met nieuwe uitdagingen en onvoorziene historische ontwikkelingen, zoals de Duitse eenwording, de Europese eenwording, en het ontstaan van een multipolaire wereld met een onafhankelijker Europa, ging veel binnen de Europese integratie verder alsof er aan het (West-)Europese zelfbeeld en de politieke en democratische inbedding van het integratieproces weinig behoefde te veranderen.

Met andere woorden, in de nieuwe realiteit na de Koude Oorlog bleef het Europa van de integratie vertrouwen stellen in het Europa van de Europese Gemeenschappen zoals dat in de naoorlogse periode vorm had gekregen. Gezien het succes van de EG en de, in veler ogen, historische overwinning van de ‘westerse’ vormen van samenleven op hun communistische uitdagers was dit niet verwonderlijk. Ook na de periode 1989-1991 bleef het Europa van de integratie zichzelf definiëren op basis van de oude orde, uit de periode van de Koude Oorlog: de ‘orde van Rome’. Houvast werd vooral gezocht in beleidsprogramma’s, instituties en praktijken die geïnspireerd waren door deze West-Europese orde uit de tweede helft van de twintigste eeuw (vergelijk Jabko 1999) invoegen. Zoals gezegd gebeurde dat om begrijpelijke en valide redenen. Maar het gebeurde wel in een veranderde internationale context, waarin de EU zich met politiek meer omstreden vraagstukken moest gaan bezighouden³, in een integratieproces waarin de diversiteit op allerlei manieren toenam. Deze toename aan diversiteit werd onder meer versterkt door:

1. de verdragsrechtelijke en institutionele veranderingen die gepaard gingen met de nieuwe structuur van de EU, waar de EG (feitelijk samen met de juridisch nog steeds onderscheiden Europese Gemeenschap voor Atoomenergie EURA-

TOM, opgericht via het andere Verdrag van Rome, naast de EEG) voortaan deel van uitmaakte⁴ (zoals de partiële *opt-out* van het VK en Denemarken in het Verdrag van Maastricht);

2. het uitbreidingsproces van twaalf naar thans achtentwintig lidstaten, waardoor de economische, cultuurhistorische en bestuurlijke verschillen binnen de Europese integratie enorm toenamen;
3. de grotere reikwijdte en verdieping van de Europese integratie (Dyson en Sepos 2010: 3-23).

Tegelijkertijd werd een belangrijke stap gezet om het Europese project te verbinden met de burgers van de lidstaten door het instellen van het burgerschap van de Europese Unie, in aanvulling op het nationale staatsburgerschap. In het Verdrag van Maastricht kreeg dit Europese burgerschap een plaats. Hierin werden niet alleen bestaande rechten rond het vrije personenverkeer samengebracht, maar ook de burgerrechten gemarkeerd in hun politieke dimensie (de burger als kiezer en verkiezingskandidaat) en hun relatie tot andere grondrechten. Het duurde tot 2009 voordat het in 2000 geproclameerde Handvest van de grondrechten van de EU juridisch volledig bindend werd, zij het wat betreft de sociale grondrechten met veel slagen om de arm.

In de periode na het Verdrag van Maastricht bleef er aanvankelijk een stevig vertrouwen in de traditionele benadering van Europese integratie. Dit vertrouwen werd misschien ook geschaagd door de veronderstelling dat de tijd haar werk zou doen: de Europese integratie zou wel verder uitkristalliseren, de basis was solide, hals-over-kopveranderingen waren onnodig en waarschijnlijk onverstandig. Dit soort overwegingen bevorderden een benadering van *muddling through* en *wait and see*, ook waar het ging om zeer vergaande nieuwe projecten zoals de EMU, en het ongekende uitbreidingsproces met Midden- en Oost-Europese staten.

Kortom: de veranderingen in de Europese integratie waren enorm groot, maar in de omgang met die veranderingen bleef veel bij het oude. De EU zette vooral in op vertrouwde recepten. Een rigoureuze verbouwing van de instituties van de 'orde van Rome' – om deze beter toe te snijden op de zich verdiepende en verbredende Europese integratie in de wereld na de Koude Oorlog – werd wel regelmatig bediscussieerd, maar slechts zeer ten dele ter hand genomen.⁵ Kernelementen in het integratieproces bleven zonder meer overeind, zoals wederzijdse erkenning als basis voor marktopening, convergentie (het naar elkaar toegroeien van economieën) en de communautaire methode als drijvende kracht van integratie.⁶

2.3 VERDER NA ‘MAASTRICHT’

Dat er na ‘Maastricht’ nog steeds sterk werd ingezet op vertrouwde recepten van integratie, betekende niet dat er geen aanwijzingen waren dat deze terughoudende opstelling tot problemen zou leiden (vergelijk Tietmeyer 1994; Metten en Van Riel 2000; Schäuble en Lamers 1994; Delors 1985). Na de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht kwam de befaamde *permissive consensus* (impliciet aangenomen steun voor het EU-project) (Cini 2016: 414; Rood 2016), die lang gezien werd als solide democratische basis onder de Europese integratie, langzaam maar zeker onder druk te staan. De latente steun voor Europese integratie veranderde in ontluikend wantrouwen onder steeds grotere groepen burgers.

Het ontluikende wantrouwen kwam onder meer tot uiting in het publieke debat en de uitslagen van verkiezingen en referenda sinds 2005. Uit *De sociale staat van Nederland* (SCP 2017) blijkt dat in vergelijking met andere EU-landen de steun voor het lidmaatschap in Nederland het grootst is (SCP 2017: 77). Het aandeel burgers dat vindt dat het Nederlandse EU-lidmaatschap een goede zaak is, is de afgelopen decennia echter aanzienlijk gedaald, namelijk van 75% in 1996 tot 58% in 2016/2017 (SCP 2017: 76). In 2017 vindt 45% dat de Europese eenwording te ver gaat (SCP 2017: 77). De opstelling jegens de EU onder Nederlandse burgers is volgens Dekker over het algemeen genomen (2017: 8) meerdimensionaal en ambigu. Het SCP (2017: 78) concludeert dan ook: “de Nederlandse publieke opinie lijkt het lidmaatschap vooral onvermijdelijk te vinden”.

Deze verandering in de publieke stemming kan een rem zetten op het functioneren van de gemeenschapsinstituties (vergelijk Sternberg 2013). Dit versterkt vervolgens mogelijk weer de apolitieke terughoudendheid en een institutionele voorzichtigheid bij het maken van Europees beleid, wat *muddling through* en *wait and see* in de kaart speelde.

Het resultaat van deze elkaar versterkende krachten was paradoxaal: naarmate de jaren negentig vorderden, werd het politieke karakter van de uitdagingen voor de EU alsmaar scherper, terwijl het vermogen van de EU om met die uitdagingen om te gaan afkalfde. Uiteraard werd er in weerwil van dit onvermogen toch politiek bedreven, maar in de vermomming van depolitisering. Dit bevorderde een uit elkaar groeien van institutionele structuur en realiteit.

Naast de klassieke, vrij apolitieke kwesties van functionaliteit in de Europese integratie (bijvoorbeeld processen van schaalvergroting en toezicht) vergden urgente vraagstukken van rechtvaardigheid, verdeling, transparantie en medemenselijkheid steeds meer aandacht (zoals de omgang met de Joegoslavië-oorlogen, de opbouw van de muntunie en de uitbreiding). De vraagstukken in deze tweede

categorie zijn in essentie politiek en moreel geladen. Daardoor zijn ze moeilijk op te lossen binnen de bestaande beleidsrationaliteit met het daarbij behorende instrumentarium.

In die gevallen waarin een functionalistische rationaliteit ontbreekt als grond voor bevoegdhedenoverdracht en solidariteit niet vanzelfsprekend is, is het moeilijk om mogelijke Europese oplossingen democratisch te legitimeren. Deze situatie manifesteert zich in politiek onvermogen, en werkt daardoor verlies van vertrouwen in de hand. Dit gaat intussen zo ver dat zelfs het oplossen van apolitieke problemen al vaak op grote weerstand stuit. De hevigheid waarmee dit probleem zich aandient, is een indicatie dat de focus op het uitbouwen van de Europese integratie in de richting van een “*regulatory state*” (Majone 1993), geworteld in de functionalistische rationaliteit van de gemeenschappelijke markt, heeft meegebracht dat de meer politieke en democratische mechanismes van legitimatie onvoldoende ontwikkeld zijn om voldoende geloofwaardig te functioneren in de huidige tijd. Misschien ontbrak de directe noodzaak daarvoor ook wel.

Box 2.1 De werking van de geschiedschrijving

Hoe is de fixatie op de *status quo* te verklaren? Een belangrijk deel van de verklaring is waarschijnlijk te vinden in wat men de idee van ‘vooruitgangsfunctionalisme’ zou kunnen noemen (vergelijk Lindseth 2014: 551-552). Dit idee ligt in belangrijke mate ten grondslag aan de ‘orde van Rome’. Ook in de wetenschappelijke studie is ze lang als drijvende kracht gezien. Decennialang werd de geschiedschrijving over de Europese integratie gekleurd door functionalistische verklaringen en hun theoretische uitdagers (Anderson 2009; Milward 1994; Cini 2016). Daardoor bleef het wetenschappelijke debat gevangen in theorieën van nutsmaximalisatie en *rational choice* (toegespitst op economische en/of geopolitieke overwegingen van actoren in het integratieproces).

Sinds de jaren tachtig werden meer archieven toegankelijk voor onderzoek. Toen bleek dat dergelijke theorieën tekortschieten om te verklaren waarom de zaken liepen zoals ze liepen. Minder rationele, meer historisch-politieke of door identiteit geïnspireerde krachten speelden regelmatig ook een bepalende rol, evenals een samenloop van omstandigheden (vergelijk Pierson 1996: 123-163; Segers 2012). Deze inzichten blijven in het politieke en publieke debat voorsnag onder de oppervlakte. De functionalistische verhalen bleven daar onverminderd bepalend. Dat komt ook doordat deze ‘rationele-actortheorieën’ achteraf aan overtuigingskracht wonnen door de vlucht die de Europese marktintegratie nam. Dit leek vooral bewijs te leveren voor verschillende functionalistische of *rational choice* ontwikkelingsschema’s (zie verder paragraaf 2.3). Hun overtuigingskracht kan de geschiedenis vervormen, wat uiteindelijk ook tot onbegrip leidt en vervreemding in de hand werkt.

De laatste twee decennia manifesteerden zich in het publieke debat over Europese integratie de problemen die gerelateerd zijn aan een te functionalistische benadering van integratie. Zij brachten de EU van vandaag in diverse opzichten weer terug in existentiële worstelingen uit de beginfase van de Europese integratie. In het eerste decennium na de Tweede Wereldoorlog werd de geloofwaardigheid van de hele onderneming enerzijds door een idealistische Europese beweging gedragen – de vroegere Britse premier Winston Churchill bepleitte destijds de vorming van de Verenigde Staten van Europa – maar moest deze met de argwaan en terughoudendheid van nationale stromingen om voorrang strijden.

Nu vindt het politieke debat over de Europese integratie plaats in een geheel andere historische context, en ook in een veel omvangrijker en meer divers integratieproces. De ernst van de problemen waarmee de EU geconfronteerd wordt, doet steeds vaker de vraag opkomen of Europese integratie überhaupt duurzaam kan zijn in een periode van remmende of afnemende welvaart, of buiten de grenzen van een West-Europese kerngroep van sterk geïntegreerde, gelijkgerichte samenlevingen. Vanuit historisch perspectief liggen de ‘orde van Rome’ en de ‘orde van Maastricht’ niet zonder meer in elkaars verlengde.

In de omgang met de institutionele orde van de Europese integratie manifesteerde zich net zo’n paradoxale tendens van verandering en stilstand als inzake de verhouding tussen binnen- en buitenruimte van de EU (vergaande verandering in en om de EU, maar tegelijkertijd een toenemende terughoudendheid in reactie daarop). Terwijl de diversiteit in de Europese integratie steeds meer centraal kwam te staan, en ‘Maastricht’ binnen bepaalde beleidsterreinen zelfs daartoe dwong (in de zin van verschillende snelheden, bijvoorbeeld ten aanzien van de EMU), bleven de communautaire methode en het perspectief van wederkerigheid tussen alle lidstaten het onbetwiste referentiekader, inclusief de bijbehorende stellige verwachting van convergentie.

Hierdoor bleef vaak onzichtbaar dat na ‘Maastricht’ buiten het traditionele domein van de interne markt gaandeweg allerlei differentiatie mogelijk werd in de vorm van kopgroepen en *opt-outs*. Deze flexibiliteit werd echter in het publieke en politieke domein weinig zichtbaar. Als routes van flexibiliteit al openlijk werden aanvaard, dan was dat meestal als laatste redmiddel, nadat de communautaire methode, ‘met z’n allen’, op alle mogelijke manieren was geprobeerd. Instrumenten van variatie werden zo uitgeleverd aan ‘*ad hoc dealmaking*’, vaak in een sfeer van schadebeperking. Nog in 2015 volgde een zeer behoedzame kabinetsreactie op het al aangehaalde advies van de AIV om ruimer gebruik te maken van mogelijkheden tot interne variatie (AIV 2015; Kamerstukken II 2015-2016, 34350 V, nr. 50).

Die benadering heeft haar houdbaarheidsdatum overschreden. Dit wordt onderstreept door het Witboek over de toekomst van de EU dat de Europese Commissie begin 2017 publiceerde. Daarin schetst de EC vijf toekomstscenario's om het debat over de toekomst van Europa nader vorm te geven. Sleutelbegrip in die scenario's is variatie. Centraal staat de noodzaak tot verandering.

Box 2.2 Wegen voorwaarts volgens de Europese Commissie

De input van de Europese Commissie voor de top van Rome van maart 2017 is vervat in een zogeheten 'Witboek'. In het stuk schetst de EC vijf scenario's voor de ontwikkeling van de EU in de periode tot en met 2025, tegen de achtergrond van een aantal structurele ontwikkelingen in de internationale positie van Europa. Centraal staat daarbij dat de positie van Europa in de wereld gekenmerkt wordt door krimp, terwijl opkomende economieën buiten Europa groeien. De relatieve economische macht van Europa is tanende. Dit onderstreept volgens de EC de noodzaak tot het spreken met een gezamenlijke stem om de belangen van Europa te kunnen behartigen.

Deze ontwikkelingen voedden twijfels over de verwachting dat de sociale markteconomie elke generatie in betere omstandigheden zal brengen dan de voorgaande. Deze twijfel leeft sterk in de eurozone. Volgens de EC bewijst dit de noodzaak van vervolmaking van de EMU en van het versterken van de convergentie van economische en sociale prestaties. Verder noemt de EC de vergrijzing, de toenemende druk op de systemen van sociale zekerheid, het veranderen van de aard van werk en klimaatverandering als grote uitdagingen van deze tijd. Het dichten van het gat tussen verwachtingen wekken en resultaat leveren blijft een uitdaging. Die uitdaging is des te groter doordat de EU – als combinatie van lidstaten en Europese instituties, zoals de EC en Europese Centrale Bank (ECB) – bepaald niet eenvoudig te begrijpen is, bijvoorbeeld wie wat doet.

In het Witboek geeft de EC aan dat de EU voor een keuze staat. Haar toekomst kan bepaald worden door onvoorspelbare ontwikkelingen óf zij kan trachten die andere toekomst zelf vorm te geven. De vijf toekomstscenario's die gepresenteerd worden in het Witboek kunnen volgens de EC het debat over de toekomst van Europa vormgeven.

Het startpunt van elk scenario is dat de lidstaten gezamenlijk voorwaarts bewegen als een Unie. De vijf scenario's zijn geen gedetailleerde ontwerpen noch beleidsrecepten: de vorm dient de functie te volgen. Daarbij onderkent de EC dat de discussie over de toekomst van Europa vaak wordt voorgesteld als een binaire keuze tussen meer of minder Europa, wat misleidend is. Het is aan de EU-27 om in gezamenlijkheid te beslissen welke combinatie van kenmerken van de vijf scenario's het meest adequaat lijkt om het project Europa te bevorderen.⁷

Scenario 1: op dezelfde voet doorgaan ('muddling through')

In dit scenario worden problemen aangepakt op het moment dat deze zich voordoen. De snelheid van het besluitvormingsproces wordt bepaald door het overwinnen van verschillen in perspectieven. De eenheid van de EU-27 wordt bewaard, maar kan nog steeds onder druk komen te staan wanneer zich belangrijke geschillen voordoen. Besluitvorming blijft moeilijk te begrijpen en de capaciteit om te leveren komt niet altijd overeen met de verwachtingen.

De interne markt wordt versterkt, inclusief de energie en digitale sectoren. Progressieve handelsakkoorden worden nagestreefd. Het functioneren van de eurozone en samenwerking op het gebied van de buitengrenzen zal verbeteren. Ook wordt er vooruitgang geboekt op het gebied van het Gemeenschappelijk asielsysteem en de coördinatie van de veiligheid. Betere defensiesamenwerking en het meer spreken met één stem met betrekking tot buitenlandse zaken worden verwacht.

Scenario 2: de interne markt en niets meer

Het functioneren van de interne markt wordt de belangrijkste *raison d'être* van de EU-27. Rechten die voortvloeiden uit EU-wetgeving kunnen beperkt worden. Besluitvorming wordt misschien makkelijker om te begrijpen, maar de capaciteit om gezamenlijk te handelen wordt beperkt. Dit kan het gat tussen verwachtingen en leveren op alle niveaus vergroten.

Vooruitgang blijkt makkelijker op het gebied van vrij verkeer van kapitaal en goederen dan op gebieden zoals vrij verkeer van personen en diensten, waardoor deze vrijheden niet meer gegarandeerd kunnen worden. Gezien de scherpe focus op het verminderen van regelgeving op EU-niveau blijven verschillen bestaan in consumenten-, milieu- en sociale standaarden. Dit creëert een *race to the bottom*. Samenwerking binnen de eurozone is beperkt. Er bestaat geen gezamenlijk migratie- of asielsbeleid, met als gevolg dat interne grensbewaking systematisch wordt. Coördinatie op het gebied van veiligheid wordt bilateraal geregeld.

Scenario 3: wie meer wil, doet meer ('Europa van meer snelheden', 'kopgroepen')

De EU-27 gaan verder zoals vandaag de dag maar bepaalde lidstaten die gezamenlijk meer willen doen, kunnen samenwerken op specifieke beleidsgebieden. Zoals bij Schengen en de euro het geval was, kan dit worden opgebouwd op het gemeenschappelijke EU-27 raamwerk. De status van de andere lidstaten wordt bewaard en de mogelijkheid blijft dat deze na verloop van tijd meedoen. Burgerrechten ontleend aan EU-wetgeving variëren, al naargelang de lidstaat ervoor gekozen heeft mee te doen of niet. Transparantie van de verschillende lagen van besluitvorming wordt complex.

In alle velden wordt minimaal op basis van scenario 1 doorgewerkt. Net als in scenario 1 wordt de interne markt versterkt en streeft de EU-27 progressieve handelsverdragen na. Met betrekking tot de EMU verdiept een aantal lidstaten de samenwerking op gebieden zoals belastingen en sociale standaarden. Ook is er een mogelijkheid om samenwerking op het gebied van veiligheid, defensie en justitie te bevorderen.

Scenario 4: minder en efficiënter

In dit scenario bestaat er consensus dat er een noodzaak is om bepaalde prioriteiten samen aan te pakken. De EU-27 besluit haar aandacht en beperkte middelen te focussen op minder terreinen, waardoor de EU in staat is om sneller resultaten te leveren op een aantal beleidsterreinen, terwijl ze minder doet op andere velden. Bij haar keuze voor nieuwe prioriteiten probeert de EU-27 verwachtingen en levering meer op elkaar af te stemmen. Deze duidelijkere scheiding van verantwoordelijkheden helpt de Europese burgers beter te begrijpen wat op welk niveau wordt geregeld, wat het gat tussen belofte en leveren kan helpen dichten.

De EU heeft echter moeite om het eens te worden over de terreinen die prioriteit hebben. De EC denkt in ieder geval aan een exclusieve rol voor de EU op handelsgebied, maar minder gemeenschappelijke standaarden die betrekking hebben op de interne markt. Ook worden er stappen gezet inzake het consolideren van de eurozone om de stabiliteit te garanderen, maar de EU-27 doet minder op het gebied van werkgelegenheid en sociaal beleid. Grensbewaking, asielbeleid, terrorismebestrijding, buitenlands beleid en defensie (een Europese Defensie Unie) zijn andere voorbeelden waarin de EC verdieping voor zich ziet.

Scenario 5: veel meer samen doen

Het uitgangspunt in dit scenario is dat de hele EU besluit veel meer samen te doen op alle beleidsterreinen. Het gevolg is dat de beslissingen sneller worden genomen op Europees niveau. Burgers krijgen meer rechten op basis van EU-recht. Er bestaat echter een risico dat delen van de samenleving vervreemd raken doordat men vindt dat de EU een gebrek aan legitimiteit heeft of te veel bevoegdheden van het nationale niveau heeft overgenomen.

De interne markt wordt versterkt door verdere harmonisering van standaarden en strengere handhaving. Handel is uitsluitend een EU-bevoegdheid. Een economische, financiële en budgettaire Unie wordt vormgegeven zoals geschetst in het *Five Presidents report*. Samenwerking op terreinen van grensbewaking, asiel, terrorismebestrijding, buitenlands beleid en defensie wordt verdiept.

2.4 DE HUIDIGE SITUATIE IN HISTORISCH PERSPECTIEF

De bestaande situatie wordt niet alleen verklaard door de huidige onzekerheid en het overrompelende verloop van de recente crises. De handelings- en geloofwaardigheidsproblemen die nu zo scherp op de voorgrond treden, hebben lange historische wortels.

Er is nog maar beperkt inzicht in wat misschien wel de kern vormt van het integratieproces: de politieke processen die regeringen ertoe gebracht hebben om te ijveren voor de bouw van multilaterale en supranationale instituties, waarmee de handelingsvrijheid van diezelfde regeringen op een nooit eerder vertoonde manier is beknot (vergelijk Fioretos 2011; Lindseth 2014: 550). Die beknotting is het duidelijkst zichtbaar wanneer lidstaten geconfronteerd worden met de overdracht van bevoegdheden aan instellingen die wat betreft bepaalde competenties boven de nationale regeringen gesteld zijn, zoals de EC en de ECB. Op momenten waarop de ECB besluiten over de rente neemt die ingaan tegen het standpunt van de president van De Nederlandsche Bank (DNB), maar die DNB wel binden aan datzelfde besluit, wordt men ermee geconfronteerd dat bepaalde zaken zijn geen nationale aangelegenheid meer zijn.

Daar komt nog bij dat de zichtbaarheid van die zelfbinding sinds 'Maastricht' verder is toegenomen. Dat geldt zeker voor de lidstaten in de eurozone. In combinatie met het beperkte inzicht in het politieke 'hoe en waarom' van de bevoegdhedenoverdracht, moet dit wel leiden tot een slinkend vertrouwen in de Europese integratie. Dat geldt extra sterk in tijden waarin de omstandigheden de EU dwingen tot crisisbeleid, zoals de laatste jaren. De eurocrisis en de spanningen rond de komst van vluchtelingen zijn hiervan treffende voorbeelden. Europees crisisbeleid impliceert immers bijna per definitie diep ingrijpen in de nationale beleidsautonomie, en dwingt de lidstaten tot ad-hocbeslissingen op voor velen ondoorzichtige gronden. Dit staat op gespannen voet met democratische legitimiteit en publiek draagvlak in de nationale politiek.

De vraag naar het 'hoe' en het 'waarom' van de politieke processen die de integratie drijven, zal in de huidige situatie van onzekerheid alleen maar luider klinken – en dat tot ver buiten de grenzen van beleid en wetenschap, de arena's waar deze vraag decennialang tot beperkt is gebleven. Intussen is de vraag naar het 'hoe' en het 'waarom' van de Europese integratie dan ook een centraal onderwerp geworden bij de verkiezingen in de EU-lidstaten. 'Waarom zijn de zaken gelopen, zoals ze gelopen zijn?' 'Hoe zijn 'we' – als soevereine staat – in deze situatie verzeild geraakt?' 'Kan het tij nog gekeerd worden?' Vragen als deze zetten tegenwoordig de toon in het publieke debat in vrijwel alle lidstaten van de EU. Maar zij krijgen geen concreet vervolg in politiek en beleid.

Naarmate meer historisch onderzoek over de geschiedenis van de Europese integratie beschikbaar komt, wordt steeds duidelijker dat het integratieproces vaak bepaald werd door uitkomsten van Europese politiek en uitspraken van het Hof van Justitie zonder dat daarop van tevoren was ingezet door de deelnemende lidstaten en instituties (vergelijk Fioretos 2011: 9; Bronk en Jacoby 2013). Met andere woorden: niemand had het integratieproces in zijn huidige vorm zo bedacht. De vorm die de Europese integratie aannam, was bijna altijd voor een groot deel onvoorzien. Iets onverwachts dat van niemand was, of juist van iedereen; dat hing af van de omstandigheden en de tijdsgeest, wat uiteraard niet betekent dat het resultaat per se verkeerd is.

Dat de Europese integratie voortdurend vormen aannam die niet of nauwelijks voorzien waren, is goed herkenbaar in het Verdrag van Maastricht. Door middel van dit verdrag formuleerde het Europa van 'de twaalf', zoals gezegd, een antwoord op de onverwachte uitdagingen die gepaard gingen met de val van de Berlijnse Muur en het einde van de Koude Oorlog. Maar in zijn antwoord liet het Europa van de integratie twee gezichten zien. Enerzijds leek het verdrag de relevantie en de veranderingskracht van de Europese integratie na de Koude Oorlog te bewijzen. Zo bezien verschaftte 'Maastricht' een hoopvolle praktische basis voor een constructieve omgang met de Duitse en Europese eenwording in een radicaal nieuwe context. De EU keek vooruit. Anderzijds beantwoordde datzelfde verdrag de nieuwe uitdagingen van de wereld na de Koude Oorlog in de beproefde en wat ouderwetse vormen van Europese integratie. Dit werd het meest zichtbaar bij de muntunie, die gepresenteerd werd als een vervolmaking van de gemeenschappelijke markt: de 'orde van Maastricht' als de bekroning van de 'orde van Rome'. De EU keek voor de motivering van een zo ingrijpende verandering vooral terug.

Het is deze inherente spanning in het Verdrag van Maastricht die zich in de vijftien-twintig jaar na de ondertekening van dat verdrag ook heeft vertaald in een langzaam maar zeker toenemende spanning tussen enerzijds het EU-zelfbeeld (gebaseerd op de zo succesvolle apolitieke 'orde van Rome', gericht op sociaal-economische convergentie tussen de lidstaten), en anderzijds de fundamenteel veranderde Europese en internationale realiteit die grotere diversiteit liet optreden binnen de EU, en waarbij de (geo)politiek in en om Europa een steeds grotere rol speelde.

De laatste jaren blijkt hoe hardnekkig deze paradox van zelfbeeld en realiteit zich heeft vastgezet in het hedendaagse Europa. Maar ook hoe treffend diezelfde paradox – van *muddling through* en geloof in convergentie aan de ene kant, en ontwrichtende ontwikkelingen in de internationale politiek aan de andere kant – de vaak beschreven 'Europese onmacht' karakteriseert.

2.5 HET SCHEMA VAN FUNCTIONALISTISCHE ONTWIKKELING

De spanningen tussen zelfbeeld en werkelijkheid van de EU worden nog duidelijker wanneer men de hierboven beschreven onvoorziene uitkomsten naast de ‘traditionele vorm’ van sociaal-economische en juridische convergentie plaatst, zoals deze uitgebreid beschreven is in sociaalwetenschappelijk onderzoek. Dit onderzoek gaat terug op een functionalistisch schema van drie nauw verweven, sterk geïnspireerde ontwikkelingen: (1) de *sui generis* dynamiek van marktintegratie, (2) sectorale *spillover*, en (3) de consolidatie daarvan door supranationale instituties (vergelijk Moravcsik 1998; Anderson 2009). Deze drie ontwikkelingen grijpen in elkaar, waardoor ze elkaar kunnen versterken.

Het was ook dit functionalistische schema dat het bouwen van een supranationale (rechts)orde mede gerechtvaardigd heeft.⁸ Daarmee heeft het ook de bevoegdheidsoverdracht van de lidstaten naar het supranationale niveau politiek aangejaagd.

(1) MARKTINTEGRATIE

Het mechanisme van marktintegratie werkt als volgt: om een zogeheten *level playing field* te creëren en te optimaliseren, wordt in eerste instantie ‘negatieve’ integratie toegepast. Deze beoogt het weghalen van nationaal ingestelde barrières voor handel en vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Zo zijn in- en uitvoerrechten tussen de lidstaten verboden en mogen lidstaten geen quoting of andersoortige obstakels opwerpen aan het vrije verkeer. Het enkel wegnemen van barrières blijkt echter in de praktijk vaak niet voldoende. Er gelden per lidstaat immers verschillende eisen en standaarden voor producten, diensten, diploma’s en dergelijke. Pas wanneer er wordt afgesproken dat lidstaten elkaars eisen accepteren door middel van wederzijdse erkenning of wanneer er eigen Europese standaarden komen, is er daadwerkelijk sprake van een eerlijk speelveld binnen één Europese markt. Ten slotte blijkt dat zelfs wanneer standaarden zijn geharmoniseerd, de verschillen in bijvoorbeeld algemeen economisch of monetair beleid een weerslag hebben op het succesvol opereren op een interne markt. Een recent voorbeeld van dit trapsgewijze proces is de poging tot instelling van een kapitaalmarktunie en een bankenunie in de eurozone als gevolg van het afschaffen van kapitaalcontroles in de loop van de jaren tachtig ter bevordering van een Europese kapitaalmarkt.

(2) SECTORALE SPILLOVER

Sectorale *spillover* is het fenomeen waarbij de marktintegratie in een beperkt aantal economische sectoren (zoals Kolen en Staal of Atoomenergie) nieuwe integratieprocessen in aanpalende sectoren oproept. Dit proces heeft via de interne markt bovendien extra dynamiek gekregen. De vier vrijheden die het wezen van de Europese markt definiëren en harmoniseringsprocessen stimuleren (zie hierboven), leiden ook tot prikkels tot vergaande sectorale *spillover*. Voorbeelden daarvan zijn de

Europese integratieprocessen op het gebied van verkeer en vervoer, klimaat, consumentenbescherming, criminaliteitsbestrijding en – in aansluiting op het vrije personenverkeer – migratie en asiel.

(3) CONSOLIDATIE DOOR SUPRANATIONALE INSTITUTIES

Het instellen van supranationale instituties als bewakers van de orde die gecreëerd wordt op de interne markt en *spillovers* vormt de derde functionalistische ontwikkeling. In deze stap draait het om consolidatie van harmonisatie en *spillover* via supranationale organen. Voorbeelden zijn de Hoge Autoriteit van de EGKS, de daaruit voortgekomen Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze supranationale instituties worden op hun beurt echter behalve ‘bewaker’ regelmatig ook ‘aanjager’ van *spillover*-processen, en creëren zodoende een op zichzelf staande en veelal juridisch verankerde functionele ontwikkeling. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar in het discours rond harmonisering van wetgeving op niet direct binnen de verdragen vallende beleidsterreinen. Deze harmonisering wordt op supranationaal niveau ter hand genomen, in de vorm van een primair technische operatie ten behoeve van het economische doel van marktintegratie.

Een belangrijke vorm van consolidatie is de juridische manifestatie van het voorgaande: de bevestiging van het functionalistische schema in de Europese jurisprudentie. Daarbij wordt het hoogste gezag voor wat betreft de interpretatie van die verdragen en de handhaving ervan neergelegd bij een supranationaal hof, namelijk het Hof van Justitie. De juridische praktijk heeft zich gaandeweg ontwikkeld tot een krachtige op zichzelf staande dynamiek, naast de meer economisch gedreven ontwikkeling van marktintegratie en *spillover*. Het Hof heeft op twee doorslaggevende manieren bijgedragen aan het geschetste geheel. Om te beginnen door aan de vaak fragiele politieke wil om zaken Europees te regelen ruggensteun te geven met de doctrines van *voorrang* en *directe werking* van het Europese recht boven het nationale recht. Daarnaast door zich voor wat betreft de aard en reikwijdte van Europese rechtsvormende bevoegdheden zeer rekkelijk op te stellen (en zo europeanisering te vergemakkelijken). De in vaste jurisprudentie van het Hof aanvaarde voorrang van het Europese recht op het nationale recht heeft een quasiconstitutionele hogere rang gegeven aan de talrijke operationele bepalingen die thans vooral in het Werkingsverdrag zijn opgenomen (Grimm 2016). Dit heeft de ruimte voor variatie in de toepassing en aanpassingen aan opgedane ervaringen sterk verminderd.

2.6 CONCLUSIE: INTEGRATIE VIA VARIATIE EN DE POLITIEK VAN DE OMSTANDIGHEDEN

De politieke processen die ten grondslag liggen aan de Europese integratie hebben geen rechtlijnig vooraf bepaald pad doorlopen, maar kwamen vaak onder druk van de omstandigheden tot stand, als gevolg van wat van Middelaar (2017) “gebeurtenissenpolitiek” noemt – een vorm van politiek die van meet af aan bepalend was voor de Europese samenwerking. Het functionalistische schema is beeldbepalend voor het integratieproces, maar geeft een vertekend beeld. De werkelijkheid van de politieke samenwerking liet veel meer variatie en flexibiliteit zien. De functionele schema’s kunnen elkaar ook versterken. Mede daardoor zijn ze nog steeds een dominante kracht in het proces van Europese integratie.

Als gevolg van dit dominante beeld schiet de ‘geloofwaardige afspiegeling’ van de reële behoeften en noden, waar in het begin van dit hoofdstuk de nadruk op werd gelegd, tekort. De mogelijkheden en reële implicaties van flexibiliteit en variatie worden te weinig uitgelicht. Daardoor zijn ze minder bekend en wellicht ook minder beminde. Het heeft ook tot gevolg dat flexibiliteit en variatie vaak pas in nood-situaties worden aangewend als er geen functionalistische wegen meer reesteren. De werking van schadebeperking doet echter geen recht aan de voortdurende ‘politiek van de omstandigheden’ die zo kenmerkend voor de Europese samenwerking is.

De legitimiteit van steeds verdergaande integratie op basis van het samenspel van het functionele schema staat intussen onder toenemende druk in de samenlevingen van de lidstaten van de EU. Met andere woorden: de functionele rationaliteit die vanuit de ‘orde van Rome’ is overgenomen in de ‘orde van Maastricht’, lijkt steeds moeilijker toepasbaar. Dat heeft, zo zal het volgende hoofdstuk laten zien, gevolgen voor de maatschappelijke en politieke inbedding en het vertrouwen dat burgers en bevolkingen kunnen stellen in het Europese project.

NOTEN

- 1 Dat staten zich hierop dienen te richten, afzonderlijk maar ook in onderlinge samenwerking, is verwoord in de *Vienna Declaration on Human Rights* (1993) van de Verenigde Naties.
- 2 Het is belangrijk om op te merken dat met het Verdrag van Lissabon (2007) nieuwe institutionele vormen weliswaar verder geconsolideerd werden, maar dat dit proces al tijdens en door de historische omstandigheden van 'Maastricht' in gang gezet is.
- 3 De internationale gebeurtenissen, zoals de oorlogen op de Balkan, zorgden er al spoedig voor dat de EU zich met meer (geo)politieke kwesties geconfronteerd wist.
- 4 De EGKS hield in 2002 op te bestaan, toen de geldigheidsduur van 50 jaar van het EGKS-verdrag eindigde.
- 5 Treffende voorbeelden hiervan zijn de pogingen om de instituties te stroomlijnen en de verdragsrechtelijke kaders te vereenvoudigen in de onderhandelingen over de Verdragen van Amsterdam (1997; toen deze opdracht ook wel omschreven werd als de *left overs* van 'Maastricht') en Nice (2000), en de mislukking van het grondwettelijk verdrag in 2005.
- 6 Voor een toelichting op de "*normative core*" - uitgesplitst in "*Transnational Non-domination*" en "*Transnational Mutual Recognition*" -, waarop deze kernelementen gebaseerd zijn, zie: Nicolaïdis 2013: 358-360. Mede op basis hiervan bepleit Nicolaïdis een EU als een "*Union-as-demoicracy*", een democratie met de *demos* in meervoud, welke "*should remain an open-ended process of transformation which seeks to accomodate the tensions inherent in the pursuit of radical mutual opening between seperate peoples*". Lindseth heeft hierop voortbouwend gesuggereerd dat deze '*demoicracy*' zou kunnen worden ontwikkeld tot een model van Europese "*administrative governance*", waarin de relatie tussen nationale en supranationale actoren leidt tot "*mediated legitimacy*" gebaseerd op "*polycentric constitutional principals on the national level*" (Lindseth 2014).
- 7 Het witboek poogt een open en breed debat te openen over hoe Europa zich zou moeten ontwikkelen in de komende jaren. De EC zal de komende tijd een aantal *Future of Europe Debates* organiseren in de nationale parlementen en steden in de EU. De EC zal de komende maanden bijdragen aan de discussie door middel van een aantal *reflection papers* over: de Europese sociale dimensie, verdieping van de EMU, globalisering, de toekomst van Europese defensie en de toekomst van EU-financiën.
- 8 De functionalistische theorievorming toegespitst op Europese integratie is rijk en al decennia gaande. Kernteksten en recente toepassingen en varianten zijn onder meer: Haas 1958; Sandholtz en Stone Sweet 1998; Niemann 2006; Barnard 2010: 14-17.

3 GROEIENDE FRICTIES

3.1 INLEIDING

Vanaf de beginjaren van de gemeenschappelijke markt was de communautaire rechtsorde gericht op het afschaffen van belemmeringen voor vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal: de Europese binnenmarkt.¹ Sociale bescherming in nationale wetgeving werd niet afgeschaft. Waar dat politiek haalbaar was werd harmonisering daarvan nagestreefd, maar de europeanisering is op dit terrein beperkt gebleven. Vrije concurrentie werd bevorderd via een Europees antikartelbeleid en het tegengaan van begunstiging door nationale overheden. Als lidstaat van de Europese Unie behoort Nederland tot een intern en extern ongekend krachtige economie, met meer dan een half miljard consumenten en een gezamenlijk Bruto Binnenlands Product (BBP) van 14.714 miljard euro (2015), wat het grootste BBP ter wereld is. Twee derde van de handel in goederen van de EU speelt zich tussen de EU-landen af, met een volume van 3070 miljard euro (2015). Ongeveer 72% van de Nederlandse goederenexport (waarde) gaat naar, en ruim de helft van de invoer komt uit EU-landen (2015).²

Met als startpunt het wegnemen van beletselen is Nederland, net als zijn buurlanden, door en door verweven met zijn Europese biotoop. De Nederlandse wetgeving is op bijna alle deelgebieden ingebed in de Europese wetgeving en moet dat ook zijn, omdat verschillen op de binnenmarkt zouden kunnen worden uitgebaat. Ook bijvoorbeeld technische voorschriften voor apparaten mogen niet wezenlijk verschillend zijn, omdat ze anders een belemmering voor de Europese handel zouden opleveren, dan wel een ongewenst concurrentievoordeel. Vrijwel alle relevante wetgeving komt sinds de hervormingen van de afgelopen decennia tot stand in gezamenlijke besluitvorming van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie, waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd, op initiatief van de Europese Commissie. In de Raad worden de lidstaten vertegenwoordigd door een minister; voor de beslissing is een gekwalificeerde meerderheid vereist, wat wil zeggen dat ten minste 55% van de lidstaten, vertegenwoordigende ten minste 65% van de bevolking vóór moet zijn. De wekelijkse publicatie van belangrijke nieuwe uitspraken in de *Nederlandse Jurisprudentie* begint vrijwel altijd met rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, bijvoorbeeld over het tegengaan van fraude of oneerlijk gebruik van in een andere lidstaat verrichte handelingen.

In verhouding tot deze dagelijkse realiteit is er een opvallend verlies van politiek vertrouwen onder de burgers, dat soms – al is het bij een minderheid – uitmondt in pleidooien om de Europese Unie te verlaten. Mede als gevolg van fluctuaties in de publieke opinie en de ambigüiteit van preferenties is een volledige verklaring

moeilijk te geven, maar er is zeker een aantal fricties aanwijsbaar dat verband houdt met veranderingen in de internationale context en de wijze waarop de Europese Unie sociaal is ingebed. Dit hoofdstuk gaat daarop in.

3.2 DE WESTERSE CONTEXT VAN INGEBED LIBERALISME

De internationale context waarin de integratie in Europa de laatste decennia verder vlucht heeft genomen, verschilt wezenlijk van de decennia van opbouw direct na de Tweede Wereldoorlog. In die eerste fases van Europese integratie bestond er een brede consensus tussen de politieke hoofdstromingen dat de sociale dimensie een integraal onderdeel diende te zijn van de Europese markteconomie. Bovendien bleek die ambitie geen illusie. Naarmate internationale coördinatie (bijvoorbeeld in de Bretton Woods-instellingen) en Europese integratie gedurende de naoorlogse periode vorm kregen, werd duidelijk dat economische integratie de ontwikkeling van nationale welvaartsstaten niet in de weg hoefde te staan.

Internationaal ontwikkelde zich gaandeweg een systeem dat de Amerikaanse politoloog John Ruggie in 1982 omschreef als “*embedded liberalism*”. De bevordering van vrijhandel en multilaterale coördinatie was ‘ingebod’ in een grote mate van autonomie voor de deelnemende staten. Zij konden binnen hun eigen grenzen naar eigen inzicht een welvaartsstaat tot stand brengen en het sociaal beleid vormgeven dat daarbij paste, gegeven de opvattingen in de nationale, binnenlandse democratie. Voor de eerste decennia van het naoorlogse Westen kan dit gekenschetst worden als ‘*Keynes at home, Smith abroad*’: verzorgingsstaat in eigen land, vrijhandel daarbuiten. In West-Europa werd dit systeem vergaand verkend en uitgewerkt binnen de institutionele kaders van de Europese integratie. In deze uitwerking van het ingebedde liberalisme is de filosofie van het *Ordoliberalisme* (zoals ontwikkeld vanuit de *Freiburger Schule* vanaf de jaren vijftig) op essentiële punten invloedrijk geweest.

Het Ordoliberalisme gaat uit van zo vrij mogelijke marktwerking binnen juridisch verankerde kaders, die door onafhankelijke instituties gehandhaafd worden. Binnen die kaders gelden de bescherming van eigendomsrecht, vrije en eerlijke competitie en monetaire prudentie als kernprincipes. Daarnaast is sociaal beleid van vitaal belang als aanvulling en correctie, en met inachtneming van het beginsel van subsidiariteit. In een Europese context betekent dit dat de zorg voor het sociale beleid vooral op het nationale niveau gestalte krijgt. Het binnen-Europese vrije verkeer van werknemers wordt vergemakkelijkt met regelingen over welke staat verantwoordelijk is voor de sociale zekerheid.

Het belang dat het Ordoliberalisme hecht aan subsidiariteit, heeft een goede grond. In de ruimte die door kaderafspraken gecreëerd wordt, is het naast elkaar bestaan van verschillende institutionele modellen voor sociaal-economische ordening

wenselijk. Zo kan aan regionale situaties tegemoet worden gekomen, maar wordt ook inzichtelijk welke modellen de ‘goede voorbeelden’ zijn. Naar die voorbeelden kunnen de overige leden zich richten. Dit komt vervolgens de gemeenschap of unie weer ten goede, doordat de zwakste schakels zich versterken. In de huidige EU is deze Ordoliberal visie nog prominent terug te vinden in de karakterisering van de EU als “sociale markteconomie” in artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

3.3 SOCIALE BESCHERMING WIJKT VOOR MARKTLIBERALISATIE

In de loop van de decennia van de Europese integratie werd de sociale dimensie weliswaar consequent genoemd (bijvoorbeeld in de preambules van de verdragen), maar bleef de verantwoordelijkheid daarvoor vooral een nationale zaak van de lidstaten. Tegelijkertijd nam de marktintegratie een vlucht. Vanaf de jaren tachtig zorgde dit voor een tendens die de EG, en later de EU, steeds karakteriseerde als de Europese hoeder van de marktliberalisering. Zo ontpopten de instituties van de Europese integratie zich vanuit het perspectief van de lidstaten steeds meer als een extra externe kracht ten bate van de hervorming of afslanking van hun verzorgingsstaten. Kort gezegd betekende dit ook dat het element ‘*Keynes at home*’ uit het systeem van de eerste decennia langzaam ontkracht werd; ook, en met enige regelmaat vooral, via Europese instituties.

De Europese verantwoordelijkheid voor sociale cohesie en het lenigen van sociaal-economische noden verdween zo naar de achtergrond. Het beeld van de Europese integratie als louter een project van marktintegratie, en de EU als de ‘liberaliseringsmachine’ die dit bevorderde, won daardoor sterk aan kracht en realiteit. Dit beeld is sinds de financieel-economische crisis alleen maar sterker geworden, ook doordat de ‘convergentiebelofte’, die in zekere zin de beloftes van de nationale welvaartsstaat zou moeten vervangen, door de crisis zo sterk onder druk kwam te staan dat zij de verdenking van misleiding opriep.

De Europese belofte van convergentie behelsde kort gezegd dat verdergaande economische integratie van de lidstaten ervoor zou zorgen dat de verschillen *tussen* de lidstaten geringer zouden worden, terwijl er *binnen de nationale welvaartsstaten* voor gewaakt zou worden dat de opbrengsten van de economische samenwerking eerlijk terecht zouden komen. In de eerste decennia van integratie leverde deze belofte echte opbrengsten: ongekende stabiliteit en economische voorspoed. Dit Europese model werkte in die jaren inderdaad in vele opzichten als een ‘convergentiemachine’: de armere, zich ontwikkelende lidstaten werden meegezogen in de economische groei van de rijkere lidstaten, waardoor de welvaart toenam in *alle* lidstaten en het bevorderen van sociale samenhang via deze weg, binnen en tussen de Europese lidstaten, een reële ambitie leek. Die periode is voorbij.

Tussen 1986 en 1993 werd het accent verlegd. In die jaren kreeg de vervolmaking van de gemeenschappelijke markt meer prioriteit, onder meer in de vorm van de privatisering van de nutsbedrijven. Het verhitte en langslappende Europese debat over de Dienstenrichtlijn aan het begin van de 21^{ste} eeuw vormde een hoogtepunt van deze trend. De nadruk in de Europese ambities bleek in menig opzicht verschoven van het harmoniseren van wetgeving naar het afschaffen daarvan, in de verwachting dat vrije mededinging zonder meer optimale uitkomsten tot stand zou brengen. Tegen die achtergrond heeft de EU juist geen knellende wetgeving voortgebracht, maar tal van beschermende regels en structuren aangetast (zoals, artikel 36 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie³ ten spijt, die van de op diensten van algemeen economisch belang gerichte bedrijven). Het 'vrije verkeer' is de boventoon gaan voeren als centrale toetssteen van de instituties van de Europese integratie. De EU leek zelfs als het erop aankwam in menig opzicht vooral oog te hebben voor het belang van het vrijmaken van de internationale markt.

Douanetarieven en later ook douane- en personencontroles zijn aan de binnen grenzen afgeschaft, op enkele uitzonderingen wat betreft personencontroles na. De externe handelsbetrekkingen zijn noodzakelijkerwijs eveneens een communautaire aangelegenheid. Dit neemt overigens niet weg dat er veel gevallen zijn waarin juist het streven de marktwerking voorop te stellen, heeft geleid tot gedetailleerde nieuwe regels en toezichtprocedures. Marktimperfecties komen immers uit alle hoeken. In alle lidstaten zijn marktautoriteiten ingesteld, met vaak ver gaande onderzoeks- en sanctiebevoegdheden. Dit alles geeft de liberalisering twee gezichten.

In de EU en de eurozone van de eenentwintigste eeuw neemt de convergentie tussen lidstaten af.⁴ Bovendien lijkt sociale ongelijkheid toe te nemen. Deze door een groot aantal Europeanen ervaren schaduwzijde van het feitelijk gevoerde beleid, ondermijnt het vertrouwen in de Europese integratie. De spanningen die werden opgeroepen door de terreurdreiging, de aanhoudende problemen met de banken na het uitbreken van de financieel-economische crisis en het onvermogen om de komst van grotere aantallen asielzoekers gezamenlijk in goede banen te leiden zijn voor velen het bewijs dat de EU niet in staat is om adequaat te handelen. Bij grote groepen Europeanen verdwijnt bovendien het gevoel greep te hebben op de eigen levenssituatie; een gevoel dat er wel lijkt te zijn geweest ten tijde van het ingebedde liberalisme.

3.4 GLOBALISERING EN HET PROBLEEM VAN VERVREEMDING

Het uit balans raken van economische groei en sociale bescherming draagt bij aan de vertrouwenscrisis. De combinatie van het spaaklopen van de 'convergentiemachine' en de moeizame bestrijding van de financiële crises leidden ertoe dat de

eurozone en de EU aan geloofwaardigheid hebben ingeboet. De *bail-outs* en nationalisaties van banken als antwoord op de crisis bevestigen het onverantwoordelijk handelen in de financiële sector en versterken het gevoel van kwetsbaarheid van de burger.

Voor grote groepen Europeanen zijn ‘euro’ en ‘EU’ daardoor synoniem geworden met bezuinigingen, aantasting van de verzorgingsstaat en toegenomen onzekerheid over de toekomst. Marktintegratie en het slechten van de economische grenzen worden in toenemende mate op negatieve wijze in verband gebracht met globalisering.⁵ Een voorbeeld is de gepolariseerde discussie over de handelsverdragen met Canada en de Verenigde Staten, CETA en TTIP, waarvan de laatste intussen een onhaalbare kaart is gebleken.

Daarnaast worden vrede en veiligheid minder zeker door terroristisch geweld en buitenlandse politieke crises, bijvoorbeeld de gespannen relatie met Rusland, de oorlog in Syrië en de daarbij horende destabilisatie van de regio. Het onvermogen om deze kwesties door middel van een gemeenschappelijk antwoord in goede banen te leiden, is voor velen het bewijs dat de EU tekortschiet – ook al kan men aan dezelfde feiten argumenten ontlelen om haar versterking te bepleiten.

Dit heeft gevolgen. De steun aan de Europese integratie is verbonden met de bereidheid om op Europees niveau solidair met elkaar te zijn. De reacties op de grote crises waar de EU zich de afgelopen jaren voor gesteld zag, laten echter zien dat de onderlinge solidariteit anno 2018 ernstig gedaald is. Naast de financieel-economische crisis, klimaatcrisis en migratiecrisis manifesteert zich inmiddels ook een Europese solidariteitscrisis. Bovendien gebeurt dit in een context waarin problemen van legitimiteit en “democratische vervreemding”⁶ de toon zetten. Ook al kwam de uitslag van het Brexit-referendum mede voort uit een nooit overwonnen Britse distantie ten opzichte van het ‘continent’ en misleiding van het electoraat over de gevolgen, als beeld van de stemming was de uitkomst een teken aan de wand. Toen in het Verenigd Koninkrijk de negatieve gevolgen van de Brexit duidelijker werden, begon op het continent de steun voor de EU weer te groeien.⁷

3.5 SOLIDARITEIT EN DE ‘DEMOICRATIE’

De laatste jaren is de internationale context verder veranderd: het Britse besluit om de uittredingsprocedure van artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie in werking te zetten werd gevolgd door een politieke getijdewisseling in de Verenigde Staten die de Europese Unie meer op zichzelf terugwerpt, en de verwachting van een nieuw Frans-Duits elan in het integratieproces. In dit verband lijkt zich een neiging af te tekenen om meer rekening te houden met reële sociaal-economische, sociaal-culturele en bestuurlijke verschillen tussen de lidstaten en met de behoefte aan een vertrouwde, bescherming biedende nationale context.

Dit wijst in de richting van meer gevarieerde samenwerking in de EU. Concreet zou dit betekenen dat de EU niet meer alles met alle lidstaten op dezelfde manier zal doen (vergelijk het paper van het European Political Strategy Centre van september 2017 *Two Visions, One Direction. Plans for the Future of Europe*).⁸ Op deze manier zouden lidstaten bovendien meer beleidsautonomie kunnen behouden of terugkrijgen, en ook zouden zij vaker de duidelijke keuze hebben om al dan niet mee te doen aan verdieping van hun samenwerking.

De grote vraag is echter wat dit betekent voor de solidariteit in de EU. Door meer gevarieerde samenwerking zou zij wellicht nog meer op de proef gesteld worden. Immers, zal het niet alleen maar moeilijker worden om *common ground* te vinden als de gemeenschappelijkheid als leidend beginsel verder wordt verlaten? Sommigen brengen hiertegen in dat een “Europese polyfonie” juist ook zou kunnen werken *ten gunste* van de integratie. De gedachte is dan dat meerstemmigheid de harmonie ten goede kan komen door wat meer ruimte voor diversiteit (Zielonka 2014: xii).

Dergelijke noties van meerstemmigheid sluiten ook aan bij pleidooien om de Europese ‘*demoicratie*’ (een democratische constellatie bestaande uit diverse ‘*demos*’, volkeren) niet langer op te vatten als een onvolmaakte situatie of een *half-way house* (iets dat ontstegen zou moeten worden door het creëren van een overkoepelende *demos* op Europees niveau), maar deze te accepteren als staande praktijk of zelfs als richtinggevend uitgangspunt (Bohman 2007; Nicolaïdis 2012; Lindseth 2014).⁹ Een dergelijke benadering zou betekenen dat de Europese legitiematiegronden gezocht moeten worden in erkenning van de aanwezige verscheidenheid, in plaats van in een nog te bereiken eenheid. Verschil komt zo voorop te staan, niet als doel in zichzelf maar als kenmerk van de Europese realiteit. Dit kan gaan over verschil in sociale en cultuurhistorische omstandigheden en achtergronden, verschil in publieke sfeer en medialandschap, verschil in problemen, maar ook over de verschillende wijzen waarop groepen burgers met dergelijke uiteenlopende zaken van doen hebben, en erdoor bevoordeeld of benadeeld worden. Diversiteit kan zo een uitgangspunt worden als het gaat om het invulling geven aan publieke taken, in plaats van een te overwinnen obstakel.

Een ‘*demoicratie*’ zou zich moeten richten op die kwesties die niet slechts aan lidstaten verbonden zijn, maar Europeanen in diverse samenstellingen treffen; de ‘*demoicratie*’ van de EU doet dat in zekere zin reeds. Vanuit die realiteit, die trans-Europees is, ontstaat de behoefte aan Europese publieke taken. Het meervoud van *demos*, ‘*demos*’, verwijst derhalve niet zozeer naar het naast elkaar bestaan van electoraten van de lidstaten, maar duidt juist op de grensoverschrijdende kwesties waardoor burgers in verschillende lidstaten worden geraakt. De publieke taken waar Europa voor staat, komen vooral voort uit zulke grensoverschrijdende kwesties en uit mondiale risico’s. Deze laatste zijn uiteraard evenzeer grensoverschrij-

dend, bijvoorbeeld rond financiële stabiliteit, veiligheid en mobiliteit. Kenmerk van deze kwesties is dat zij Europa zowel kunnen verenigen als verdelen (Beck en Grande 2007).

De diversiteit en veranderlijkheid van dergelijke kwesties impliceren dat variatie (zowel in de vorm van samenwerking, als voor wat betreft verschillen per beleids-terrein) als een voortdurend kenmerk kan worden beschouwd in plaats van als een tijdelijk voorportaal op weg naar hechtere samenwerking of integratie. Wat bepalend blijft, is dat er ook, en misschien wel juist, via meer gevarieerde wegen van samenwerking wederzijdse betrokkenheid wordt getoond. De vraag daarbij is welke noties van samenwerking, integratie en solidariteit zouden gelden in scenario's met meer variatie. Hoe die vraag ook beantwoord zal worden, vaststaat dat het hierbij primair gaat om wat Habermas (2015) een *politieke* vorm van solidariteit heeft genoemd. Deze "politieke solidariteit" onderscheidt zich van andere vormen van solidariteit – zoals morele (verplichtende) en legalistische (afdwingbare) solidariteit – door een "gezamenlijke betrokkenheid in een netwerk van sociale relaties". Die situatie kan misschien het beste omschreven worden als een vorm van geïnstitutionaliseerde lotsverbondenheid.

Deze betrokkenheid legt een basis voor meer vertrouwen dat de andere leden van het netwerk ook in de toekomst wederkerigheid in acht zullen nemen. Dergelijke 'opbrengsten' van institutioneel verankerde gezamenlijke betrokkenheid zijn cruciaal voor het voortbestaan ervan. Politieke relaties van samenwerking functioneren namelijk in een context die voortdurend actief herbevestigd moet worden willen ze blijven bestaan. Met andere woorden: om duurzaam te kunnen zijn moet politieke solidariteit bijdragen aan de voortzetting van de precare sociale band die gezamenlijke betrokkenheid steunt. Dit impliceert dat politieke solidariteit moet wortelen in een verfijnd gevoel voor relaties en wederzijdse afhankelijkheden, wil zij duurzaam zijn (Habermas 2015).

In de geschiedenis van de Europese integratie werd politieke solidariteit bewerkstelligd via de door politieke partijen breed gedragen uitgangspunten (1) dat mensen verbonden zijn in wederzijdse afhankelijkheid, (2) dat sociale cohesie doel is van Europese samenwerking, en (3) dat de staat er is om individuen bescherming te bieden (en niet andersom) (Segers 2013; Stjerno 2011). Christendemocratische, sociaaldemocratische, en sociaalliberale stromingen vonden elkaar in de overtuiging dat marktintegratie en multilaterale coördinatie van handelspolitiek, financieel-economisch beleid en monetair beleid hand in hand dienden te gaan met onderhoud van sociale cohesie op nationaal en regionaal niveau. Deze overtuiging wordt samengevat in het hierboven reeds besproken concept 'sociale markteconomie'.

Parallel aan de ‘sociale inbedding’ van het naoorlogse multilateralisme, in de opbouw van nationale verzorgingsstaten (zie paragraaf 3.1 en 3.2), werd ditzelfde multilateralisme dan ook ‘ingebed’ in de opbouw van een internationale en Europese rechtsorde. De Europese integratie vormde een zich voortdurend doorontwikkellend onderdeel van dit naoorlogse multilateralisme en zijn ‘dubbele inbedding’ (in nationale verzorgingsstaten en in een bijzonder soort internationale rechtsorde).

3.6 CONCLUSIE: SOCIALE INBEDDING ONDER DRUK

De Europese sociale markteconomie ontwikkelde zich in een context waarin een internationale en Europese rechtsorde werd opgebouwd, gefundeerd op mensenrechten, waaronder sociale en economische grondrechten; zij was van meet af aan ‘ingebed’ in de opbouw van die rechtsorde. Voor deze tweede ‘inbedding’ waren de ideeën van de *Four Freedoms* die president Roosevelt in 1941 presenteerde, bepalend (vrijheid van meningsuiting en van religie, en vrijwaring van gebrek en van angst). Deze ideeën verschaften onder meer een fundament voor de oprichting van de Raad van Europa en de Europese Gemeenschappen. Op grond daarvan zijn in de lidstaten van deze Europese organisaties structuren van grondrechtenbescherming tot stand gekomen. Daarbij kregen ook sociale en economische rechten een plaats, net als in sommige nationale grondwetten, en werden deze door toetsing steviger verankerd.

Het is belangrijk hierbij op te merken dat het waarborgen van de rechten van de mens in de beginjaren uitsluitend een taak was van de Raad van Europa. Deze taak heeft via het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de intensieve toetsing door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vervolgens verder gestalte gekregen, en is gaandeweg ook in de Europese Gemeenschappen opgenomen en later in de EU met de vaststelling van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Naast de huidige spanningen binnen deze ‘tweede inbedding’ van de Europese integratie in de mensenrechten (bijvoorbeeld inzake het vluchtelingenvraagstuk), staat ook de ‘sociale inbedding’ van de marktintegratie al enige tijd onder druk. Gedurende de jaren negentig werd binnen de EU – en dan met name binnen de EMU – de zogeheten ‘Washington consensus’ steeds sterker (refererend aan de neoliberale economische hervormingsprogramma’s van het Internationaal Monetair Fonds (IMF)). Die benadering manifesteerde zich in de Europese verdragen, in de governance van de EMU, en in een selectieve en sterk marktgedreven drang tot ‘negatieve’ integratie (in de vorm van het weghalen van handelsbelemmeringen en privatiseringen). Artikel 36 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie “erkent en eerbiedigt [...] de toegang tot diensten van algemeen economisch belang die in de nationale wetgevingen en praktijken is geregeld, teneinde

de sociale en territoriale samenhang van de Unie te bevorderen”. Desalniettemin woog in het feitelijk gevoerde beleid de marktwerking vaak zwaarder dan de sociale cohesie.

Tegen deze achtergrond verwaterde binnen de EU zelf bijvoorbeeld de scheidslijn tussen publieke en private belangen, en verdwenen zaken als het beschermingsniveau of de ‘sociale dimensie’ van de Europese integratie meer en meer uit zicht (vergelijk Mazower 2013: 408-412). Het nastreven van vrede, veiligheid en sociale en economische stabiliteit werd binnen de EU verdrongen ten bate van een zich vernauwende focus op marktwerking en globalisering. Zo werd de Europese integratie voor een toenemend aantal Europeanen eerder een risico dan een bron van bescherming.

Deze ontwikkeling zet de politieke solidariteit in de EU inmiddels hevig onder druk. In de eurozone is het intussen bijvoorbeeld twijfelachtig of politieke solidariteit überhaupt nog mogelijk zal zijn, bijvoorbeeld tussen noordelijke en zuidelijke landen (vergelijk Streeck 2015; 2015a).

Deze vaststelling leidt tot belangrijke vragen over de stand van de Europese integratie. Processen van integratie en desintegratie gaan soms samen. Beide bewegingen typerende ontwikkelingen. De cruciale vraag is echter tot op welke hoogte zij onder de noemer van gezamenlijkheid en gezamenlijke bescherming van gedeelde publieke taken kunnen worden geplaatst. Waar komen de breuklijnen in zicht? Om deze vragen te kunnen beantwoorden zal in het volgende hoofdstuk een analysekader worden geschetst om deze ontwikkelingen te beschrijven en verklaren. Dit wordt gedaan vanuit het besef dat harmonisering en de groei naar meer eenheid variatie niet uitsluiten. In bijlage 1 zal dit schema ook worden aangewend om enkele dringende vraagstukken te analyseren.

NOTEN

- 1 In het oorspronkelijke concept van de Europese Gemeenschappen nam het tot stand brengen van een gemeenschappelijke markt een centrale plaats in. De Europese integratie heeft in belangrijke mate gestalte gekregen via deze gemeenschappelijke markt. Integreren (het bijeenbrengen van verschillende delen onder één gemeenschappelijke noemer) op deze nieuw te vormen binnenmarkt bracht (en brengt) botsingen met zich van marktvrijheden en publieke belangen. Nationaal beleid van de lidstaten kan immers een belemmering voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten of kapitaal op deze binnenmarkt behelzen. Naast duidelijke grensbelemmeringen, zoals douanerechten en invoerverboden, kunnen ook bepalingen bedoeld om de burgers te beschermen (bijvoorbeeld tegen gevaarlijke of milieuvervuilende stoffen, maar ook tegen de keerzijde van de liberalisering van de markt) concurrentieverschillen tot gevolg hebben. De Europese integratie kent meerdere mogelijkheden om deze verschillende belangen met elkaar in evenwicht te brengen. Zo kan zij zich beperken tot verbodsbepalingen, de zogenaamde ‘negatieve’ integratie, waardoor beletselen voor de binnenmarkt moeten worden opgeheven, of zij kan worden ingevuld door Europese normen of gemeenschappelijk geformuleerde uitgangspunten. Deze laatste actieve, oftewel ‘positieve’ integratie wordt bewerkstelligd door Europese wetten. De bepalingen die discriminatie op grond van nationaliteit en daarmee protectionisme of belemmering van de intracommunautaire handelsverkeer verbieden – de ‘negatieve’ integratie – zijn te vinden in de Europese verdragen zelf.
- 2 Kamer van Koophandel (n.d.) *Interne Markt*, beschikbaar via: <https://www.kvk.nl/over-de-kvk/kvk-en-europa/interne-markt/>.
- 3 “De Unie erkent en eerbiedigt de toegang tot diensten van algemeen economisch belang zoals deze is geregeld in de nationale wetgevingen en praktijken, overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, teneinde de sociale en territoriale samenhang van de Unie te bevorderen.”
- 4 Vergelijk M. Dauderstädt, Friederich Ebert Stiftung (2014) *Konvergenz in der Krise - Europas gefährdete Integration*, beschikbaar via: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10941.pdf>.
- 5 R. van den Hoeven (2016) *Dani Rodrik: ‘We moeten de globalisering redden’*, De Groene Amsterdammer 23 november, beschikbaar via: www.groene.nl/artikel/we-moeten-de-globalisering-redden.
- 6 “Het verschijnsel dat een groeiend deel van de burgers zich in afnemende mate verantwoordelijk weet voor en vertegenwoordigd voelt bij de besluitvorming door wetgever of bestuur, hoezeer die ook volgens democratische procedures plaatsvindt” (Raad van State 2013: 6).
- 7 B. Stokes, R. Wike en D. Manevich (2017) *Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU*, Pew Research Center 15 juni, beschikbaar via: <http://www.pewglobal.org/2017/06/15/post-brexit-europeans-more-favorable-toward-eu/>.
- 8 Op zichzelf was dat al het geval; niet alle lidstaten nemen bijvoorbeeld deel aan de euro of aan Schengen en er zijn verschillende *opt-outs*, maar de bepalende intentie is niet zo.

- 9 In navolging van Weilers stelling dat “*the European Union is a community of others, not brothers*” omschrijft Nicolaïdis (2012) de EU als een “*demoicratie*”, maar nu in de positieve (erkennende) en nastrevenswaardige betekenis van het woord: “*A Union-as-demoicracy should remain an open-ended process of transformation which seeks to accommodate the tensions inherent in the pursuit of radical mutual opening between separate peoples.*”

4 VOORBIJ DE INSTITUTIONELE VORM: MOTIEVEN VOOR COLLECTIEVE ACTIE

4.1 INLEIDING

In het voorafgaande hoofdstuk zijn de toenemende fricties in de Europese Unie als gevolg van globalisering, het eroderen van het ingebedde liberalisme en de sociale bescherming, en de druk op onderlinge solidariteit tussen de lidstaten beschreven. Deze fricties kenden meestal een combinatie van oorzaken: externe ontwikkelingen, interne keuzes, onvoorziene gevolgen van compromissen die voor het ene land beter uitpakt dan voor het andere, of voor het ene deel van de bevolking beter dan voor het andere.

Zulke fricties zijn welhaast een vast patroon geworden, maar hebben wel de steun van Europeanen voor het project van Europese integratie in zijn huidige vorm onder druk gezet. Om een completer beeld te krijgen waar deze fricties uit voortkomen en hoe zij doorwerken in de Europese integratie, geeft dit hoofdstuk een overzicht van de diversiteit van motieven voor samenwerking en institutionele vormen binnen de EU. De ontwikkelingen die de fricties veroorzaakten, zijn immers pluriform en ambivalent. Om de verschillende en soms tegenstrijdige tendensen te begrijpen, wordt in dit hoofdstuk nagegaan wat zich afspeelt achter de institutionele vormen van de Europese integratie. Wie verder kijkt dan deze institutionele vormen, ontdekt dat motieven voor collectieve actie een cruciale rol spelen. Door deze te onderzoeken ontstaat een dieper inzicht in wat er in de EU van vandaag gaande is en waar de huidige problemen vandaan komen. In dit hoofdstuk wordt deze benadering gevisualiseerd in de vorm van een matrix die behalve de dimensie van de institutionele orde, ook meeneemt wat erachter zit: de dimensie van collectieve actie en de motieven op basis waarvan deze plaatsvindt. Deze visualisatie pretendeert niet verklaringen of oplossingen aan te reiken. Zij moet worden gezien als een hulpmiddel om achterliggende motieven van lidstaten een plaats te geven bij het in kaart brengen van mogelijkheden en onmogelijkheden van publieke taken. Op deze manier kan ook preciezer beoordeeld worden waar veranderingen in de Europese integratie opportuun zouden kunnen zijn, waar mogelijkheden voor nadere variatie liggen, en op welke manier.

In de bijlage is een uiteenzetting opgenomen die de in dit hoofdstuk gepresenteerde matrix 'dynamiseert'. Verschillende dringende Europese vraagstukken zoals het vrije verkeer van diensten, de hervestiging van asielzoekers en de Europese grensbewaking worden aan de hand van concrete voorbeelden van beleidsinstrumenten binnen de matrix geplaatst om de trek- en duwkrachten te identificeren. Zo wordt nagegaan welke inhoudelijke positie de vraagstukken hebben in het Europese krachtenveld door de nadruk te leggen op het 'waarom' achter deze posi-

ties en deze te verbinden aan belemmeringen en mogelijkheden voor andere institutionele benaderingen. Aan de hand daarvan kunnen de huidige discussies over de EU beter worden begrepen en kunnen bewuster en proactiever perspectieven worden verkend voor manieren van samenwerken.

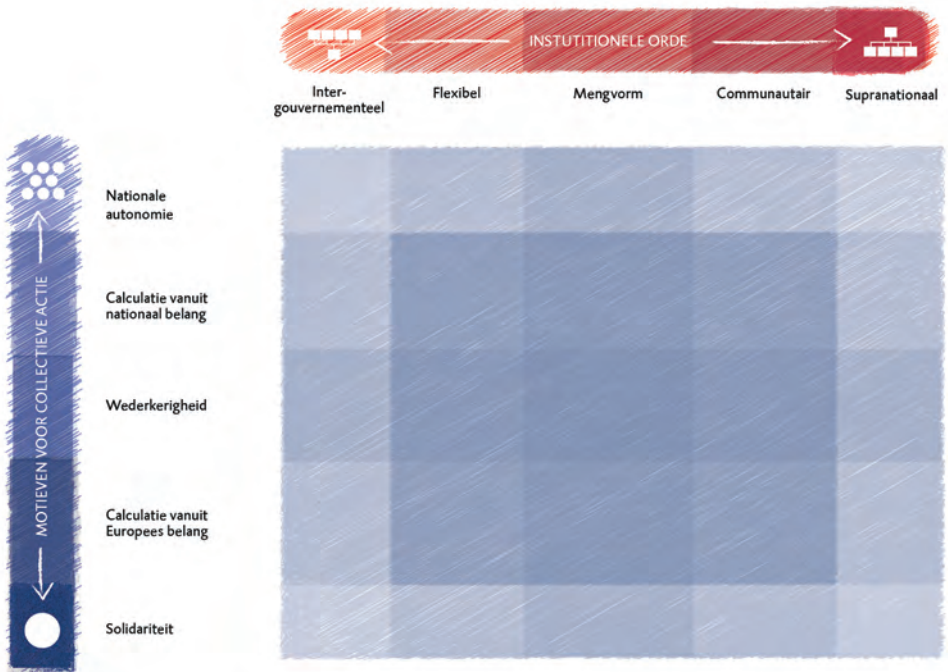
4.2 INTRODUCTIE MATRIX: TWEE ASSEN

Vaak worden hoge verwachtingen van de EU gekoesterd. Dit betreft bijvoorbeeld gemeenschappelijke bescherming tegen bedreigingen van buitenaf, individuele bescherming tegen negatieve kanten van globalisering, en antwoorden op het migratievraagstuk en de klimaatproblematiek.

Het beeld van wat de EU zou moeten of kunnen doen, is gebaseerd op de veronderstelling dat de EU collectieve goederen tot stand kan brengen die de lidstaten op individuele basis niet kunnen voortbrengen. Dit betreft bijvoorbeeld een stabiele en eerlijke sociaal-economische orde, een duurzame leefomgeving, internationale veiligheid en vrijheid. Het overnemen van taken van de lidstaten hoeft echter geen gegeven te zijn. Het gaat om de betrouwbare voortbrenging van de gewenste collectieve goederen, niet om het bevestigen van Europese institutionele structuren. Daarvoor zijn organisatie en samenwerking die verder gaan dan intergouvernementele samenwerking echter wel vaak nodig. Dit betekent dat de institutionele structuren van de EU zouden moeten volgen uit Europese publieke taken (gekoppeeld aan gewenste collectieve goederen), en niet andersom.

Toch zien we vaak dat in Europees beleid de institutionele orde centraal staat. De discussies over beleid concentreren zich op de vorm van de samenwerking – welke lidstaten doen er mee en welke niet en wat is de daarbij behorende bevoegdhedenoverdracht? De te verwezenlijken Europese publieke taken (de inhoud) verdwijnen zo naar de achtergrond. Pas als bij Europese integratie de focus verschuift van vorm naar inhoud, oftewel van institutionele orde naar Europese publieke taken, komt het ‘waarom’ van de collectieve actie in beeld. Daaruit volgen dan de mogelijkheden en onmogelijkheden voor wat betreft de institutionele vorm.

De onderstaande matrix zal in het rapport worden aangewend om de mogelijkheden en onmogelijkheden van een aantal Europese publieke taken weer te geven. Het uitgangspunt van de matrix is om de mogelijke institutionele orde binnen Europese samenwerking (horizontale as) te verrijken met de motieven voor collectieve actie (verticale as) en te onderzoeken hoe deze samenhangen in het streven om collectieve goederen te produceren. Allereerst zal het idee van Europese integratie als collectieve actie theoretisch worden onderbouwd. In de onderstaande paragrafen worden de assen en cellen nader toegelicht.

Figuur 4.1 **Introductie matrix**

4.3 EUROPESE INTEGRATIE ALS COLLECTIEVE ACTIE

In het algemeen geldt voor collectieve actie dat naarmate het aantal leden van de groep toeneemt, het onwaarschijnlijker wordt dat de leden van die groep in staat zullen zijn spontaan hun gemeenschappelijke belangen te behartigen, aldus Mancur Olson (1965). Dat geldt zelfs in het geval waarin er unanimiteit bestaat over het collectieve goed en de methode om het tot stand te brengen. Vertaald naar de wereld van Europese integratie impliceert deze conclusie van bijna-onmogelijkheid van spontane collectieve actie het volgende.

Naarmate het aantal lidstaten toeneemt, wordt het onwaarschijnlijker dat de afzonderlijke lidstaten bereid zullen zijn bij te dragen aan de verwezenlijking van de officieel vastgestelde doelen van de EU. Oftewel: de lidstaten willen slechts een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de officiële doelen van de EU indien de EU hun voldoende selectieve prikkels verschaft. Concreet betekent dit dat de Europese integratie aan iedere lidstaat, straffen, en, beloningen, in het vooruitzicht stelt waarvan niet-leden kunnen worden uitgesloten.

Een belangrijke nuancering hierbij is echter dat een organisatie – net als iedere andere vorm van collectief gedrag – ook officiële doelen kan bereiken zonder dat ook maar een van de leden zich bij zijn handelen ten doel stelt die officiële doelen te verwezenlijken. Dit geldt ook voor de EU. Het is heel goed denkbaar (en op casusniveau empirisch te staven) dat officiële doelen van de Europese integratie verwezenlijkt worden, zonder dat die gemeenschappelijke Europese doelen door de lidstaten worden nagestreefd. Zo is welvaartsbevordering door wederzijdse opening van nationale economieën en de supranationale handhaving van deze wederkerigheid in de geschiedenis van de Europese integratie regelmatig tot stand gebracht door lidstaten die ondubbelzinnig hun nationale economische belangen vooropstelden. De incongruentie van individuele overwegingen en officiële doelen van de organisatie is evenwel niet per definitie de regel.

In de literatuur over collectieve actie wordt sinds de jaren negentig een onderscheid gemaakt in “*logic of appropriateness*” en “*logic of consequences*” als het gaat om de duiding van individuele handelingsperspectieven (March en Olsen 1995). In dit rapport hanteren we de termen ‘de logica van wat behoort’ voor de ‘*logic of appropriateness*’ en ‘de logica van wat nodig is’ voor de ‘*logic of consequences*’. Wanneer een actor of groep van actoren – in dit geval EU-lidstaten – ‘de logica van wat behoort’ volgen, dan zijn hun besluiten ingegeven door regels van gepast of voorbeeldstellend gedrag. In dergelijk gedrag wegen normatieve overwegingen zwaarder dan kosten-batenafwegingen.

Instituties die aan ‘de logica van wat behoort’ refereren, verschaffen hun praktijken en de verwachtingen die zij wekken, een ethische of morele dimensie. In de realiteit van de EU gaat het hier over ideële solidariteit als het gewenste handelingsperspectief voor de realisering van Europese publieke taken. Dit handelingsperspectief heeft ook een keerzijde. De moreel-ethische lading van ‘de logica van wat behoort’ als doorslaggevend argument voor samenwerking draagt het risico in zich om op een gegeven moment binnen een bepaalde institutionele orde ervaren te worden als een onvoldoende democratisch gedragen keurslijf.

Het alternatief is ‘de logica van wat nodig is’: kosten-batenanalyses op basis van het individuele eigenbelang dan wel het collectieve belang. Wanneer dit sterk rationalistische handelingsperspectief overheerst, wordt de institutionele orde die eruit voortkomt begrepen als de aggregatie van individuele belangen via onderhandelingsprocessen en coalitievorming, en niet veel meer dan dat. Regels voor die processen vormen de basis van de samenwerking, en niet zozeer normen en waarden.

Beide ‘logica’s’ hoeven elkaar niet uit te sluiten. Zij kunnen gezien worden als de uiteinden van een continuüm van handelingsperspectieven. Dit continuüm loopt van een extreme focus op nationaal belang of autonomie aan het ene uiteinde, tot ideële interstatelijke solidariteit aan het andere uiteinde, met mengvormen als bij-

voorbeeld ‘situationele of ad-hocsolidariteit’ in de vorm van ‘wederkerigheid’ daar tussenin. De logica’s kunnen ook terugkeren in heel verschillende afspraken, variërend van dwingende regels tot meer op solidariteit gerichte oproepen, die samen een kader van *checks and balances* voor samenwerking scheppen, (zie hiervoor bijvoorbeeld het werk van Ostrom (2009; 2010) en het WRR-rapport (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*). In kwesties van Europese integratie, die per definitie complex en veelsoortig zijn, is dit hele spectrum van handelingsopties voor de lidstaten voortdurend aan de orde, maar niet of nauwelijks als zodanig zichtbaar. De betekenis en breedte ervan verdwijnt vrijwel altijd uit beeld in toelichting en duiding van de gang van zaken en de genomen besluiten. Dat is vaak contraproductief, omdat zo het debat over Europese integratie verengd wordt tot ‘meer of minder Europa’, in plaats van te worden toegespitst op de vragen naar ‘het waarom’ van Europa en ‘in wat voor Europa willen wij leven?’. Het ontnemt ook het zicht op de publieke taken waar het uiteindelijk om te doen is (zie de eerste paragraaf van dit hoofdstuk). Tot welke problemen dit leidt, wordt de laatste jaren steeds duidelijker.

De vorming van de Europese Gemeenschappen en vervolgens van de EU is voortgekomen uit het inzicht dat wezenlijke publieke taken beter, of zelfs louter, kunnen worden vervuld in een vast samenwerkingsverband met een eigen politieke legitimatie. Hoewel het supranationale karakter van Europese wetgeving, bestuur en rechtspraak al in de jaren vijftig en zestig was aanvaard, bleef de politieke legitimatie lange tijd indirect. Met het oog op de democratische verankering daarvan zijn belangrijke stappen gezet, onder meer door de instelling van een sinds 1979 rechtstreeks gekozen Europees Parlement, de instelling in 1993 van het Europese burgerschap en de sinds 2009 bijna volledige medewetgevende bevoegdheid van dit parlement. Desalniettemin lijdt het Europese project blijkens de uitkomst van verschillende referenda – vrij recent dat in Nederland over de associatie met de Oekraïne en het Britse Brexit-referendum – nu meer dan ooit onder vervreemding en centrifugale tendensen.

Deze ervaring is een reden temeer niet nogmaals – zoals bij de instelling van de Europese Conventie, waaruit het gestrande Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is voortgekomen – te beginnen met een institutionele reconstructie. Evenmin verdient een institutionele destructie aanbeveling; het Verenigd Koninkrijk ondervindt nu al grote problemen bij het ongedaan maken van het lidmaatschap van de EU. Veel te weinig is tot nu toe de mogelijkheid onder ogen gezien dat de dissonantie tussen de EU en het ongenoegen onder de burgers over de EU juist het tekortschieten in de vervulling van publieke taken betreft. Immers: wanneer burgers zich in de steek gelaten voelen, zullen de autoriteiten waarmee zij het minst bekend zijn – die van de Europese Unie – het eerste door wantrouwen en afwijzing worden getroffen.¹

4.4 MOTIEVEN VOOR EUROPESE COLLECTIEVE ACTIE

Het is belangrijk om de verscheidenheid aan verwachtingen, belangen en voorkeuren inzake de Europese integratie te onderkennen. Het motief, publiek belang of normatief kader vanwaaruit Europeanen naar de Europese integratie kijken, bepaalt immers welk beleid op draagvlak kan rekenen en welk niet.

De motieven voor Europese collectieve actie die in dit rapport onderscheiden worden, vormen een soort continuüm. In de bovenstaande matrix (figuur 4.1) staan deze motieven op de verticale as.

1) Nationale autonomie: Zelfbestuur is bepalend.

Motief: *Samenwerking met andere landen omdat het soms onvermijdelijk is.*

Vanuit dit perspectief wordt ernaar gestreefd zo min mogelijk afhankelijk te zijn van andere staten of andere actoren, en naar zo groot mogelijk bevoegdhedenbehoud om eigen wetten en regels te maken. Een staat die dit perspectief op Europese samenwerking hanteert, ziet in die samenwerking in beginsel onvoldoende voordelen om zelfbestuur gedeeltelijk op te geven. Europese samenwerking zal aldus tot een minimum, alleen als het echt niet anders kan, worden beperkt. Structurele samenwerking, interstatelijke solidariteit en supranationale instellingen zijn moeilijk met dit perspectief verenigbaar.

Voorbeeld: Afspraken over grensoverschrijdende zaken, zoals verkeer over een rivier die landsgrenzen kruist.

2) Calculatie vanuit nationaal belang: Besef dat samenwerking voordeel kan opleveren.

Motief: *Het levert direct zichtbaar voordeel op.*

Vanuit dit perspectief wordt tot Europese samenwerking overgegaan als dit de afzonderlijke staat voordeel op zal leveren. Dit betekent dat vooraf goed is ingeschat of afgesproken wat samenwerking de staat zou moeten opleveren. Het voordeel kan zich op korte of op lange termijn voordoen, maar het ligt meer voor de hand dat het om kortetermijndoelen en de daarmee geassocieerde baten gaat, aangezien deze over het algemeen beter vallen te voorspellen. Ook moet het gedrag van de samenwerkende partners stabiel zijn. Voorspelbaarheid en meetbaarheid zijn cruciaal voor deze vorm van samenwerking. Solidariteit is voor deze vorm van samenwerken niet vereist.

Voorbeeld: 'Poolen' van defensiemateriaal.

3) Wederkerigheid: Voor wat hoort wat, 'play by the rules' teneinde een gelijk speelveld te creëren.

Motief: *Beleidsautonomie opgeven ten behoeve van markttoegang en verwachte convergentie.*

Vanuit dit perspectief besluiten staten tot Europese samenwerking op grond van de gedachte van wederkerigheid. Ze zijn bereid om hun autonomie op een beleids-terrein te delegeren aan supranationale instituties omdat het hun uiteindelijk voordeel zal opleveren. Dit houdt in dat bepaalde 'verliezen' (materieel of in termen van autonomie) op de koop toe worden genomen vanuit de verwachting dat deze op lange termijn gecompenseerd zullen worden. Met het oog op dit positieve resultaat wordt geïnvesteerd in duurzame samenwerking. Sahlin (1972) verwees naar deze vorm van wederkerigheid als 'gebalanceerde' of 'symmetrische' wederkerigheid. Een vereiste voor deze vorm van samenwerken is dat alle deelnemende partners zich aan de afgesproken regels houden. Naleving en handhaving zijn hiervoor cruciaal en worden (deels) in handen gelegd van supranationale instituties, omdat anders problemen van *free riding* op de loer liggen. Gezamenlijke normen worden immers ongeloofwaardig zodra bepaalde deelnemers zich niet (langer) aan die afspraken houden. Het is denkbaar dat zich situaties voordoen waarin een zekere mate van solidariteit gevraagd wordt om verstoringen in de wederkerigheid te kunnen herstellen.

Voorbeeld: Markt openstellen voor goederen en diensten uit andere lidstaten en wederzijdse erkenning.

4) Calculatie vanuit Europees belang: Mogelijk individueel verlies incasseren voor de winst van het grotere geheel.

Motief: *Het levert direct zichtbaar voordeel op voor het collectief.*

Vanuit dit perspectief gaat Europese samenwerking nog een stap verder op grond van de overtuiging dat de samenwerking alle partners als geheel voordeel oplevert. De verwachting is dat de baten die de samenwerking het collectief oplevert, uiteindelijk ook de afzonderlijke staten ten goede komen. Dit laat onverlet dat de samenwerking direct ten koste kan gaan van het nationale belang.

Voorbeeld: De Europese Commissie onderhandelt namens de Europese landen in de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Eén sterk economisch blok in de wereld is beter dan meerdere kleine Europese staten. Een ander voorbeeld zijn de door de Europese Commissie voorgestelde asielquota naar aanleiding van de vluchtelingencrisis.

5) Solidariteit: Interstatelijke solidariteit op basis van principe. Offers brengen ten behoeve van het hogere doel.

Motief: *Ideële solidariteit en waarden.*

In dit perspectief dient het grotere geheel een hoger doel dan nationale of materiële doelen alleen. Dit betekent dat individuele verliezen voor lief moeten worden genomen, maar ook dat verliezen van een of meerdere partners door de anderen worden gedragen. Overdracht van autonomie is daaraan inherent en kan nodig zijn om ideële solidariteit af te dwingen. Het algemene overstijgende doel is het in stand houden van samenwerking met het oog op de verwachte materiële en immateriële voordelen die dit met zich mee zal brengen. Deze voordelen omvatten ook zaken als het bevorderen van vrede, mensenrechten en sociale cohesie.

Voorbeeld: Structuur- en cohesiefondsen om welvaartsverschillen tussen lidstaten en regio's te verkleinen.

4.5 INSTITUTIONELE ORDE

In de Europese integratie bestaan meerdere institutionele ordes naast elkaar. Ter verduidelijking van de gepresenteerde matrix worden deze in deze paragraaf toegelicht. Belangrijk hierbij is dat het gaat om institutionele *vorm*, waarbij de methode van besluitvorming en samenstelling van lidstaten de basis vormen. Met andere woorden: een categorisering op basis van de institutionele orde is een versimpeling van de werkelijkheid ten behoeve van de illustratie van bestaande spanningen omtrent Europese publieke taken en om te tonen dat die versimpeling onvoldoende zicht biedt op oplossingen. Verschillende vormen van wetgeving (verordeningen en richtlijnen) zijn bij de categorisering *niet* als parameter meegenomen.

Op deze manier wordt zichtbaar dat andere zaken op de achtergrond meespelen, zoals verschillende (interpretaties van) motieven voor collectieve actie, maar ook dat er variatiemogelijkheden bestaan die niet direct voor de hand liggen. In de bovenstaande matrix (figuur 4.1) staan de verschillende institutionele ordes op de horizontale as. De beschrijving van deze as van de matrix begint met de twee ideaaltypische uitersten, ter linker- en rechterzijde. Daarna worden de tussenvormen toegelicht.

De twee uitersten:

1) Intergouvernementeel: afspraken komen bij consensus of unanimiteit tot stand.

In dit kader worden afspraken tussen regeringen gemaakt om op een bepaald onderwerp samenwerking te bevorderen. Binnen dit intergouvernementele verband is er geen bemoeienis van instellingen die boven de samenwerkende staten staan; bevoegdheden worden niet overgedragen en blijven te allen tijde op het

nationale niveau. Bijgevolg betekent dit dat besluitvorming enkel op basis van volledige overeenstemming kan plaatsvinden en dat daarvoor instemming van alle deelnemende landen noodzakelijk is. Staten hebben dus per onderwerp een veto-recht en daarmee is het volledige behoud van beleidsautonomie gegarandeerd.

Voorbeeld: Voormalige samenwerking binnen de ‘tweede’ en de ‘derde pijler’ van de EU (en daaraan voorafgaand in het zogenaamde Trevi-verband).

2) Supranationaal: Uitsluitend bovenstatelijke afspraken en bovenstatelijke handhaving.

Deze institutionele vorm wordt gekenmerkt door de *volledige* overdracht van nationale beleidsautonomie aan supranationale instellingen van de Europese Unie. In de hypothetische variant waarin dit kader op alle beleidsterreinen van toepassing is, is er sprake van een federatie waar de lidstaten als deelstaten in opgegaan zijn. Handhaving, initiatie, democratische legitimatie en toezicht op de uitvoering van Europees beleid zijn in handen van supranationale instituties, toezicht-houders en een bovenstatelijk parlement. Variatie in lidstaten is binnen de supranationale samenwerkingsvorm niet mogelijk.

Voorbeeld: Commissiecompetenties in bepaalde zaken zoals mededingingsbeleid of internationale handel en de ECB komen het dichtst in de buurt van dit institutionele kader.

De tussenvormen:

3) Communautaire: Grotere rol lidstaten bij totstandkoming bovenstatelijke afspraken. Alle lidstaten van de EU doen mee.

De samenwerking die binnen het communautaire kader tot stand komt, geldt gelijkelijk voor alle deelnemende lidstaten en is gebaseerd op (1) supranationale instituties als initiatiefnemers en hoeders van de verdragsorde, (2) gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad als vertegenwoordiging van de lidstaten en (3) codecisie van het Europees Parlement. Dit staat als zodanig gelijk aan de gewone wetgevingsprocedure. Het verschil met het supranationale institutionele kader is dat het bij de communautaire samenwerking wel mogelijk is om blokkerende minderheden te vormen, namelijk in de Raad. Het verschil met flexibele arrangementen (hieronder) is dat alle lidstaten van de EU deelnemen aan het verband. Variatie in lidstaten is binnen de communautaire samenwerkingsvorm niet mogelijk.

Voorbeeld: Interne markt.

4) Flexibel: Gedifferentieerde arrangementen gebaseerd op deelnemende lidstaten en besluitvorming.

Het flexibele institutionele kader geeft staten de mogelijkheid om per beleidsterrein te beslissen of zij willen deelnemen of niet. De besluitvorming kan zowel intergouvernementeel als op basis van de gewone wetgevingsprocedure plaatsvinden. Gedifferentieerde samenwerking, zoals *opt-outs* op bepaalde onderdelen, verschillende mate of snelheid van integratie (variabele geometrie en meerdere snelheden), kop- of subgroepvorming of versterkte samenwerking passen in dit kader.

Voorbeeld: Europees Openbaar Ministerie.

5) Mengvorm: Bevat alle bovengenoemde institutionele elementen.

Het institutionele kader dat hier als 'mengvorm' is omschreven, heeft intergouvernementele, supranationale en communautaire elementen en is daarnaast flexibel met mogelijkheden voor *opt-outs* op bepaalde onderdelen. Dit institutionele kader komt het dichtst in de buurt van de beschrijving van de huidige EU als geheel.

4.6 CONCLUSIE: DE COMMUNAUTAIRE SAMENWERKING EN HAAR GRENZEN

De institutionele orde die van oudsher past bij de Europese integratie, onderscheidt zich van andere vormen van internationale samenwerking. Dat verschil is vooral zichtbaar in de samenwerking van de Europese instellingen in de gewone wetgevingsprocedure (de Europese Commissie, het Europese Parlement en de Raad). Het volgen van deze communautaire samenwerking versterkt de neiging om oplossingen te zoeken via diepere integratie en uniformiteit, door middel van deelname van alle lidstaten. Dit is een beproefd recept in de geschiedenis van de Europese integratie. Vanuit deze 'beleidsrationaliteit' worden vervolgens de motieven voor collectieve actie geïdentificeerd, waarbij een beroep op overkoepelend Europees belang en interstatelijke solidariteit vaak centraal staat (zie de verticale as).

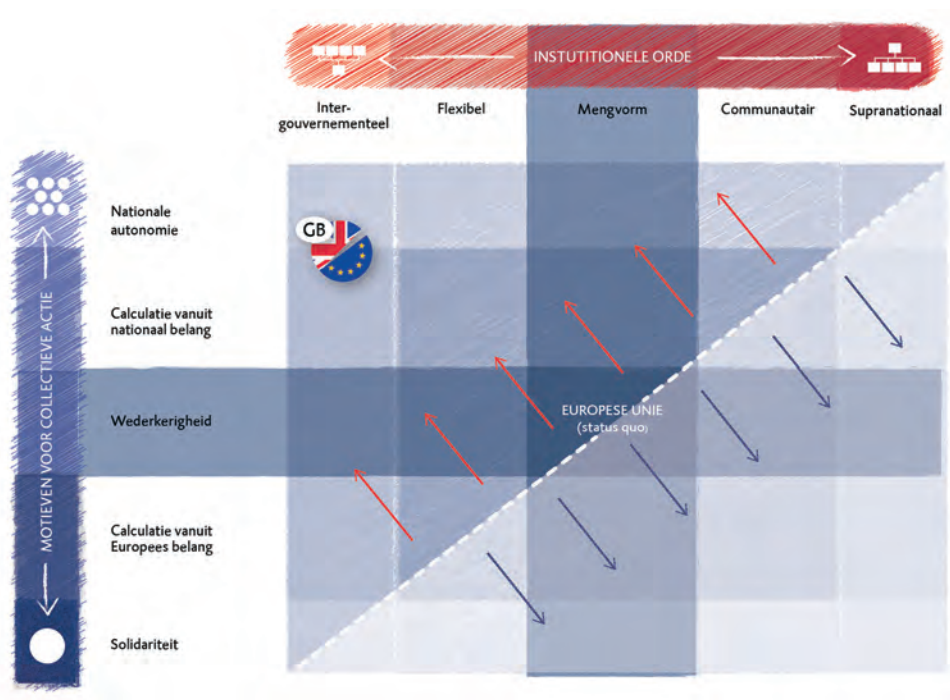
Verdere Europese integratie op grond van deze beleidsrationaliteit stuit steeds meer op publieke en politieke weerstand. Vanuit nationale politiek worden in toenemende mate terugtrekkende bewegingen uit de EU bepleit (oplossingen via institutionele ordes verder naar links op de horizontale as van de matrix). Die nieuwe pleidooien passen bij de verschuiving van de motieven voor collectieve actie in de richting van meer nationale autonomie, die in de politiek van vrijwel alle lidstaten valt waar te nemen (zie de verticale as).

Wanneer de matrix wordt toegepast op de huidige realiteit, dan wordt een fundamentele breuklijn in de Europese integratie zichtbaar. Indien vanuit de communautaire samenwerking en de daarbij horende beleidsrationaliteit geredeneerd

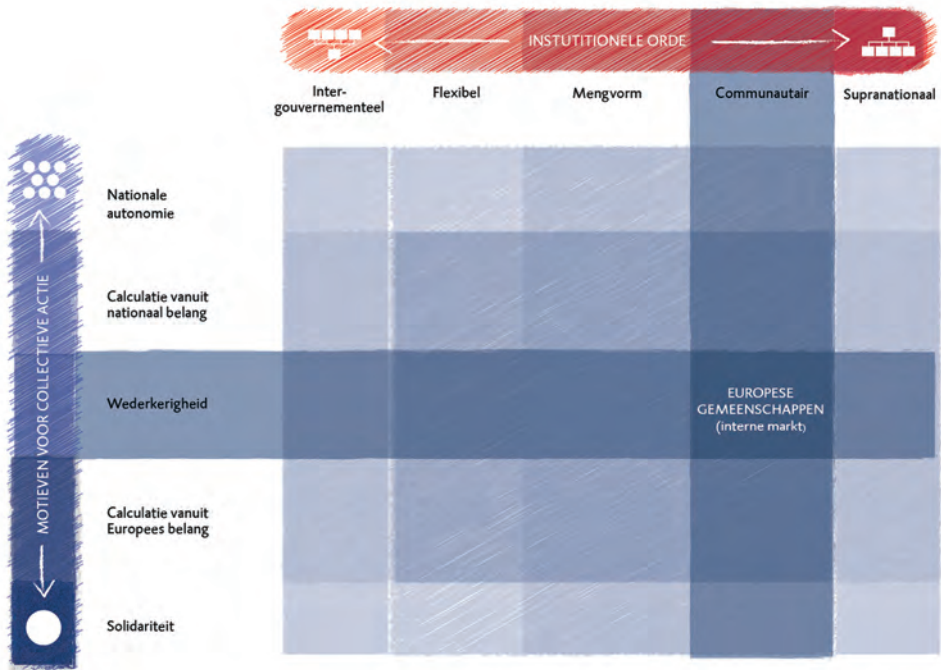
wordt, komen al snel de volgende motieven voor collectieve actie in beeld: ‘calculatie vanuit Europees belang’, ‘solidariteit’ en ‘wederkerigheid’. Deze motieven voor collectieve actie zijn vaak mede gebaseerd op ‘de logica van wat behoort’, en passen bij de institutionele ordes van de communautaire en supranationale samenwerking, of eventueel een mengvorm. De matrix hieronder visualiseert de beweging die bevorderd wordt vanuit de communautaire samenwerking en de daarbij behorende beleidsrationaliteit met blauwe pijlen rechts naar beneden.

Het fenomeen van ‘democratische vervreemding’ met betrekking tot de Europese integratie staat hier in zekere zin tegenover (zie hoofdstuk 3). Het manifesteert zich in een behoefte aan maximale autonomie van de nationale staat. De leus “*take back control*” uit de Brexit-campagne is hier een tekenend voorbeeld van. Ook het perspectief ‘calculatie vanuit nationaal belang’ kan aangegrepen worden als motief voor collectieve actie bij een ervaren gebrek aan politieke legitimiteit. Het gaat hierbij immers uitsluitend om samenwerking op basis van individueel belang op de korte termijn, wat politiek meestal gemakkelijker te legitimeren valt in de binnenlandse politiek van de lidstaten. Deze twee motieven voor collectieve actie zijn gebaseerd op de ‘de logica van wat nodig is’. Zij kunnen doorgaans alleen behartigd worden via een institutionele orde in de vorm van intergouvernementele of flexibele samenwerking met een aantal gelijkgestemde lidstaten. De matrix hieronder beeldt de beweging in de richting van meer autonomie af met rode pijlen links naar boven.

Figuur 4.2 Matrix tegengestelde tendensen

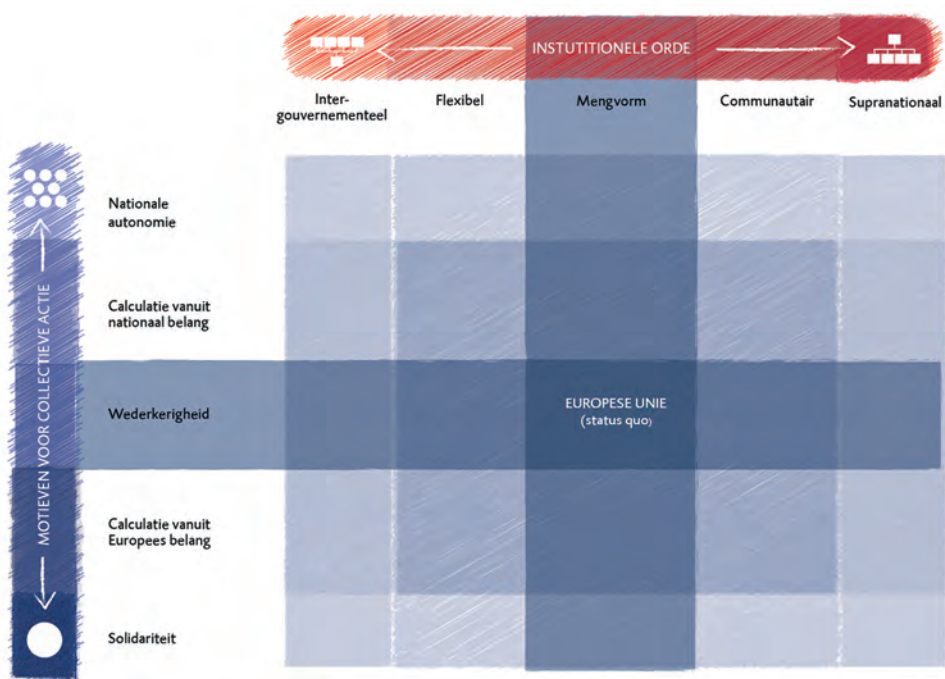


Het oorspronkelijke concept van de Europese Gemeenschappen kenmerkte zich door de ambities van vrije concurrentie en een gelijk speelveld op een Europese interne markt. Deze Europese rechtsorde zou het afschaffen van beletselen voor de gemeenschappelijke binnenmarkt mogelijk maken, zonder daarmee de sociale bescherming in nationale wetgeving inzake verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal volledig af te breken. Deze sociale bescherming zou bovendien worden gegarandeerd door *harmonisatie*. In deze volgens het Verdrag van Rome ingerichte orde was het perspectief van wederkerigheid (en daarop gebaseerde verwachting van convergentie) in combinatie met communautaire samenwerking leidend bij de ontwikkeling van de Europese samenwerking. Zie voor de visualisering de figuur hieronder.

Figuur 4.3 Matrix positionering Europese Gemeenschappen

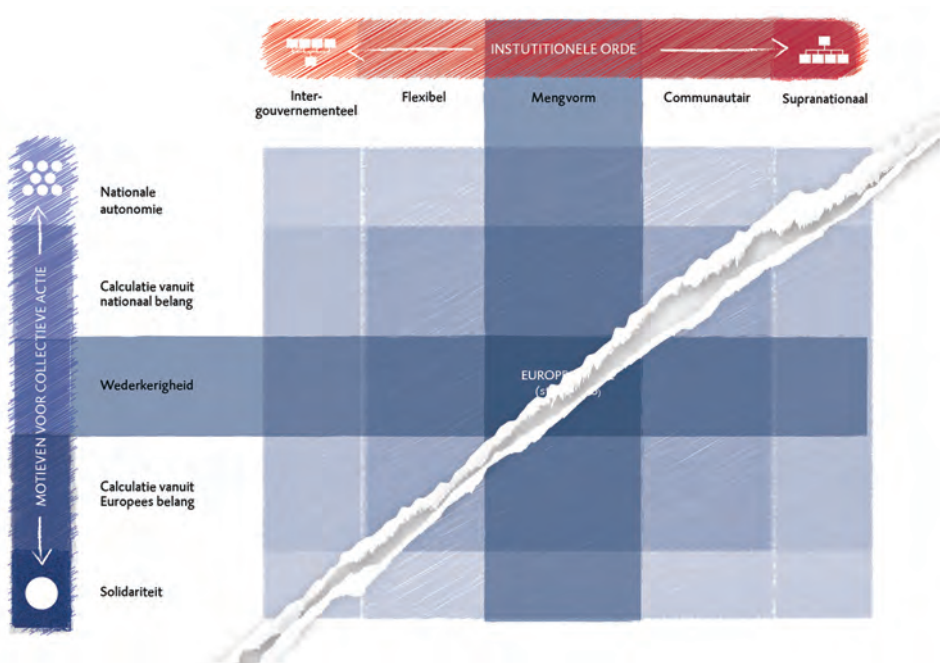
Bij de overgang naar de in Maastricht in 1993 aanvaarde orde kreeg de Europese integratie de vorm van de Europese Unie. Hierin werd de leidende institutionele orde steeds meer een mengvorm. Deze omvat inmiddels supranationale, communautaire, intergouvernementele maar ook flexibele elementen. Het leidende perspectief van wederkerigheid bleef echter onveranderd. Dit perspectief staat tot op de dag van vandaag centraal in het Europese zelfbeeld en op welke manier beleidsmaatregelen worden benaderd.

Figuur 4.4 Matrix positionering Europese Unie



Figuur 4.4 laat zien dat de EU in haar huidige vorm zich precies in het midden bevindt van de hierboven omschreven splijtende dynamiek. De tegengestelde krachten zijn daar maximaal, vooral doordat EU-lidstaten een waaier aan verschillende motieven voor collectieve actie hanteren, die vaak voortvloeien uit een andere prioriteitstelling van publieke belangen. Deze worden echter vaak niet herkend of erkend. In plaats daarvan worden zij gedwongen in het keurslijf van wederkerige erkenning (in de verwachting dat dit steeds verdere harmonisatie en convergentie zal stimuleren) en *'play by the rules'*. Daarnaast blijven de Europese instituties gefixeerd op communautaire samenwerking met alle lidstaten. De frustrerende dynamiek van stilstand die hierdoor ontstaat, kan op de lange termijn funest zijn voor de eenheid van de EU, zoals de Brexit recentelijk heeft aangetoond.²

Figuur 4.5 Matrix breuklijnen



Het is echter niet zo dat er geen alternatief is. Alternatieven kunnen in beeld komen door het toestaan van meer bewuste variatie.

De matrix die in dit hoofdstuk is geïntroduceerd, biedt inzicht in (1) de motieven voor collectieve actie, en (2) de bestaande vormen van institutionele ordening in de Europese integratie, en brengt deze twee dimensies met elkaar in verband. Zoals gezegd is dit een simplificatie van de werkelijkheid. Een belangrijk gegeven dat in de matrix niet zichtbaar wordt, is dat een overeenkomstige keuze voor een bepaald motief voor collectieve actie van verschillende lidstaten kan voortkomen uit totaal verschillende interpretaties van de betreffende situatie. Dit is met name van belang bij die motieven voor collectieve actie waarmee een constructieve houding ten opzichte van Europese oplossingen gesuggereerd wordt. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat twee lidstaten eenzelfde motief hebben, maar twee verschillende publieke belangen nastreven of een andere prioritering daarin beogen.

In een dergelijk geval kan het, ondanks een gedeeld motief van collectieve actie door de betrokken lidstaten, toch onmogelijk blijken om ook daadwerkelijk tot constructief Europees beleid te komen, omdat de achterliggende interpretatie te ver uiteenloopt. Wanneer we ook deze variatie in interpretatie meenemen in de analyse, dan ontstaat de volgende nieuwe mogelijkheid op de verticale as van de

matrix: lidstaten hebben hetzelfde motief, maar op basis van een andere interpretatie van de situatie. Dit is een derde mogelijkheid naast de mogelijkheden die zonder meer zichtbaar zijn in matrix, namelijk: 'lidstaten delen motief voor collectieve actie (en daarmee de interpretatie van de situatie)' en 'motieven van de lidstaten zijn verschillend'.

Wanneer motieven voor collectieve actie verschillen, is het mogelijk om ruimte voor samenwerking te creëren via het toestaan van variatie in lidmaatschap en/of besluitvormingsprocedure. Dit blijkt reeds in de onderscheiden institutionele ordes 'flexibel' en 'mengvorm' op de horizontale as van de matrix, en past bij de manier waarop de horizontale as van de matrix is opgezet (gebaseerd op lidmaatschap en besluitvormingsprocedures als definiërend voor de verschillende institutionele ordes). Variatie in lidmaatschap en/of besluitvorming voldoet echter niet in deze derde mogelijkheid, waarin motieven overeenkomen, maar achterliggende interpretaties (waarmee lidstaten het gekozen motief beargumenteren) uiteenlopen. In dat geval moet variatie gezocht worden op een derde dimensie, naast lidmaatschap en besluitvorming, namelijk de beleidsinhoud. Dit kan door te werken met minimumnormen, en op basis daarvan – voorbij de minimumnorm – variatie toe te staan in beleidsinhoud (in plaats van te streven naar harmonisatie). Ook in de huidige zoektocht naar manieren om de eurozone en de EMU te versterken biedt deze vorm van variatie (naar beleidsinhoud) ruimte om innovatieve oplossingen binnen de bestaande verdragsrechtelijke kaders in beeld te brengen. In de bijlage wordt aan de hand van een aantal voorbeelden het bovenstaande nader geïllustreerd.

De huidige problemen vragen derhalve niet alleen om los te breken uit het perspectief van wederkerigheid en communautaire samenwerking, maar ook om het arrangement 'flexibel' nader onder de loep te nemen door de mogelijkheden voor variatie op beleidsinhoud nader te verkennen. Uit het volgende hoofdstuk zal blijken dat 'beleidsinhoudelijke variatie' al sinds het ontstaan van de Europese Gemeenschappen bestaat, alleen wordt deze niet altijd als zodanig onderkend. We zien dit binnen de kern van de Unie, de interne markt. Hier is geen sprake van *opt-outs* of kopgroepvorming, maar vindt onder meer in de vorm van nationale beleidsruimte een continue afweging plaats tussen Europese publieke belangen, bijvoorbeeld in het evenwicht tussen de vier vrijheden en andere fundamentele waarden die voortkomen uit de inbedding van de Europese integratie in sociale rechten en mensenrechten. Het volgende hoofdstuk zal het thema variatie verder verkennen om analytisch te bezien welke verscheidenheid in samenwerking Europa al herbergt. Hierbij worden de reeds bestaande variatiepraktijken binnen de interne markt vanuit een juridisch oogpunt bezien, met name met het oog op de politieke legitimiteit van beleidsinhoudelijke variatie en de betekenis daarvan voor de 'vier vrijheden'.

NOTEN

- 1 Op drie voor de Europese samenlevingen wezenlijke terreinen is de integratie halverwege gestagneerd en is ze met hevige schokken vastgelopen. De invoering van de euro leidde tot een dieper gaande economisch-politieke vervlechting dan de tot stand gekomen institutionele structuur kon dragen. Het vrij personenverkeer werd gecompleteerd met een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat in de periode 1999-2013 procedureel werd uitgewerkt, maar reële cohesie miste: de opvangrichtlijn liet ruimte voor extreme verschillen in nationaal beleid en een gemeenschappelijk terugkeerbeleid bleef uit. Het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid werd in 1993 ingesteld, maar is nooit van de grond gekomen, met – na de eerdere verdeeldheid ten aanzien van de oorlogen in het vroegere Joegoslavië en de Irakoorlog – als tastbare gevolgen dat de Europese Unie noch ten aanzien van de burgeroorlog in Syrië, noch ten aanzien van de Oekraïne-crisis een effectieve rol heeft kunnen spelen.
- 2 Habermas heeft deze toestand in maart 2017 in een discussie met Emmanuel Macron en Sigmar Gabriel omschreven als “razende stilstand” (zie: <https://www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2017/april/europa-neu-denken>).

5 VARIATIE EN DE INTERNE MARKT

5.1 INLEIDING

De interne markt, die het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal omvat, bevindt zich in het hart van de Europese samenwerking. Het Verdrag betreffende de werking van de EU verbiedt lidstaten, en in sommige gevallen particuliere organisaties, om maatregelen te nemen die het vrije verkeer belemmeren. Daarnaast zijn er in het Verdrag bepalingen opgenomen die ondernemingen verbieden om de mededinging op de interne markt te belemmeren. De juridische constructie van de interne markt wordt vervolmaakt door wetgeving, onder andere in de vorm van richtlijnen en verordeningen.¹ Deze Europese wetgeving wordt vastgesteld om verschillen tussen nationale regels die het internemarktproces kunnen verstoren weg te werken en om gemeenschappelijke normen vast te stellen voor de 28 lidstaten.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon streeft de EU naar een 'sociale markteconomie'. De cruciale vraag is wat dat betekent en in hoeverre variatie zich verdraagt met dat streven en pogingen recht te doen aan de behoeften van verschillende groepen burgers. Concreter gezegd, hoe (on)deelbaar is de interne markt; is het politiek-juridisch denkbaar en maatschappelijk wenselijk dat de vier vrijheden van elkaar worden losgekoppeld en dus niet elke lidstaat meer alle vrijheden waarborgt? Maar ook, hoe denkbaar en wenselijk is variatie binnen elk van de vier vrijheden? Bijvoorbeeld als het gaat om de precieze invulling van het vrije verkeer van personen; in hoeverre kunnen nationale uitzonderingen daarbinnen worden toegestaan?

Deze kwestie van de (on)deelbaarheid van de interne markt is van principiële aard omdat deze van belang is voor de algehele koers van de Europese integratie, en omdat dit op verdragsniveau met instemming van alle lidstaten moet worden geregeld. Variatie binnen de afzonderlijke vrijheden betreft veeleer de dagelijkse politieke praktijk, waar de nadruk veel meer ligt op hoe Europese wet- en regelgeving concreet invulling moet krijgen afhankelijk van het beleidsdoel. Daarbij draait het om vragen als wat voor Europese standaard of beschermingsniveau vereist is, welke discretionaire ruimte aan de lidstaten kan worden gelaten, en wat voor rechts- of beleidsinstrumenten daarbij passen.

Bij het analyseren van dergelijke vragen komen voortdurend drie verschijnselen aan het licht. Deze zullen in dit hoofdstuk regelmatig zichtbaar worden.

1. Ten eerste is er het feit dat Europese marktintegratie voortdurend te maken heeft met versturende factoren. Die factoren zijn onder meer gelegen in nationale wet- en regelgeving. Deze beoogt nationale publieke belangen te behartigen, maar kan tegelijkertijd een belemmering van het vrije verkeer binnen de EU opleveren. Er is derhalve sprake van een spanning tussen het Europese belang van marktintegratie en nationale publieke belangen. Zo kan het veiligstellen van de marktintegratie bijvoorbeeld negatieve gevolgen hebben in het nationale sociale domein.
2. Ten tweede is harmonisatie van nationale regels weliswaar een belangrijke manier om marktverstoringen weg te werken en tegelijkertijd nationale belangen op Europees niveau te beschermen, maar dit vraagt lang niet altijd om homogeniteit en convergentie over de volle breedte van de regels op de interne markt. Het laten van ruimte voor nationale verschillen kan juist ook verbindend werken. Bijvoorbeeld omdat dat beter past bij de tijdelijkheid – het voortdurend in ontwikkeling zijn – van veel EU-arrangementen of de bijzondere omstandigheden in een lidstaat. De interne markt is niet gebaseerd op een simpele *one-size-fits-all*-benadering, maar laat zeker ruimte voor divergentie. Sterker nog, de manier waarop met marktverstoringen wordt omgegaan, en de ruimte die wordt gelaten voor variatie ten behoeve van de behartiging van nationale publieke belangen, kan ook voor andere beleidsterreinen interessante inzichten opleveren.
3. Ten derde kan marktintegratie en de totstandkoming van Europese wetgeving op de interne markt ook worden verstoord van buitenaf, bijvoorbeeld door niet-EU-landen. De binnen- en buitenwereld van de Europese marktintegratie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De vervolmaking van de interne markt is daarmee ook afhankelijk van de afspraken en regels die met de buitenwereld worden gemaakt.

5.2 EEN SOCIALE MARKTECONOMIE: WERK IN UITVOERING

Duidelijk is dat niet iedereen in dezelfde mate voordeel van de vrije markt ondervindt en zijn levensstandaard als gevolg daarvan ziet stijgen, ook al wordt de *economische toegevoegde waarde* van de Europese interne markt breed onderschreven.² Naar schatting loopt momenteel bijna een kwart van de bevolking van de EU het risico op armoede of sociale uitsluiting. Niet alleen verschillen arbeidsparticipatie en levensstandaard sterk tussen de lidstaten, maar ook tussen regio's binnen de lidstaten. Daarnaast zijn er grote verschillen tussen lidstaten op het gebied van werkpatronen, onderwijs, volksgezondheid en sociale zekerheid (Europese Commissie 2017a). Veel mensen hebben dan ook zorgen over hoe de EU de sociale problemen aanpakt die gepaard gaan met een open (arbeids)markt. Volgens de Euro-

barometer 2017 zien meer dan acht op de tien Europeanen werkloosheid, sociale ongelijkheid en migratie als de drie belangrijkste uitdagingen voor de Unie en zij verwachten dat een vrijemarkteconomie hand in hand gaat met hoge niveaus van sociale bescherming. Zeven op de tien Europeanen vinden dat het sociaal beleid en werkloosheidsbeleid slecht worden beheerd en zijn voorstander van besluitvorming op zowel nationaal als EU-niveau (Europese Commissie 2017a: 20).

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009 bepaalt artikel 3, derde lid, VEU dat de EU zich inzet voor een duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van onder meer een “sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang”. Dat blijkt ook uit andere doelstellingen die artikel 3, derde lid, noemt, namelijk de bestrijding van sociale uitsluiting en discriminatie en de bevordering van sociale rechtvaardigheid en bescherming, en de solidariteit tussen generaties. Deze kunnen als een concretisering worden gezien van de meer algemene doelomschrijving in artikel 3, eerste lid, namelijk dat de Unie als doel heeft “de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen”. Maar welzijn gaat verder dan het waarborgen van de sociale dimensie in voornoemde zin; dit impliceert ook bescherming van andere publieke belangen, zoals milieubescherming, duurzame ontwikkeling en consumentenbescherming. Dergelijk flankerend beleid is dus ook van belang in de invulling van de interne markt (De Vries 2006). De waarden waarop de Unie berust³ zijn “eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

Over de vraag hoe de sociale markteconomie en gerelateerde doelstellingen en waarden precies invulling moeten krijgen, lopen de meningen echter nogal uiteen.

In artikel 26 VWEU wordt de interne markt gedefinieerd als “een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen”. Deze definitie zegt niets over hoe de interne markt vorm moet worden gegeven, de intensiteit van EU-regelgeving, de verhouding tussen nationale en Europese publieke belangen of de idee van een sociale markteconomie. Ook is onduidelijk wat precies de verhouding is tussen de vier vrijheden en of er sprake kan zijn van hiërarchie daartussen.⁴ In artikel 151 VWEU over de doelstellingen van de sociale politiek van Europa is tevens een verwijzing naar de interne markt opgenomen. Doelstellingen als de bevordering van de werkgelegenheid, de verbetering van levensomstandigheden en

arbeidsvoorwaarden, adequate sociale bescherming, een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau en de bestrijding van uitsluiting worden daarin expliciet gekoppeld aan de interne markt.

De toekomstige vormgeving van een sociale interne markt en de borging van andere publieke belangen is letterlijk werk in uitvoering. Daarbij zijn de bestaande marktordeningsprincipes (zoals de fundamentele rechten vervat in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie), maar ook de mogelijkheden en onmogelijkheden voortvloeiend uit ‘politieke wil’ de twee bepalende factoren.

Twee uitgangspunten: Marktordeningsprincipes en politieke wil

Een eerste uitgangspunt is dat de lidstaten niet geheel vrij zijn bij de invulling van de sociaal-economische doelstellingen en kernwaarden van de Unie. In het Unierecht kan namelijk een aantal marktordeningsprincipes worden geïdentificeerd die belangrijke juridische en politieke ijkpunten vormen voor de verdere uitwerking daarvan. Hier kan in de eerste plaats worden gewezen op de fundamentele rechten van de burgers en andere inwoners van de Unie, zoals die nu bindend zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Unie. Het Handvest omvat bepalingen met betrekking tot menselijke waardigheid en vrijheden, solidariteit, burgerschap en rechtspleging. Deze zijn niet alleen leidend voor de Europese wetgeving en – op de beleidsterreinen van het Unierecht – de lidstaten, maar ook voor het Hof van Justitie, als het gaat om de juridische beoordeling die moet worden verricht aangaande de verhouding tussen de interne markt en nationale publieke belangen. Dit wordt in de volgende paragrafen verder besproken.

Wel is het van belang hier wat nader te kijken naar solidariteit, als verplichtend beginsel voor de lidstaten en de mogelijke betekenis daarvan voor de burger. Wat dit beginsel omvat en waar het precies toe verplicht, is nog niet eenduidig (Domurath 2013), maar duidelijk is wel dat het steeds meer politieke en juridische relevantie krijgt. Op Verdragsniveau is het niet alleen geformuleerd als een van de kernwaarden van de Unie, maar wordt het ook aangehaald in artikel 3 VEU in relatie tot het verzekeren van solidariteit tussen generaties en solidariteit tussen de lidstaten en in relatie tot het bevorderen van de economische, sociale en territoriale samenhang. In de praktijk wordt deze laatste doelstelling behartigd door herverdeling via de structuur- en investeringsfondsen, waaronder het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds.⁵ Het belang van solidariteit tussen de lidstaten zien we echter ook terug in het externe beleid van de Unie,⁶ het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid,⁷ migratie- en asielbeleid⁸ en ook de interne markt, ook al wordt het in dit verband niet specifiek in de Verdragen genoemd.⁹ Op dit terrein komt solidariteit indirect in beeld in de rechtspraak van het Hof over het vrije verkeer van diensten en personen, maar ook in de politieke afweging in het wetgevingsproces. Solidariteit kan ook als een belangrijk

element worden gezien van loyale samenwerking, dat niet alleen de relatie tussen de lidstaten en de Unie-instellingen betreft, maar ook die tussen de lidstaten onderling.¹⁰

Verder bevat het Werkingsverdrag een aantal zogenaamde mainstreamingbeginselen in de artikelen 8-13 VWEU. Deze leggen een verplichting op de Unie-instellingen om bij de vaststelling van wat voor Europese wet- of regelgeving en beleid dan ook, recht te doen aan een hoog beschermingsniveau van andere publieke belangen dan puur economische belangen. Artikel 9 VWEU bepaalt in het bijzonder dat:

Bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden houdt de Unie rekening met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de menselijke gezondheid.

De overige bepalingen betreffen de bestrijding van discriminatie en bevordering van gelijke behandeling op verschillende gronden, de integratie van eisen inzake het bevorderen van duurzame ontwikkeling, en de verplichting om rekening te houden met consumentenbescherming.¹¹ Op het terrein van de interne markt voorziet de hieronder nog nader te bespreken belangrijkste rechtsgrondslag voor internemarktwetgeving (artikel 114 VWEU) in een verplichting om bij elk voorstel uit te gaan van een hoog beschermingsniveau op het gebied van volksgezondheid, veiligheid, milieubescherming en consumentenbescherming.

Deze sociaal-economische doelstellingen, kernwaarden en marktordeningsprincipes vormen tezamen het kader voor het tweede uitgangspunt: het is bovenal een kwestie van politieke afweging welk niveau van sociale bescherming en vooruitgang precies wordt nagestreefd in het kader van de Europese besluitvorming, hoeveel Europese sturing dat vereist en welke discretionaire ruimte aan de lidstaten wordt gelaten. De oorspronkelijke verwachting dat de instelling van de gemeenschappelijke markt zou leiden tot een verbetering van de levensstandaard bracht met zich mee dat het niet nodig werd gevonden substantiële nationale bevoegdheden op het terrein van sociaal beleid over te dragen. Toen de realiteit echter weerbarstig bleek, vertaalde de politieke bereidheid om sociale bescherming als essentieel onderdeel van de interne markt te zien zich langs andere weg in wetgeving, onder meer in richtlijnen gebaseerd op de rechtsgrondslag voor de interne markt van artikel 95 van het EG-Verdrag (nu: artikel 114 VWEU). Voorbeelden zijn de richtlijn over het behoud van de rechten van werknemers bij de overgang van ondernemingen,¹² de richtlijn bescherming van werknemers bij insolventie van de werkgever¹³ en verschillende richtlijnen op het terrein van gelijke behandeling van mannen en vrouwen.¹⁴ Hoewel de wetgevende bevoegdheid van de EU om sociaal beleid te voeren dus beperkt was en nog steeds is, bijvoorbeeld aangaande werkge-

legenhedsbeleid en sociale zekerheid, heeft de Unie-wetgever zijn internemarkt-bevoegdheid dus wel ruim uitgelegd om ook sociale rechten van werknemers te waarborgen. Er is sprake van een zeker Europees sociaal acquis.¹⁵

Het zijn de Europese staatshoofden en regeringsleiders die samen met de voorzitter van de Commissie onder leiding van hun voorzitter in het kader van de Europese Raad zelf de politieke beleidslijnen hiervoor uitzetten en het is de Raad van Ministers samen met het Europees Parlement die daar in wet- en regelgeving nader invulling aan geeft, op basis van voorstellen van de Commissie. Zoals uit de bespreking van verschillende dossiers hieronder zal blijken, kunnen juist ook wijzigingen of correcties van Europese wetgeving nodig worden geacht vanwege veranderde inzichten over de keerzijden van marktwerking. Met andere woorden, het juridische kader van de EU laat veel ruimte voor een politieke afweging van het economische marktbelang en andere publieke belangen en het is daarmee bovenal een politieke keuze hoe de Europese sociale markteconomie vlees op de botten krijgt.

Het recente voorstel van de Europese Commissie voor een Europese sociale pijler onderschrijft het belang van beide uitgangspunten om tot een socialere interne markt te komen.¹⁶ Aan de ene kant kunnen de twintig sociale beginselen en rechten die deze pijler omvat, worden gezien als een juridische en beleidsmatige operationalisering van de marktordeningsprincipes. Aan de andere kant drukt de gezamenlijke aanname ervan door de Commissie, Raad en het Europees Parlement op de Europese Sociale Top in Göteborg op 17 november 2017 de politieke bereidheid uit om deze uit te gaan voeren. De pijler omvat initiatieven op de terreinen van gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, eerlijke arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming en insluiting.

Op de interne markt is de rol van de rechter reactief, want die krijgt gestalte in het kader van de toetsing van nationale wet- en regelgeving aan de vrijverkeerbepalingen in de EU-Verdragen, wanneer burgers of ondernemingen nadeel daarvan ondervinden. De rol van de Europese wetgever is een proactieve ten aanzien van het realiseren van regels en beleid ter behartiging van verschillende publieke belangen. Maar daarnaast zijn ook coördinerende beleidsmaatregelen nodig. Die zijn nu voorzien in de Europese sociale pijler, bijvoorbeeld ten aanzien van het werkgelegenheidsbeleid in relatie tot het Europees semester voor coördinatie van het economische beleid en het convergentieproces binnen de EMU.¹⁷

Afwegingen van publieke belangen binnen de interne markt

De EU-Verdragen bevatten diverse bepalingen die regels en gedrag verbieden wanneer deze het vrije verkeer belemmeren. Het Hof van Justitie, dat een grote rol speelt in de uitleg van in algemene termen geformuleerde Verdragsbepalingen, heeft al vroeg in de geschiedenis van de Europese Gemeenschappen bepaald dat

deze bepalingen door de lidstaten moeten worden toegepast en kunnen worden afgedwongen via rechters in de lidstaten. Het Hof bestempelde het Europese recht namelijk als autonome rechtsbron waardoor zowel lidstaten als burgers gebonden zijn aan de regels die de gemeenschappelijke markt betreffen. Door deze zogenaamde normatief-functionele integratiemethode met een nadruk op liberalisering en het opheffen van belemmeringen heeft het internemarktrecht, waarin de vier vrijheden een cruciale rol spelen, een enorme vlucht genomen en zich kunnen uitstrekken over vrijwel elk terrein van het economische en sociale leven (Weatherill 2013: 14; De Vries 2016: 9). Hierdoor stellen deze marktregels normatieve kaders voor nationale maatregelen en handelingen, ook wanneer zij publieke doelstellingen nastreven en sociale rechten waarborgen (Mortelmans 1985: 10).

Hoewel ze ruim worden toegepast, hebben de vier vrijheden geen absoluut karakter. Het vrije verkeer kan door lidstaten in zekere mate worden beperkt om niet-economische belangen te waarborgen. Hieronder vallen ook grondrechten van burgers, inclusief sociale rechten, die onder bepaalde voorwaarden en binnen de grenzen van de vier vrijheden kunnen worden gewaarborgd. In de rechtspraak is erkend dat het vrije verkeer mag worden beperkt door lidstaten om niet-economische belangen te waarborgen, mits de nationale maatregel proportioneel is. Zo wordt rekening gehouden met publieke belangen, typisch nationale waarden, ethische kwesties of politiek gevoelige thema's, zoals de bescherming van zwakke groepen consumenten, een regionale taal of de regulering van kansspelen.

Dit biedt ruimte voor een evenwichtige afweging, die kan worden benut voor de bescherming van sociale belangen. Er zijn echter situaties waarin uitspraken van het Hof sociale rechten ondergeschikt maken aan de regels van het vrije verkeer. In de Viking en Laval-zaken¹⁸ hebben de vakbonden van het Hof weinig ruimte gekregen om het stakingsrecht invulling te geven, hetgeen niet zonder kritiek is gebeven (Veldman en De Vries 2015; Weatherill 2015). Deze benadering van het Hof botst met het uitgangspunt van het Handvest van de grondrechten van de Unie, dat een evenwichtige afweging tussen economische vrijheden en grondrechten van burgers vergt. Uit het Handvest valt immers af te leiden dat de internemarktvrijheden niet belangrijker zijn dan grondrechten of publieke belangen.¹⁹ Dat de economische vrijheden en de waarborging van sociale rechten elkaar echter zeker niet uitsluiten (Schiek 2015: 25) maar juist ook complementair aan elkaar zijn, bleek al uit de gelijke aanspraak op sociale en fiscale voordelen die migrerende werknemers kunnen doen gelden op grond van de Werknemersverordening sinds 1968.²⁰ Het Hof heeft het begrip "sociaal voordeel" daarin ruim uitgelegd. Het omvat daarmee ook niet-financiële voordelen, zoals het recht op een rechtszaak in een bepaalde taal²¹ en de mogelijkheid voor een migrerende werknemer om met een ongehuwde partner in de ontvangende lidstaat te verblijven, die volgens het Hof beschouwd moeten worden als sociale voordelen in de zin van artikel 7, lid 2, van de Verordening.²²

Het Hof van Justitie heeft ook een belangrijke afweging gemaakt tussen het belang van het vrije verkeer van personen en dat van instandhouding van nationale sociale zekerheidssystemen, oftewel tussen transnationale en nationale sociale solidariteit. Het Hof heeft feitelijk transnationale solidariteit van burgers bevorderd door ze steeds meer toegang tot nationale sociale zekerheidsrechten toe te kennen, op basis van gelijkstelling van eigen onderdanen en andere EU-onderdanen. Het evenredigheidsbeginsel is gebruikt om sociale solidariteit zo te interpreteren dat deze recht geeft op bijstand maar dan wel binnen de beperking van beschikbare bronnen (Domurath 2013).²³ Het Hof verlangt nationale solidariteit ten aanzien van andere EU-onderdanen, afhankelijk van de tijd die iemand in het gastland heeft verbleven – als een indicator voor zijn/haar mate van integratie – en onder de voorwaarde dat iemand geen onredelijke financiële belasting mag vormen voor het gastland.²⁴ Een vergelijkbaar dilemma tussen transnationale en nationale solidariteit zien we op het terrein van de rechtspraak van het vrije verkeer van diensten in relatie tot de toegang tot medische zorg in andere lidstaten, waarbij het Hof individuele burgers die toegang onder bepaalde condities heeft verzekerd.²⁵ Enerzijds kan worden vastgesteld dat het Hof met deze burgerschapsrechtenbepaling aan het economische internemarktparadigma een sociale solidariteit heeft toegevoegd die uitstijgt boven de gebruikelijke begunstigde van de vrijverkeerbepalingen (Domurath 2013). Anderzijds is er ook de kritiek dat een dergelijke individuele rechtenbepaling de sociale solidariteit aantast die ten grondslag ligt aan nationale socialezekerheidssystemen. Newdick spreekt in dit verband veelzeggend van “*citizenship, free movement and health care: cementing individual rights by corroding social solidarity*” (2006: 1645). In ieder geval staat vast dat de liberalisatie van het personen- en dienstenverkeer impact heeft gehad op de borging van publieke belangen op basis van socialezekerheidssystemen die uitgaan van nationale, sociale solidariteit.

‘Negatieve’ integratie is dus rechtstreeks gebaseerd op de normen uit de Verdragen en omvat een afweging van publieke belangen op nationaal niveau binnen de kaders van het EU-recht, waarbij de lidstaten verplicht zijn om de belangen van het vrije verkeer mee te nemen in de afweging en geen onevenredige inbreuk te maken op de vier vrijheden. Het Hof van Justitie speelt een sturende rol door interpretatie van het internemarktrecht, dat daarmee bepalend is voor de ruimte die overblijft voor nationale publieke belangen. Het feit dat de bevoegdheden voor het vormgeven van sociaal beleid vooral bij de lidstaten liggen en de Unie-wetgever zich daarover niet of nauwelijks kan uitspreken, geeft het Hof van Justitie de troefkaart in handen om een afweging te maken tussen nationale sociale belangen en de EU-regels over het vrije verkeer. Immers, telkens wanneer de uitoefening van nationale bevoegdheden gevolgen heeft voor het vrije verkeer binnen de interne markt, kan een particulier een beroep doen op de vrijverkeerbepalingen uit het Verdrag en bepalingen van sociaal recht aanvechten voor de rechter. Op de lidstaat rust dan de bewijslast om aan te tonen dat het beleid sociale belangen beoogt te waarborgen.

Dit ligt anders wanneer de EU-wetgever zelf optreedt. De EU-wetgever heeft de bevoegdheid om de afweging van publieke belangen op het gebied van de interne markt zelf te maken (positieve integratie). Het bestaan van die wetgevingsbevoegdheid veronderstelt al dat het binnen de interne markt niet alleen gaat om het afschaffen van handelsbelemmeringen. Juristen en andere wetenschappers zien de interne markt tegenwoordig dan ook als een “*battlefield of values and interests*”, een strijdtoneel van waarden en belangen (Davies 2015: 4). Zoals reeds opgemerkt, schrijven de verdragen voor dat de EU-wetgever met andere belangen rekening moet houden en bijvoorbeeld een hoog niveau van volksgezondheid, veiligheid, milieubescherming en consumentenbescherming moet nastreven (artikel 114, lid 3 VWEU). Dat roept de vraag op hoe de diverse belangen in de praktijk worden afgewogen en geaccommodeerd. Op basis van twee cruciale wetgevingsdossiers, waarbij andersoortige belangen dan de afschaffing van belemmeringen voor de interne markt in het geding zijn – de Detacheringsrichtlijn en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) – komt een aantal bevindingen naar voren. De volgende vragen staan in de analyse centraal:

1. Hoe worden publieke belangen op EU-niveau afgewogen tegen het belang van het verwijderen van belemmeringen voor het vrije verkeer?
2. Hoe krijgt die afweging concreet vorm in wetgeving?
3. Welke ruimte is er voor individuele lidstaten om te variëren op de beleidsinhoud?

Soms staat het belang om belemmeringen van de vier internemarktvrijheden weg te nemen recht tegenover andere publieke belangen. In het oorspronkelijke voorstel voor de Detacheringsrichtlijn stelde de Commissie dat het erom ging om een evenwicht te vinden tussen “twee beginselen die met elkaar in tegenspraak zijn” (Commissie 1991: 9). Enerzijds is er de vrije concurrentie tussen ondernemingen. Dat vereist een ‘gelijk speelveld’, waarbij oneigenlijke concurrentievoordelen door nationale regels worden afgeschaft. Aan de andere kant is er het belang van de lidstaten om werknemers te beschermen – bijvoorbeeld door minimumlonen vast te stellen – op een manier die rekening houdt met de omstandigheden van het betreffende land. In de uiteindelijke richtlijn werd het belang van het vrije verkeer van diensten expliciet als een derde doelstelling genoemd (overweging 5 van de richtlijn).

In de afweging van publieke belangen in de Detacheringsrichtlijn is bovendien een dubbele spanning te zien. Niet alleen staat de bescherming van vrije concurrentie en het vrije verkeer van diensten tegenover het belang om werknemers te beschermen, maar daarmee verbonden is ook de vraag op welk niveau dat publieke belang moet worden beschermd: de eerste twee belangen vereisen optreden van de EU-wetgever, terwijl de bescherming van werknemers – zoals geformuleerd door de Commissie – juist optreden van de lidstaten vergt (Van den Brink, Bijl en Hübner 2017).

Op het gebied van gegevensbescherming staan de betrokken belangen niet diametraal tegenover elkaar. Het gaat hier om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy) en het vrije verkeer van persoonsgegevens als aspect van de interne markt (sommigen bepleiten dat het vrije verkeer van kennis en gegevens als de vijfde vrijheid binnen de interne markt aangemerkt zou moeten worden).²⁶ In wezen (de formulering wijkt iets af) zijn deze genoemde belangen in de AVG dezelfde als die van de huidige richtlijn. De reden voor de nieuwe verordening ligt vooral in de sterk gewijzigde maatschappelijke en technologische context, die wel wordt aangeduid als de “*dataficatie*” van de economie (Moerel 2014). Gegevensuitwisseling binnen de EU is daarmee ook cruciaal geworden voor welvaartsgroei.

Ook het wettelijk systeem gaat ervan uit dat bescherming van de privacy er niet per se toe hoeft te leiden dat aan het belang van het vrije verkeer van gegevens afbreuk wordt gedaan. Integendeel, de stelling van de Commissie was zelfs dat een uniform systeem van privacyregels het vertrouwen in de bescherming van persoonsgegevens zou versterken en daarmee het vrije verkeer van gegevens zou kunnen vergemakkelijken. Die stelling was niet gebaseerd op empirisch bewijs, maar de nieuwe verordening is wel zo opgezet dat als organisaties voldoen aan een waaier van privacywaarborgen, het vrije gegevensverkeer evenzeer is gewaarborgd doordat er geen uiteenlopende nationale regelingen meer zijn (Commissie 2012: 11).

Ook in andere wetgeving zijn vergelijkbare afwegingen tussen het vrije verkeer en andere publieke belangen zichtbaar. De Richtlijn audiovisuele mediadiensten²⁷ maakt een afweging tussen vrij verkeer en onder meer culturele belangen. De preambule van de richtlijn stelt dat het toenemende belang van audiovisuele diensten voor de samenleving, de democratie, het onderwijs en de cultuur, rechtvaardigt dat voorschriften worden gemaakt die de werking van de interne markt beperken. Uit de artikelen van de richtlijn volgt dat er ook andere belangen in het geding zijn zoals de bescherming van minderjarigen, de toegankelijkheid van de media voor mensen met een visuele of auditieve beperking en de diversiteit van televisieprogramma's (De Witte 2012: 40). In de herziene Richtlijn betaaldiensten (PSD2)²⁸ is een afweging gemaakt tussen het vrije verkeer van betaaldiensten en de bescherming van individuen (gegevensbescherming). De richtlijn opent de markt voor het aanbieden van diensten op basis van financiële klantgegevens, maar voorziet tegelijk in aanvullende bescherming van consumenten, al zijn er twijfels naar voren gebracht over de daadwerkelijke bescherming die de richtlijn zal bieden (Prins 2017).²⁹ In het aanbestedingsrecht ten slotte is er sinds een herzieningsronde meer ruimte voor aanbesteders om milieueisen en sociale eisen op te nemen in de gunningscriteria van een contract.³⁰

De politieke afweging van publieke belangen krijgt een concrete neerslag in de Europese wetgeving. De inhoud van EU-wetgeving geeft dus antwoord op de vraag hoe de Europese wetgever publieke belangen heeft afgewogen, welk gewicht er aan elk van die belangen is gehecht en op welk evenwicht men uiteindelijk is uitgekomen. De analyse van de twee wetgevingsdossiers laat echter zien dat ook andere elementen in die afweging een rol spelen. Twee factoren zijn van essentieel belang voor die vragen: de keuze van de rechtsgrondslag en de rol van het Hof van Justitie.

De rechtsgrondslag en de rol van het Hof

De Europese wetgever heeft geen algemeen mandaat, maar moet zich baseren op sectorspecifieke rechtsgrondslagen uit de Europese Verdragen. Op het gebied van de interne markt bestaan ruime rechtsgrondslagen om te kunnen optreden, met name artikel 114 VWEU. Dit roept de vraag op in hoeverre de keuze voor een dergelijke rechtsgrondslag bepalend is voor de afweging tussen publieke belangen die in het geding zijn.

Uit de analyse van de twee wetgevingsdossiers blijkt dat het belang van het vrije verkeer een groot gewicht krijgt als de Europese wetgever een richtlijn of verordening baseert op een van de rechtsgrondslagen betreffende de interne markt (zie ook hieronder de uitspraak van het Hof in de zaak Laval). Dat is begrijpelijk omdat deze grondslag juist gericht is op realisering van de interne markt (Davies 2015). Echter, vooral de manier waarop rechtsgrondslagen in de Verdragen in termen van brede, algemene doelen zijn gedefinieerd, is een belangrijke oorzaak van problemen en van de manier waarop het economische de niet-economische belangen kan overheersen. Dit grote gewicht van het vrije verkeer is echter geen vanzelfsprekendheid. Volgens het Hof van Justitie mag een maatregel gebaseerd op een dergelijke rechtsgrondslag zeker ook andere publieke belangen dienen, zolang maar gewaarborgd is dat de maatregel ook een positief effect heeft op het functioneren van het vrije verkeer. Ingevolge de eerder geïdentificeerde marktordeningsprincipes moeten daarin juist ook andere belangen en beginselen in mee worden genomen. Het Hof heeft zelfs geaccepteerd dat het primaire doel van internemarktwetgeving een ander publiek belang kan betreffen dan het verbeteren van de condities voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. In een uitspraak over de Tabaksreclamerichtlijn die duidelijk de bescherming van de volksgezondheid tot doel had, oordeelde het Hof dat dit geen probleem was, zolang de maatregel ook positieve effecten heeft voor het functioneren van de interne markt.³¹ Indien wetgeving gebaseerd op de rechtsgrondslagen van de interne markt inderdaad zulke positieve effecten heeft, dan is de maatregel rechtmatig. Bovendien kan dergelijke wetgeving ook worden toegepast in binnenlandse situaties. Zo kunnen particulieren bijvoorbeeld een beroep doen op de rechten die voortvloeien uit de

Richtlijn gegevensbescherming (nu: AVG), ook als zij zich in dezelfde lidstaat bevinden als degene tegen wie ze deze rechten inroepen (Van den Brink, Bijl en Hübner 2017).

Uit de wetgevingspraktijk blijkt echter dat de rechtsbasis wel degelijk de weging van publieke belangen beïnvloedt. Dit blijkt duidelijk uit de AVG. De richtlijn was gebaseerd op een internemarktgrondslag (artikel 114 VWEU), terwijl de nieuwe verordening op een speciale, nieuwe rechtsgrondslag is gebaseerd (artikel 16 VWEU).³² Dit heeft geleid tot een andere balans tussen het vrijverkeerbelang en het privacybelang (Hijmans 2016). De verordening bevat nieuwe verplichtingen voor gegevensverwerkers (bijvoorbeeld over dataportabiliteit, over hoe te reageren in geval burgers hun “recht om vergeten te worden” willen effectueren, hoe te handelen in geval van datalekken etc.), de voorwaarden waaronder organisaties functionarissen voor gegevensbescherming moeten aanstellen worden uitgebreid, organisaties hebben meer verantwoordelijkheid om aan te tonen dat zij zich aan de wet houden en bovendien voorziet de verordening in hoge boetes als de regels niet worden nageleefd. Deze en andere elementen laten een verschuiving zien ten gunste van privacybescherming.

Ook de huidige detacheringsrichtlijn laat zien hoe de rechtsgrondslag het vrijverkeerbelang kan versterken – doordat het vrijverkeerbelang een groot gewicht krijgt in relatie tot sociale belangen – zeker in combinatie met de rol van het Hof van Justitie (zie onder). Wel ligt er inmiddels een akkoord over een nieuwe detacheringsrichtlijn waarin juist de bescherming van werknemers meer gewicht krijgt. Het is de bedoeling dat daarmee kritiek op de huidige gerichtheid op het belang van vrij verkeer wordt ondervangen. Naar het inzicht van de Sociaal-Economische Raad (SER) had de huidige richtlijn hierin namelijk nog niet de juiste balans gevonden (SER rapport – arbeidsmigratie 2014). De SER zag dan ook mogelijkheden om een groter draagvlak voor de interne markt te creëren, door middel van een ‘vertrouwensoffensief’ met maatregelen die de ongelijke behandeling van arbeidsmigranten opheffen. De door de SER beoogde herziening zou moeten zorgen voor een gelijk speelveld voor bedrijven en arbeiders, waarbij met name onduidelijkheden ten aanzien van de periode van detachering en het loonbegrip werden aangekaart. De voorgestelde wijzigingen ziet men nu ook terug in het akkoord voor de wijziging van de detacheringsrichtlijn. Het tijdelijke karakter van arbeid wordt meer benadrukt door een maximale detacheringstermijn van 12 maanden (met mogelijke verlenging van 6 maanden). Ten aanzien van het loonbegrip zal het beginsel van gelijk loon voor gelijk werk vooropstaan; voorheen was dit het minimumloon. Verder wordt de richtlijn uitgebreid naar alle economische sectoren, met bijzondere voorwaarden voor de transportsector, waardoor ook hier een gelijk speelveld gecreëerd wordt. Deze veranderingen beogen de balans tussen de vrijheid van ondernemingen en bescherming van werknemers te herstellen.

Beide wetgevingsdossiers laten zien dat publieke belangen in het kader van de interne markt door de tijd heen anders worden gewogen en dat de betreffende rechtsgrondslagen daar ook ruimte voor laten. Waar deze wetgevingsdossiers duidelijk het resultaat vormen van een afweging tussen het vrijverkeerbelang en andere publieke belangen, staat bij andere afwegingen het vrijverkeerbelang centraler, bijvoorbeeld bij de Dienstenrichtlijn (De Witte 2012). Dat neemt echter niet weg dat ook daarbij destijds zeker een afweging is gemaakt tussen het interne-marktbelang en sociale belangen, en op grond daarvan het oorspronkelijke Commissievoorstel op belangrijke punten is aangepast. Zo is om die reden het oorspronglandbeginsel in de wetgevingsonderhandelingen gesneuveld en zijn bepaalde sectoren en diensten daarvan uitgesloten (Editorial Comments 2006; Barnard 2008). Het is dus lastig om in algemene zin conclusies te trekken over de richting van de ontwikkelingen. Wetgevings- en andere besluitvormingsprocessen en ook de uitkomsten daarvan zijn vaak ondoorzichtig. Zo worden zelfs de doelen waarop EU-wetgeving is gericht lang niet altijd expliciet gemaakt (De Witte 2012). Het gegevensbeschermingsdossier laat ook zien dat andere actoren een belangrijke invloed op die processen kunnen hebben, die niet voor iedereen even doorgrondelijk is. Dat betreft allereerst de rol van de zogeheten 'Artikel 29 Databeschermingswerkgroep' (WP29). Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van de nationale toezichthouders en twee vertegenwoordigers van EU-niveau. Formeel gaf dit orgaan slechts advies, maar in de praktijk heeft het een substantiële invloed op de interpretatie van het gegevensbeschermingsrecht (zie voor voorbeelden: Prins en Moerel 2016). Deze werkgroep is nu vervangen door de European Data Protection Board. Daarnaast worden afwegingen omtrent gegevens- en privacybescherming in het kader van de Europese wetgeving ook beïnvloed door andere partijen, met name de vs.

Juridisch gezien biedt de interne markt dus ruimte om andere publieke belangen na te streven. Er is geen beperking aan het type publieke belangen dat voor bescherming via internemarktwetgeving in aanmerking komt. Tegelijk moet worden vastgesteld dat die ruimte nog niet optimaal wordt benut. Vaak is de afweging van de diverse belangen ondoorzichtig. Dit kan het politiek-democratische gehalte van de afweging aantasten (Davies 2012).

Voor de detachingsrichtlijn is exemplarisch voor de manier waarop het Hof van Justitie het belang van vrij verkeer heeft beschermd. Ten eerste moeten de lidstaten de richtlijn uitleggen in het licht van het vrije verkeer van diensten. Dat betekent bijvoorbeeld dat legitieme beperkingen waarin de richtlijn voorziet restrictief moeten worden uitgelegd. Voor wat betreft de toepassing van EU-wetgeving neigt het Hof juist naar een ruime uitleg, bijvoorbeeld door de kernbegrippen van de richtlijn ruim uit te leggen. Verder heeft het Hof bepaald dat de

mogelijkheid om verdergaande sociale bescherming dan de minimumbescherming uit de richtlijn alleen door het land van herkomst (en dus niet door het gastland) kan worden geboden (Van den Brink, Bijl en Hübner 2018).

De rol van het Hof van Justitie is om nog een andere reden bijzonder. Het Hof volgt lang niet altijd de intenties van de EU-wetgever (voor zover die al te achterhalen zijn). Er kan dus ruimte ontstaan tussen het Hof en de EU-wetgever in de *interpretatie* van EU-wetgeving en de achterliggende doelen daarvan. De intenties van de Unie-wetgever zijn immers maar één van de factoren die het Hof meeweegt. De plaats van de richtlijn in het grotere geheel van het EU-recht, met name de Verdragen, “de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaken”, is minstens zo belangrijk. Die doelen worden bovendien soms door het Hof op een heel eigen manier geformuleerd. In de jurisprudentie zijn bijvoorbeeld de zaken *Easycar* en *Brüstle* exemplarisch voor deze benadering van het Hof.³³ Het Hof komt daarin tot een uitleg van bepalingen en kernbegrippen die niet per se overeenstemt met wat de Commissie, de Raad en het Europees Parlement in gedachten hadden. Maar de rol van het Hof kan nog verder gaan. Het kan wetgeving zelfs vernietigen als het een conflict met bijvoorbeeld fundamentele rechten constateert. Op het gebied van gegevensbescherming is de zaak *Schrems* exemplarisch. Daarin stelde het Hof vast dat de Commissie fout zat door te bepalen dat de VS voldoende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens biedt in geval van gegevensoverdracht vanuit Europa. De gevolgen van die uitspraak waren groot: gegevensoverdracht naar de VS kon niet meer en de politieke instellingen van de EU moesten geheel nieuwe afspraken maken met de VS.³⁴

Het Hof krijgt regelmatig forse kritiek op zijn uitspraken, zoals in de eerdergenoemde zaak *Laval*. Daarin bepaalde het Hof dat een werkgever die gedetacheerde werknemers in dienst had, niet gedwongen kon worden om afspraken over minimumloon te maken met de vakbonden, wat in Zweden de gangbare procedure is. Hoewel juridische specialisten deze uitspraak veelal begrijpelijk vonden, is deze door anderen sterk bekritiseerd. Velen vonden dat het Hof het vrije verkeer van diensten liet prevaleren boven sociale bescherming van werknemers (Joerges en Rodl 2009; De Schutter 2011; Lindstrom 2010; Garben 2017). Het voorstel voor een nieuwe detacheringsrichtlijn laat echter zien dat de EU-wetgever de wijze waarop het Hof de in het geding zijnde belangen afweegt niet per se ter kennisgeving aan hoeft te nemen. De rol van het Hof is immers beperkt tot uitleg; het kan expliciete bepalingen in Unie-wetgeving over de reikwijdte van begrippen, of de opname van concrete rechten ter bescherming van werknemers niet naast zich neerleggen.

Een recentere ontwikkeling is dat het Hof veel actiever is geworden in de bescherming van fundamentele rechten, juist ook binnen de context van de interne markt (De Vries 2016). Fundamentele rechten zijn tegenwoordig beter verankerd in de constitutionele structuur van de EU, doordat op 1 december 2009 het Handvest

voor de grondrechten ook voor de EU-wetgever bindend is geworden. Het gevolg daarvan is dat het Hof een steeds groter gewicht is gaan toekennen aan fundamentele rechten als die op gespannen voet staan met de vier vrijheden.³⁵ Het Hof past daarbij het rule-of-reason-analyseschema toe dat ook wordt gebruikt bij de afweging van botsende vrijverkeerbepalingen en publieke belangen. Daarnaast wordt internemarktwetgeving ook ‘grondrechtenvriendelijk’ uitgelegd. Zo heeft het Hof de oude Gegevensbeschermingsrichtlijn al op een ‘privacyvriendelijke’ manier uitgelegd (Hijmans 2016).³⁶ Dat is minder het geval bij afwegingen waarbij andere publieke belangen in het geding zijn. Dan is de bescherming door het Hof veel sterker afhankelijk van de wijze waarop de EU-wetgever die belangen expliciet heeft gemaakt in de wetgeving.³⁷ In die gevallen is de verantwoordelijkheid van de EU-wetgever dus groter.

5.3 VARIATIE BINNEN DE INTERNE MARKT

Uit het voorgaande blijkt dat lidstaten de ruimte hebben om publieke belangen te beschermen, zowel binnen de context van ‘negatieve’ als die van ‘positieve’ integratie. Nationale variatie is dus mogelijk, maar de vraag is hoeveel variatie het systeem kan hebben, omdat nationale verschillen die leiden tot een beperking van het vrije verkeer marktverstoringen werken. Anders gezegd, hoe homogeen moet en hoe heterogeen mag de interne markt worden geconcipieerd om zowel recht te doen aan de realisering van een Europese sociale markteconomie als aan de bescherming van nationale publieke belangen? Hoe kan worden omgegaan met de botsing van economische vrijheden, publieke belangen en grondrechten? Hierna zal eerst worden ingegaan op de mogelijkheid van variatie nadat de Unie-wetgever is opgetreden, vervolgens worden de mogelijkheden verkend van variatie binnen de bredere context van de interne markt en het externe handelsbeleid van de EU.

De rol van het recht is door een mix van deregulering en herregulering altijd cruciaal geweest in de vervolmaking van de interne markt (Mortelmans 1998: 105). De eenheid van de markt moet worden gewaarborgd door het wegwerken van nationale belemmeringen en gemeenschappelijke regels, die op een eenvormige wijze worden uitgelegd en toegepast. Immers, “eenzijdig optreden van de lidstaten leidt tot fragmentatie van de markt en tast de communautaire rechtsorde aan” (Prechal 2006: 14). Toch moet het beeld worden bijgesteld dat lidstaten aan handen en voeten gebonden zijn als eenmaal EU-wetgeving tot stand is gekomen. In de praktijk is dat namelijk lang niet altijd het geval (Van den Brink 2017a). Hoewel er op terreinen als consumentenbescherming en gegevensbescherming steeds minder ruimte voor de lidstaten overblijft, biedt de meeste EU-wetgeving wel ruimte voor de EU-lidstaten om eigen keuzes te maken. Minimumharmonisatie is de bekendste vorm daarvan. Op sommige terreinen mag de EU-wetgever zelfs niet verder gaan dan minimumharmonisatie. Dat is binnen de interne markt niet het geval, maar toch beperkt de EU-wetgever zich ook daar regelmatig tot het vastleggen van een

bepaald minimumniveau van regels. Zo kan de spanning tussen het belang van vrij verkeer en andere publieke belangen worden opgelost (Dougan 2000). Dit betekent dus dat publieke belangen deels op Europees niveau worden afgewogen en deels door de lidstaten zelf. Daarbij geldt overigens wel dat de lidstaten in hun afweging het belang van het vrije verkeer nadrukkelijk moeten meenemen.

Beleidsruimte kan ook ontstaan door open normen en begrippen in EU-wetgeving, die algemene doelen bepaalt maar de middelen daartoe openlaat, en wetgeving die de lidstaten keuzeruimte laat in het bepalen van de precieze reikwijdte van de normen (Van den Brink 2015). Ook in de onderzochte wetgevingsdossiers komen verschillende vormen van beleidsruimte voor. Het voorstel voor de nieuwe detacheringsrichtlijn bevat bijvoorbeeld meer ruimte voor cao's en biedt daarmee de lidstaten meer mogelijkheden hun arbeidsmarkten reguleren. De vervanging van het begrip 'minimumloon' door het ruimere begrip 'bezoldiging' biedt de lidstaten bovendien meer ruimte om werknemers bescherming te bieden.

Op het terrein van gegevensbescherming is juist een inperking van nationale beleidsruimte waarneembaar. De oude richtlijn stelt in artikel 5 dat de lidstaten, binnen de grenzen van de richtlijn, de voorwaarden bepalen waaronder de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is. De AVG biedt veel minder ruimte omdat daarin de lat qua privacybescherming hoger ligt. Bovendien legt de verordening gedetailleerde voorschriften vast die rechtstreeks (dus zonder tussenkomst van de Nederlandse wetgever) de rechtsverhoudingen zullen bepalen. Toch bevat de verordening nog steeds beleidsruimte, niet alleen om de voorschriften aan te vullen, maar zelfs om daar in specifieke situaties van af te wijken of de rechten van betrokkenen in te perken (zie voor een uitgebreide analyse van de verschillende vormen van beleidsruimte die de verordening biedt het Advies van de Autoriteit persoonsgegevens over de Uitvoeringswet Algemene verordening persoonsgegevens).³⁸ Voorbeelden zijn de mogelijkheden om een hoger niveau van bescherming te bieden in arbeidsverhoudingen (artikel 88), en om regelingen te treffen voor specifieke persoonsgegevens, waaronder gezondheidsgegevens (artikel 9). Daarnaast hebben de lidstaten, zoals vaak het geval is, ruimte om zelf toezicht, handhaving en rechtsbescherming te regelen (hoewel de verordening ook op dit punt belangrijke aspecten regelt, zoals de bevoegdheid voor toezichthouders om boetes op te leggen). De AVG is dus een goed voorbeeld van de manier waarop de Europese wetgever dwingende voorschriften combineert met ruimte om onderdelen zelf nader in te vullen.

Wanneer landen op een verschillende manier omgaan met de beleidsruimte die EU-wetgeving biedt, kan nationale variatie ontstaan. In het geval van de AVG heeft de Nederlandse wetgever bijvoorbeeld gekozen voor het uitgangspunt van 'beleidsneutraliteit', dat wil zeggen dat het bestaande nationale recht zoveel mogelijk wordt gehandhaafd, tenzij de verordening dat niet toestaat (zie het eer-

dergenoemde Advies van de Autoriteit persoonsgegevens). Daarmee blijft het reguleringskader zoals dat voorheen gold (in dit verband met name de Wet bescherming persoonsgegevens van 2001) leidend voor de invulling van de nationale beleidsruimte die de verordening biedt. Het gebeurt regelmatig dat voor een relatief ‘kale’ implementatie van EU-wetgeving wordt gekozen. Er bestaat immers het risico dat uitgebreide herbezinning op de benutting van nationale beleidsruimte tot implementatievertragingen kan leiden. Toch kan hiermee een kans verloren gaan om veranderingen in omstandigheden (in dit geval technologische ontwikkelingen) of veranderingen in de beleidsvoorkeuren tot uitdrukking te brengen in de manier waarop met nationale beleidsruimte wordt omgegaan. De Autoriteit persoonsgegevens noemt in verband met de AVG onder meer de mogelijkheid om de verwerking van persoonsgegevens van overleden personen te regelen. In gevallen waarin de EU-wetgever nationale beleidsruimte biedt, accepteert hij daarmee dat variatie in het geldende recht tussen de lidstaten het gevolg kan zijn. Dat kan een ‘gelijk speelveld’ tussen de lidstaten in de weg staan, maar dit risico wordt dan geaccepteerd in het licht van de belangen van de lidstaten. Het is dan ook zaak dat de keuze om beleidsruimte zo in te vullen dat er zo min mogelijk wijzigt, geen automatisme is.

Door de toename van het aantal doelstellingen, bevoegdheden en de opname van grondrechten komt variatie steeds meer in beeld; of is de interne markt al zo heterogeen dat ook bilaterale arrangementen tussen lidstaten denkbaar zijn? Dit beschouwen we hieronder ten aanzien van de vier vrijheden, en in hun relatie tot andere beleidsterreinen: het mededingingsrecht, sociaal beleid en externe handelspolitiek.

De vier vrijheden: coherentie en divergentie

Een belangrijk einddoel van de vier vrijheden en het Europese mededingingsrecht is het verenigen van de nationale markten “tot één enkele markt, die de omstandigheden van een binnenlandse markt zoveel mogelijk benadert”.³⁹ De eenheid van de markt is hierin essentieel, die moet worden gewaarborgd door gemeenschappelijke regels die op eenduidige wijze worden toegepast.

Als we kijken naar de verhouding tussen de vier vrijheden, dan zien we dat de rechtspraak van het Hof van Justitie een grote mate van coherentie kent (De Vries 2006, Nic Shuibhne 2013). De verdragsvrijheden zijn in beginsel slechts van toepassing in grensoverschrijdende situaties⁴⁰ en wanneer het gaat om een economische activiteit, een begrip dat breed wordt uitgelegd. Verder heeft het Hof een markttoegangstoets omarmd voor alle fundamentele vrijheden. Onder deze toets worden zowel discriminerende als niet-discriminerende maatregelen in beginsel verboden wanneer zij een beperking van het vrije verkeer opleveren. En, zoals hierboven reeds opgemerkt, kunnen lidstaten belemmerende maatregelen rechtvaardigen met een beroep op een breed palet aan uitzonderingen, die hetzij in het

Verdrag, hetzij in de rechtspraak zijn terug te vinden. De door het Hof voor alle fundamentele vrijheden geïntroduceerde rule-of-reason-exceptie is consequent toegepast. Bij de rule-of-reason-exceptie gaat het om dwingende redenen van algemeen belang, die niet al expliciet in het Verdrag als gerechtvaardigde uitzondering op het vrije verkeer zijn opgenomen. In de rechtspraak van het Hof van Justitie is echter erkend dat een lidstaat ook dergelijke publieke belangen mag waarborgen, wel afhankelijk van de vraag of er al Europese harmonisatiewetgeving tot stand is gekomen die dergelijke belangen in aanmerking neemt en mits de nationale maatregel voldoet aan het proportionaliteitsvereiste. Dit impliceert dat een lidstaat moet kunnen aantonen dat een nationale maatregel zowel geschikt als noodzakelijk is om het ingeroepen belang te waarborgen, en dus niet verder gaat dan nodig is.

Niettemin zijn er verschillen in het toepassingsbereik van de vrijheden en de verbodsbepalingen. Zo zien we dat het vrije verkeer van goederen in beginsel niet van toepassing is op wetgeving over marktomstandigheden zoals winkelsluitingstijden of reclame, in tegenstelling tot de overige vrijheden. En de regels over het goederenverkeer kunnen niet zomaar worden ingeroepen om handelsbelemmerende maatregelen aan te vechten van organisaties zoals vakbonden, banken en internet-ondernemingen, terwijl dit voor de overige vrijheden wel is erkend. In het accepteren van horizontale rechtstreekse werking vaart de rechtspraak van het Hof een weinig rechte koers. Verder ziet het vrije verkeer van kapitaal ook op liberalisatie van het vrije verkeer met derde landen. Wat betreft het vrije personenverkeer en meer specifiek de EU-burgerschapsbepalingen heeft het Hof een geheel eigen toets aangelegd of de rechten van EU-burgers, zelfs onder specifieke omstandigheden in interne situaties,⁴¹ niet worden ondermijnd. Bovendien is de grondrechtelijke dimensie bij het vrije personenverkeer duidelijk aanwezig, hetgeen gevolgen heeft voor de werkingssfeer van deze bepalingen (Prechal en De Vries 2009).

Voorts zien we dat het Hof van Justitie bij de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel in sommige zaken indringender toetst dan in andere, afhankelijk van het ingeroepen belang en de procedure die is gevolgd (De Vries 2006; De Vries 2016). In zeer uitgebreide jurisprudentie zien we hoe het Hof van Justitie door een beperkte proportionaliteitstoets rekening houdt met typisch nationale waarden, ethische kwesties of politiek gevoelige thema's, zoals de bescherming van zwakke groepen consumenten, een regionale taal of de regulering van kansspelen.⁴² Tegelijkertijd zijn er uitspraken van het Hof waarbij indringender getoetst wordt aan het proportionaliteitsbeginsel en daardoor minder ruimte wordt gegeven aan lidstaten of private partijen om consumenten- of sociale belangen te waarborgen.⁴³

Kijken we naar de activiteiten van de Unie-wetgever, dan zien we dat variatie mogelijk is binnen de context van de interne markt, hetzij op grond van de rechtsgrondslag zelf die bepaalt dat lidstaten verdergaande maatregelen mogen vaststel-

len, bijvoorbeeld op het terrein van het milieu (artikel 193 VWEU), hetzij omdat de Uniewetgever beschikt over een scala aan harmonisatiemethoden, zoals minimumharmonisatie of totale harmonisatie. Variatie is ook mogelijk op grond van bijvoorbeeld artikel 20 VEU en artikelen 326-334 VWEU, die nauwere samenwerking tussen een deel der lidstaten mogelijk maken. Maar deze samenwerking mag geen afbreuk doen aan de interne markt, hetgeen het belang van de eenheid van de markt onderstreept. De vraag is wel hoe serieus deze voorwaarde wordt toegepast (Weatherill 2017: 31).

Ondanks deze mogelijkheden om te variëren en nationale beleidsruimte toe te laten en ondanks divergerende rechtspraak, blijft samenhang tussen de vrijheden cruciaal. De politieke wens om de vrijheden niet van elkaar los te koppelen, hangt ook samen met de doelstelling uit het Verdrag van een sociale markteconomie die niet slechts liberalisatie van het handelsverkeer omvat, maar een ruimte die gebaseerd is op de beginselen van gelijkheid, vrijheid en solidariteit (VerLoren van Themaat 1982). Deze ruimte verandert voortdurend door maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, die scheidslijnen tussen productiefactoren doen vervagen en loskoppeling van de vrijheden nog moeilijker maken.⁴⁴ Er wordt zelfs een pleidooi gehouden voor het introduceren van een vijfde vrijheid, het vrij verkeer van gegevens. Gezien de bijzondere eigenschappen van gegevens, ook wel het ‘digitale goud’ genoemd, zijn gegevens als bron van informatie niet vergelijkbaar met goederen en diensten. Zoals hierboven uiteengezet, wordt het juridische kader voor *persoonsgegevens* grotendeels door de AVG gevormd. ‘Niet-persoonsgebonden gegevens’ – data in het algemeen – worden door deze verordening echter niet gedekt en hiervoor ontbreekt een duidelijk juridisch raamwerk. Daar lijkt met een Commissievoorstel voor een nieuwe Europese verordening verandering in te komen.⁴⁵ Deze verordening beoogt een vrij verkeer van gegevens te bewerkstelligen – datamobilititeit –, voor zover het gaat om niet-persoonsgebonden gegevens. In artikel 3 van het voorstel worden deze gegevens gedefinieerd als data anders dan persoonsgegevens zoals gedefinieerd in de AGV. Hierbij kan men denken aan feiten en statistieken die zijn verzameld met het oogmerk om naar verwezen of geanalyseerd te worden. Niet-persoonsgebonden gegevens hebben niet de mogelijkheid om individuele personen te identificeren. Aangezien er in dit Commissievoorstel geen definitie is gegeven van niet-persoonsgebonden gegevens, zal het Hof van Justitie mogelijk gevraagd worden hier meer duidelijkheid over te geven.

De introductie van het vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens wordt gezien als een belangrijke stap in de vervolmaking van de *digitale* interne markt en is vooral voor bedrijven van belang. Om dit te bereiken wordt “ongefundeerde of onevenredige nationale regelgeving die bedrijven belemmert of beperkt in hun keuze voor een locatie waar hun gegevens worden opgeslagen of verwerkt, [...] geschrapt”, aldus de Europese Commissie in een persbericht (Europese Commissie 2017e). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om geheimhoudingsregels die voorschrijven

dat bepaalde gegevens lokaal moeten worden opgeslagen of toezichthouders die financiële dienstverleners voorschrijven om gegevens lokaal op te slaan. Het verbod op dergelijke lokalisatievereisten beperkt de nationale verschillen op het terrein van niet-persoonsgebonden gegevens en variatie op het niveau van de lidstaten is alleen toegestaan indien de openbare veiligheid in het geding is, een begrip dat normaal gesproken eng wordt uitgelegd in de rechtspraak van het Hof.

De vier vrijheden en mededingingsregels; coherentie en divergentie

De vier vrijheden behoren tezamen met de EU-mededingingsregels en harmonisatie van wetgeving tot de bouwstenen van de interne markt. Tussen het mededingingsrecht en de overige onderdelen van het materiële Europese recht bestaat een grote samenhang. Deze samenhang komt tot uitdrukking in bijvoorbeeld de territoriale werkingssfeer van de vrijheden, en ook in mededingingsregels wat betreft de voorwaarde met betrekking tot de invloed op het handelsverkeer, het begrip economische activiteit en beginselen als non-discriminatie en markttoegang. Door de brede toepasselijkheid van de vier vrijheden en het mededingingsrecht ont-snapt vrijwel geen enkel sociaal-economisch beleidsterrein aan de werking van het internemarktrecht (De Vries 2006).

Verder zien we dat ook in het kader van het mededingingsrecht pogingen zijn gedaan om ruimte te bieden voor publieke en sociale belangen die gewaarborgd worden door ondernemingen. Zo vallen cao's tussen de sociale partners in beginsel buiten het kartelverbod (art. 101 VWEU) indien deze betrekking hebben op lonen en arbeidsvoorwaarden.⁴⁶ Verder heeft het Hof van Justitie in een aantal zaken bepaald dat specifieke belangen die door ondernemingen worden behartigd, bijvoorbeeld op het terrein van sport, een gerechtvaardigde uitzondering kunnen vormen op het kartelverbod.⁴⁷ In de Wouters-zaak heeft het Hof zelfs bepaald dat publieke belangen die de Nederlandse Orde van Advocaten behartigt, een gerechtvaardigde uitzondering vormen op de mededingingsregels.⁴⁸ Maar deze uitspraken van het Hof worden niet zo breed uitgelegd dat hiermee de weg openstaat naar een algemene publiekbelanguitzondering in het mededingingsrecht. Verder is voor ondernemingen die belast zijn met specifieke taken van algemeen belang een uitzondering in het Verdrag opgenomen (art. 106, tweede lid, VWEU).

Er zijn nog steeds belangrijke verschillen met de vrijverkeerbepalingen. Uit de rechtspraak van het Hof volgt bijvoorbeeld dat eisen omtrent milieubescherming zwaarder kunnen wegen dan het economische belang van een vrijverkeerbepaling (Van de Gronden en Mortelmans 2001). Binnen het mededingingsrecht lijkt dit beduidend minder vanzelfsprekend. In de CECED-zaak verleende de Europese Commissie ontheffing voor een beperkende afspraak tussen wasmachineproducenten, die gemaakt werd ten behoeve van milieubescherming.⁴⁹ Zij kon echter alleen tot deze beslissing komen toen de maatschappelijke milieuvoordelen voortvloeiend uit deze afspraak in een kwantificeerbaar economisch voordeel resulteer-

den, dat bovendien de consument ten goede kwam. In het EU-mededingingsrecht staat namelijk, naast de doelstelling van de interne markt, de consumentenwelvaart centraal. De doelstelling van consumentenwelvaart wordt vaak eng geïnterpreteerd, hetgeen in de praktijk van de Europese Commissie en Autoriteit Consument en Markt weinig ruimte laat voor doelstellingen van algemeen belang. Deze beperkte visie op het mededingingsrecht wordt in toenemende mate bekritiseerd (De Vries 2016 en Hessel 2017) en verdraagt zich slecht met de mainstreambeginnelen. Hoewel de Europese Commissie milieu- en sociaalbeleidsdoelstellingen centraal neerzet in haar langetermijnvisie Europa 2020,⁵⁰ lijkt ze een ruimere interpretatie van het consumentenwelvaartbegrip nog niet als een wenselijk middel daartoe te overwegen (Hessel 2017: 358).

Het blijft dus de vraag in hoeverre het Europees mededingingsrecht de ruimte biedt aan zowel de behartiging van nationale publieke belangen als de vormgeving van een sociale markteconomie. Voorstellen zijn gedaan om de zogenaamde “*capability approach*” in het mededingingsrecht te introduceren, zodat er meer rekening gehouden kan worden met de rol die ondernemingen spelen om milieudoelstellingen te realiseren of sociale cohesie in steden te versterken (Claassen en Gerbrandy 2016). Op deze manier zouden fundamentele rechten en sociale welvaart een grotere rol kunnen krijgen in de toepassing van de mededingingsregels. Dat is ook de insteek van het Nederlandse regeerakkoord, maar omdat het Nederlandse mededingingsrecht is geënt op het Europese, bestaat daar nu dus zeer weinig juridische ruimte voor (Gerbrandy 2017).

De vier vrijheden en sociaal beleid; coherentie en divergentie

De verdragen, en in het bijzonder artikel 151 VWEU, gaan ervan uit dat de werking van de interne markt bij zal dragen aan een convergentie van nationale sociale stelsels en daarmee aan doelstellingen als de bevordering van de werkgelegenheid, de verbetering van levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden, adequate sociale bescherming, een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau en de bestrijding van uitsluiting. In de praktijk blijkt een dergelijke ‘spontane’ convergentie of harmonisatie echter veel weerbarstiger en ontbreken ook veelal de wetgevingsbevoegdheden om een dergelijke harmonisatie op dwingende wijze voor te schrijven. Dat verklaart mede het ontstaan van de OCM die rond de eeuwwisseling tot ontwikkeling kwam als een derde weg tussen eigenstandig nationaal beleid en een geharmoniseerde Unie-benadering, allereerst op het terrein van werkgelegenheidsbeleid. Deze methode, nu vastgelegd in artikel 153(2)a, impliceert dat beleidsdoelstellingen gezamenlijk op EU-niveau worden vastgesteld, maar dat het aan de lidstaten wordt overgelaten om die doelstellingen te bereiken. Deze methode wordt ook ten aanzien van andere aspecten van sociaal beleid toegepast, zoals bestrijding van sociale uitsluiting. Het gaat hierbij dus uitdrukkelijk niet om de harmonisatie van nationale wetgeving, maar slechts om coördinatie en convergentie van nationaal beleid, die op een ‘zachte’ manier wordt aangestuurd. Deze beleidscoördinatie is

allereerst gericht op het vaststellen van gezamenlijke beleidsdoelstellingen en vervolgens op een daadwerkelijke beleidsconvergentie in de praktijk, door het uitwisselen van kennis en succesverhalen en het identificeren, bekritisieren en veranderen van slechte praktijken door *peer review* en *peer pressure* (Senden 2010: 6). Een belangrijk uitgangspunt van de OCM is dus dat Europese convergentie van sociaal beleid tot stand kan komen via verschillende soorten nationale maatregelen, zolang deze maar bijdragen aan het op EU-niveau vastgestelde beleidsdoel.

De vier vrijheden en de gemeenschappelijke handelspolitiek; coherentie en divergentie

Uitgaande van de verbondenheid tussen de binnen- en buitenruimte van de EU, zoals in de inleiding van dit rapport al benadrukt, moet ook in ogenschouw worden genomen hoe de interne markt in verband staat met het gemeenschappelijke handelsbeleid van de EU ten opzichte van derde landen en andere internationale organisaties. Het gemeenschappelijk handelsbeleid is een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie (art. 3(1) VWEU) en vormt het meest essentiële onderdeel van Europese economische betrekkingen met de buitenwereld en van het externe optreden van de EU in het algemeen (Dimopoulos 2010). De exclusiviteit van de EU op dit beleidsgebied impliceert dat de Europese Commissie een sleutelrol vervult bij o.a. de handelsonderhandelingen met derde landen en binnen internationale organisaties zoals de WTO. De externe handelspolitiek wordt dan ook vaak beschouwd als een externe dimensie (Van Vooren en Wessel, 2014) oftewel een extern gezicht (Cremona 2017: 498) of aanvulling van de Europese interne markt en als een logisch gevolg van de interactie tussen interne en externe ontwikkelingen op het gebied van de wereldhandel (Van Vooren en Wessel 2014). Al in 1975 oordeelde het Hof van Justitie dat:

een dergelijke politiek is (...) ingevoerd met het oog op de werking van de gemeenschappelijke markt, voor de behartiging van het algemene belang van de Gemeenschap, binnen welke de bijzondere belangen van de lidstaten op elkaar moeten worden afgestemd. Deze opzet is uiteraard onverenigbaar met de vrijheid die de lidstaten zich zouden kunnen voorbehouden met een beroep op een parallelle bevoegdheid, ten einde in hun buitenlandse betrekkingen hun eigen belangen na te streven, ten koste van een doeltreffende behartiging van het algemeen belang van de Gemeenschap.⁵¹

Het voorgaande verklaart ook de exclusieve bevoegdheid van de EU op het gebied van externe handelsbetrekkingen. Eenzijdig handelen van de lidstaten op dit gebied zou de economische fundamenteën van de interne markt aantasten (Van Vooren en Wessel 2014).

In dat opzicht moet echter worden benadrukt dat de Europese handelspolitiek gebaseerd is op een andere institutionele structuur, instrumenten en – in zekere mate – andere doelstellingen dan de Europese interne markt. Bovendien is de externe handelspolitiek altijd sterk verbonden geweest met het multilaterale systeem van General Agreement on Tariffs and Trade (later WTO) dat op het moment van tekenen van het Verdrag van Rome al ongeveer tien jaar bestond. Het kader

van de EEG was dus gedeeltelijk geïnspireerd door het GATT-model (Larik 2011). Om die reden moet de externe handelspolitiek niet beschouwd worden als een simpele uitbreiding van de interne markt buiten de EU, maar zou het meer gezien moeten worden als een noodzakelijk of zelfs onmisbaar uitvloeisel van de interne markt in de externe sfeer (Cremona 2017). Larik (2011: 16) voert aan dat de Europese handelspolitiek *“is a necessary corollary for the maintenance of its internal market”*.

De evoluerende relatie tussen de interne markt en de gemeenschappelijke handelspolitiek kan beter in kaart worden gebracht door te kijken naar de ontwikkeling van reikwijdte, doelstellingen en instrumenten van de handelspolitiek door de tijd; van een gemeenschappelijke douanetarief naar verspreiding van fundamentele rechten. De oorspronkelijke reden achter de externe handelspolitiek die direct gerelateerd was aan de ontwikkeling van de interne markt, was de noodzaak om uniforme regels met betrekking tot de douane-unie vast te stellen, in het bijzonder de invoering van een gemeenschappelijk douanetarief voor de betrekkingen van de lidstaten met derde landen (zie nu artikel 28 VWEU).

Het Verdrag van Nice en vooral het Verdrag van Lissabon hebben extra impulsen gegeven aan de externe handelspolitiek, vooral door meer bevoegdheden van de EU en door het plaatsen van het hele beleid in het kader van niet-economische beginselen en doelstellingen. Met name de beginselen waarop het externe handelsbeleid is gebaseerd en de instrumenten die daarvoor worden gebruikt, zijn aanzienlijk verbreed. Handelsakkoorden in diensten, de handelsaspecten van intellectueel eigendom en de directe buitenlandse investeringen vallen nu ook onder de instrumenten van de handelspolitiek.⁵² Dit betekent dat de EU nu ook bevoegd is om internationale handelsakkoorden te sluiten betreffende bepaalde aspecten van kapitaal en vestiging. In die zin weerspiegelen de bevoegdheden van de EU op het gebied van handelsbeleid steeds meer de reikwijdte van de interne markt. De precieze reikwijdte van de bevoegdheden op het gebied van handelspolitiek is momenteel onderwerp van een intensieve discussie die niet verder wordt behandeld in dit rapport.

De meest opvallende toevoeging aan de bevoegdheden op het gebied van de externe handelspolitiek staat in de laatste zin van art. 207(1) VWEU: “De gemeenschappelijke handelspolitiek wordt gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie.” Artikel 205 VWEU verduidelijkt de verplichtende aard van de algemene doelstellingen en principes, waarmee de gemeenschappelijke handelspolitiek in overeenstemming moet zijn (Krajewski 2012). Sinds het Verdrag van Lissabon wordt het externe optreden van de EU en in het bijzonder de handelspolitiek dus expliciet gevoerd in het kader van art. 21 VEU en beruisten ze op de beginselen zoals o.a. de democratie, de rechtsstaat, mensenrechten en de fundamentele vrijheden “die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen.”⁵³ Daarnaast wordt het

gemeenschappelijk handelsbeleid gevoerd met het oog op de verschillende politieke en niet-economische doelstellingen die genoemd zijn in de tweede alinea van art. 21 VEU, waaronder bescherming van de waarden en fundamentele belangen van de EU, veiligheid, onafhankelijkheid en integriteit, de beginselen van het internationaal recht, handhaving van de vrede en internationale veiligheid, ondersteuning van de duurzame ontwikkeling van de ontwikkelingslanden, uitbanning van de armoede, stimulering van de integratie van alle landen in de wereldeconomie en verbetering van de kwaliteit van het milieu en duurzaamheid.

Artikel 21 VEU weerspiegelt dus in zekere mate de inhoud van de artikelen 2 en 3 van het Verdrag, maar voegt daar nog eigen elementen aan toe. Formeel gezien is er echter geen hiërarchie tussen alle beginselen en doelstellingen van de handelspolitiek, d.w.z. ze hebben allemaal gelijke waarde en betekenis (Krajewski 2012). Er bestaat dus ook geen hiërarchie tussen de economische en niet-economische doelstellingen van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Ten slotte benadrukt het Verdrag van Lissabon de noodzaak om de samenhang tussen extern en intern optreden van de Unie te waarborgen.⁵⁴ Dit werpt de vraag op hoe potentiële conflicten tussen de liberalisering van de handel en de niet-economische doelstellingen genoemd in artikel 21 VEU kunnen worden aangepakt. Op dit punt moet worden benadrukt dat de Unie haar externe optreden en de handelspolitiek in het bijzonder al eerder gebruikt heeft om bredere en niet-economische doelstellingen te bevorderen.⁵⁵

Omdat de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de WTO zich al jaren in een impasse bevinden, is de Unie op zoek gegaan naar alternatieve manieren om economische samenwerking met de buitenwereld te bevorderen. De EU heeft haar eigen handelsbeleid aldus steeds meer gericht op het sluiten van bilaterale en regionale handelsovereenkomsten met derde landen. Vrijhandelsovereenkomsten zijn zeker niet nieuw voor de Europese Unie.⁵⁶ In het kader van bijvoorbeeld Europees nabuurschapsbeleid heeft de EU partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten en meer recentelijk associatieovereenkomsten afgesloten. De strategie die de Commissie in 2010 publiceerde (Europese Commissie 2010) betekent geen trendbreuk met het verleden, maar impliceert wel een aantal accentverschuivingen. In de strategie stelt de Commissie voor meer nadruk te leggen op het afsluiten van bilaterale vrijhandelsakkoorden, in het bijzonder met de buurlanden van de EU, met het doel deze landen geleidelijk deel te laten uitmaken van de interne markt. In dit verband is er een nieuwe generatie alomvattende vrijhandelsakkoorden (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements) geïntroduceerd, waarvan het associatieverdrag met Oekraïne een voorbeeld is (Idriz en Senden 2016). Deze nieuwe generatie vrijhandelsakkoorden gaan veel verder dan reducties van heffingen en de handel in goederen en diensten en laten zien dat deze vorm van bilaterale economische samenwerking het belangrijkste instrument van de externe handels-

politiek is geworden (Bungenberg 2010). Het Verdrag van Lissabon en de uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie hebben dus een extra impuls gegeven aan de bilaterale economische samenwerking.

Op dit moment heeft de EU het breedste scala aan vrijhandelsovereenkomsten ter wereld en bestaat er een aanzienlijke variatie tussen de verschillende vrijhandelsakkoorden. Praktisch elk akkoord voorziet in een ander model van marktintegratie. Een handelsakkoord vormt vaak een onderdeel van een breder politiek akkoord, bijvoorbeeld een associatieakkoord. Daarnaast sluit de EU economische partnerschapsakkoorden of samenwerkingsakkoorden die meer gericht zijn op ontwikkeling van de handelspartner. Vergelijkt men bijvoorbeeld de EER-overeenkomst, het CETA-akkoord, het EU-Oekraïneverdrag en het akkoord van de EU met Zuid-Korea, dan kan worden vastgesteld dat er ook sprake kan zijn van een verschillende liberalisatie van de vier vrijheden. De waarden en beginselen van de EU maar ook de doelstellingen en de sociale markteconomie komen tot uiting in al deze bilaterale verdragen, maar in verschillende mate en met een verschillende focus. Ook berusten ze op verschillende processen, die verschillen qua intensiteit en impact; derde landen passen hun eigen regelgeving aan het EU-acquis aan of beperken zich tot dialoog en samenwerking. Ten slotte kan geconcludeerd worden dat er geen hiërarchie is tussen de verschillende beginselen en doelstellingen.

5.4 CONCLUSIE: BEGINSELEN BIEDEN RUIMTE

De politieke en economische betekenis van de Europese interne markt is anno 2018 onverminderd groot. Vanuit een maatschappelijk perspectief bezien schiet de huidige inrichting ervan echter tekort omdat deze onvoldoende sociale waarborgen biedt voor de verliezers in een open, vrije markt. In dit hoofdstuk is gekeken welke aanknopingspunten het EU-recht biedt om niet alleen economische, maar ook andere publieke belangen te verwezenlijken in het kader van de interne markt en hoe variatie daaraan bij zou kunnen dragen. In het licht van de eerdergenoemde kernelementen, maar ook gezien door de eerder gepresenteerde lens van de logica van wat behoort en de logica van wat nodig is, trekken we hier de volgende conclusies uit de analyse.

Allereerst moeten kanttekeningen worden geplaatst bij het perspectief op grond waarvan nationale publieke belangen en grondrechten economische marktintegratie kunnen verstoren. De interne markt is geen doel op zichzelf maar staat ten dienste van een sociale markteconomie. Dit betekent dat publieke belangen en grondrechten juist een belangrijke richtingwijzer moeten vormen voor de invulling van de interne markt. Dat geldt voor de Unie-wetgever, maar ook voor het Hof van Justitie als het gaat om het maken van afwegingen of een concrete nationale maatregel zich wel verdraagt met de internemarktbepalingen. Het EU-rechtelijk kader van de interne markt biedt veel ruimte voor politieke afweging tussen eco-

nomische marktbelangen en andere publieke belangen door de wetgever en ook voor een juridische afweging door de rechter. We kunnen zelfs constateren dat door de tijd heen een steeds sterkere logica van wat behoort ten grondslag is komen te liggen aan de inrichting van de interne markt. Dit komt doordat de huidige ordening van de interne markt zich kenmerkt door het uitdrukkelijke streven naar een sociale markteconomie en door fundamentele rechten, het solidariteitsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en mainstreamingsbeginselen (die publieke belangen reflecteren) als belangrijke Verdragsrechtelijke marktordeningsprincipes. Bovendien gaan de Verdragen ervan uit dat de werking van de interne markt positief zal bijdragen aan het welzijn en de levensstandaard van burgers.

Gegeven de sterke link tussen de interne markt en het mededingingsrecht, past het niet binnen de rationaliteit van de interne markt dat de juridische belangenafweging binnen het mededingingsrecht zich beperkt tot het economische belang en consumentenwelvaart. Het zou in die zin logischer zijn dat ook binnen het mededingingsrecht andere publieke belangen meer nadruk krijgen en worden afgewogen tegen het marktbelang. Het mededingingsrecht lijkt nog veel meer gestoeld op een logica van wat nodig is, in plaats van het overkoepelende streven naar een sociale markteconomie en de borging van andere publieke belangen. Deze dwingen tot een coherente benadering waarbij sterk aan de vier vrijheden gelieerde terreinen vorm krijgen op basis van dezelfde richtinggevende beginselen. Daar zou tegenin kunnen worden gebracht dat het mededingingsrecht op ondernemingen is gericht en het niet vanzelfsprekend is dat ze publieke belangen nastreven zoals overheidsinstanties gehouden zijn dat te doen.

Dit brengt ons ook bij de risico's van een grotere variatie. Het voorgaande laat al zien dat variatie tussen de richtinggevende beginselen van de interne markt en sterk daaraan gelieerde beleidsterreinen problematisch is met het oog op het realiseren van een sociale markteconomie. Variatie tussen de lidstaten voor wat betreft hun invulling van de vier vrijheden zou ook een groot risico vormen, niet alleen voor de economische vervolmaking van de interne markt, maar ook voor de borging van de daarmee samenhangende sociale en publieke belangen. De algemene beginselen van Unietrouw en nuttige werking van het Unierecht stellen daaraan hoe dan ook grenzen.

Tegelijkertijd echter kunnen we ook constateren dat het brede scala aan beginselen dat aan de interne markt ten grondslag ligt, juist wel meer ruimte biedt voor nationale variatie, zeker waar geen EU-wetgeving van toepassing is. Deze beginselen bieden ruimte voor variatie doordat lidstaten bepaalde regels en praktijken ter behartiging van bepaalde publieke belangen voorrang mogen geven op het interne marktbelang. Wel kan worden opgemerkt dat juist wanneer er beleidsruimte is voor de lidstaten, ook hun verantwoordelijkheid groeit om het belang van vrij verkeer en de interne markt mee te wegen. Het toetsingskader dat het Hof voor dit

soort nationale regels heeft ontwikkeld is door de tijd heen wel eenvormig voor de vier vrijheden en biedt dus rechtszekerheid. Maar dat er niet altijd sprake is van een ‘gelijk speelveld’ voor marktpartijen en burgers in de lidstaten is een geaccepteerd gegeven binnen het internemarktrecht. Coherentie en divergentie gaan dus hand in hand en een voortdurend commitment aan de interne markt kan niet worden gewaarborgd zonder een zekere beleidsruimte voor de lidstaten. Problematisch is intussen dat op het terrein van sociale rechten en sociaal beleid de rechtspraak soms weinig ruimte laat voor nationale variatie, hetgeen niet altijd door de Unie-wetgever kan worden gecompenseerd, gezien de beperkte bevoegdheden op dit terrein.

Ook in andere opzichten kan het samengaan van coherentie en divergentie als een vast kenmerk van de ordening van het internemarktrecht worden gezien. Zo laten de interpretatie en reikwijdte van de vier vrijheden enerzijds een grote mate van convergentie zien, wat bijdraagt aan de uniforme toepassing van het internemarktrecht en de rechtszekerheid, maar is variatie in hun toepassingsbereik al ten dele erkend op Verdragsniveau. Het Verdrag voorziet bijvoorbeeld niet alleen in liberalisatie van het kapitaalverkeer binnen de EU, maar ook ten aanzien van derde landen. Daarnaast is variatie inherent aan de techniek van harmonisatie via richtlijnen als een belangrijk middel om de interne markt te realiseren. Deze laat verschillende vormen van discretionaire ruimte aan de lidstaten, zoals minimumharmonisatiemaatregelen, mogelijke uitzonderingsbepalingen en begrippen die ruimte laten voor interpretatie. Ten slotte laat de rechtspraak van het Hof niet alleen variatie zien in de interpretatie van het toepassingsbereik van de vier vrijheden, maar ook bijvoorbeeld als het gaat om de erkenning van horizontale werking daarvan.

De rationaliteit van de interne markt heeft ook gevolgen voor de institutionele dimensie, dat wil zeggen de rol van de diverse actoren op zowel Europees als nationaal niveau als het gaat om hun bijdrage aan een sociale markteconomie en de borging van publieke belangen. Denken vanuit een systeem van gedeelde beginselen en verantwoordelijkheid in plaats van uit een systeem van bevoegdheidsverdeling, zou bij kunnen dragen aan een minder technocratische Europese samenwerking (Habermas 2011). Er rust namelijk ook een grote verantwoordelijkheid op de lidstaten zelf om ervoor te zorgen dat de Europese sociale markteconomie daadwerkelijk vlees op de botten krijgt, afhankelijk van hoe zij binnen het kader van de Europese Raad algemene beleidslijnen uitzetten en hoe zij binnen de Raad invulling geven aan hun rol als Europese medewetgever op het terrein van de interne markt, het mededingingsrecht en het handelsbeleid. Hetzelfde geldt voor de uitoefening van hun bevoegdheden in het kader van het Europese sociale beleid. De Europese bevoegdheid is voornamelijk beleidscoördinerend, en dus hangt er veel af van de lidstaten zelf welke maatregelen zij treffen ter realisering van de beleidsdoelen die ze gezamenlijk op EU-niveau hebben vastgesteld. Een open proces van politiek-democratische besluitvorming en breed maatschappelijk debat over de

afwegingen van publieke belangen zou ook bijdragen aan de gewenste vermindering van de technocratische inkleuring. Nu is niet altijd duidelijk hoe die afweging precies heeft plaatsgevonden binnen de Raad, EP en Commissie, en wat de invloed is geweest van machtige lobbypartijen, bijvoorbeeld op het terrein van privacybescherming. Als het gaat om maatschappelijk gevoelige kwesties, zoals privacybescherming en detachering van werknemers, of het al dan niet toestaan van landbouwbestrijdingsmiddelen die mogelijk gevaar opleveren voor het milieu en de volksgezondheid, draagt een maatschappelijke debat daarover bij aan de belangenafweging die uiteindelijk haar beslag krijgt in Europese regels.

NOTEN

- 1 Unie-wetgeving op het terrein van de interne markt komt grotendeels tot stand op basis van artikel 114 VWEU, dat voorziet in besluitvorming volgens de gewone wetgevingsprocedure, zoals vastgelegd in art. 294 VWEU. In dit verband staat Unie-wetgever dan voor de Commissie als initiërende instantie en de Raad en het Europees Parlement voor de instanties die gezamenlijk tot een wetgevingsbesluit komen.
- 2 National Board of Trade (2015) *Economic Effects of the EU Single Market. Review of the empirical literature*, beschikbaar via: www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2015/Publ-economic-effects-of-the-european-single-market.pdf.
- 3 Ingevolge art. 2 VEU.
- 4 Het bovengenoemde Spaak-rapport lijkt dat tegen te spreken.
- 5 Art. 174 VWEU.
- 6 Art. 21 VEU.
- 7 Art. 24 en 31 VEU.
- 8 Art. 67 en 80 VWEU.
- 9 Wel wordt solidariteit ook genoemd in relatie tot economisch beleid (art. 122 VWEU), energiebeleid (art. 194 VWEU) en in de zg. solidariteitsclausule i.g.v. een terroristische aanval, natuurramp of door mensen veroorzaakte rampen (art. 222 VWEU).
- 10 Art. 4, lid 3 VEU en meer expliciet bijvoorbeeld in art. 24, lid 2 VEU.
- 11 De artikelen 35, 37 en 38 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie bevatten een soortgelijke verplichting ten aanzien van volksgezondheid, milieubescherming en consumentenbescherming.
- 12 Richtlijn 77/187/EEG, Pb. 1977, L 061/26.
- 13 Richtlijn 80/987/EEG, Pb. 1980, L 283/23.
- 14 Richtlijn 75/117/EEG inzake gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers, Pb. 1975, L 45/19, aangenomen op grond van art. 100 EEG; richtlijn 86/378 inzake gelijke behandeling in ondernemings- en sectoriele regelingen inzake sociale zekerheid, Pb. 1986, L 225/40, op grond van zowel artikel 100 als 235 EEG.
- 15 Zie voor een beknopt overzicht daarvan, het werkdokument van de diensten van de Commissie, Het sociaal acquis, SWD(2016)50 draft, 8.3.2016.
- 16 Mededeling van de Commissie, *Establishing a European pillar of social rights*, COM(2017)250 final, 26.4.2017.
- 17 De SER wees in 1990 trouwens al uitdrukkelijk op het belang van de sociale dimensie van de Europese interne markt in het licht van de sterk op liberalisering gerichte interne markt exercitie op grond van de Europese Akte van 1986, die in 1992 moest zijn afgerond; Advies Sociale dimensie Europa 1992, SER Advies 90/11.
- 18 HvJ 11 december 2007, C-438/05 (*Viking Line*) ECLI:EU:C:2007:772; HvJ 18 december 2007, C-341/05 (*Laval*) ECLI:EU:C:2007:809.
- 19 Zie Conclusie AG Trstenjak in zaak C-271/08, (*Europese Commissie t. Duitsland*), ECLI:EU:C:2007:809, ov. 186-188.

- 20 Verordening 1612/68, nu vervangen door Verordening 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, Pb. 2011, L141/1. Zie ook Verordening 883/2004 betreffende de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels, Pb. 2011, L166/1.
- 21 HvJ 11 juli 1985, zaak 137/84 (*Mutsch*) ECLI:EU:C:1985:335.
- 22 HvJ 17 april 1986, zaak 59/85 (*Reed*) ECLI:EU:C:1986:157.
- 23 HvJ 17 juni 1997, C-70/95 (*Sodemare*), ECLI:EU:C:1997:301, r.o. 29.
- 24 O.a. HvJ 12 mei 1998, C-85/96 (*Martinez Sala*) ECLI:EU:C:1998:217; HvJ 15 maart 2005, C-209/03 (*Bidar*), ECLI:EU:C:2005:169, r.o. 60.
- 25 O.a. HvJ 23 april 1998, C-120/95 (*Decker*) ECLI:EU:C:1998:167; HvJ 28 april 1998, C-158/96 (*Kohl*) ECLI:EU:C:1998:171.
- 26 Het pleidooi kwam in eerste instantie van Janez Potočnik, voorheen Eurocommissaris voor wetenschap en onderzoek (2007).
- 27 Richtlijn 2010/13/EU betreffende Audiovisuele mediadiensten, Pb 2010, L95/1.
- 28 De Commissie heeft inmiddels een voorstel gedaan voor de herziening van deze richtlijn. Met het nieuwe voorstel wil de Commissie blijkens de toelichting veranderingen op het vlak van de markt, de consumptie en de technologie verwerken en onder meer het toepassingsgebied van de richtlijn aanpassen, minderjarigen beter beschermen en regels voor reclame opstellen (Europese Commissie 2016, Voorstel tot wijziging Richtlijn 2010/13/EU, COM 2016 287 def.
- 29 Richtlijn 2015/2366 betreffende betalingsdiensten en de interne markt (PSD II), Pb 2015L 337/35.
- 30 Zie artikel 41 van richtlijn 2014/23/EU, Pb. 2014, L 94/1 en artikel 67 en overweging 92 van richtlijn 2014/24/EU, Pb. 2014, L 94/65 (*aanbestedingsrichtlijnen*).
- 31 HvJ 5 oktober 2000, zaak C-376/98 (*Tabaksreclame*), ECLI:EU:C:2000:544.
- 32 Artikel 16 vWEU. Daarin wordt overigens naast het privacy-aspect ook de bevoegdheid gegeven om het vrij verkeer van persoonsgegevens te regelen.
- 33 HvJ 10 maart 2005, C-336/03 (*Easycar*) ECLI:EU:C:2005:150; HvJ 18 oktober, C-34/10 (*Brüstle*) ECLI:EU:C:2011:669.
- 34 HvJ 6 oktober 2015, zaak C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650.
- 35 Een cruciale uitspraak in dit verband is HvJ 12 juni 2003, C-112/00 (*Schmidberger*) ECLI:EU:C:2003:333.
- 36 Zie bijvoorbeeld de uitspraak in HvJ 27 februari 2012, C-131/12 (*Google v Spain*) ECLI:EU:C:2014:317. Zie voor een uitgebreid overzicht van privacy vriendelijke uitspraken van het Hof van Justitie: Van den Brink et al 2018, Balanceren tussen differentiatie en uniformering in EU wetgeving: detachering en gegevensbescherming, par. 3.3, WRR Webpublicaties.
- 37 Zie bijvoorbeeld HvJ 6 september 2012, C544/210 (*Deutsches Weintor*) ECLI:EU:C:2012:526; en HvJ, C-283/11, 22 januari 2013, (*Sky Österreich*) ECLI:EU:C:2013:28.
- 38 Beschikbaar via: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_uitvoeringswet_avg.pdf.
- 39 HvJ 21 mei 1985, 47/84 (*Gaston Schul*). ECLI:EU:C:1982:135.
- 40 Overigens ligt dit anders bij internemarktwetgeving, die wel op puur nationale situaties van toepassing kan zijn.
- 41 HvJ 8 maart 2011, C-34/09 (*Ruiz Zambrano*) ECLI:EU:C:2011:124.

- 42 Zie, bijvoorbeeld, HvJ 20 mei 1976, 104/75 (*De Peijper*) ECLI:EU:C:1976:67; HvJ 24 maart 1994, C-275/92 (*Schindler*) ECLI:EU:C:1994:119; HvJ 28 november 1989, C-379/87 (*Groener*) ECLI:EU:C:1989:599; HvJ 16 december 2010, C-137/09 (*Josemans*) ECLI:EU:C:2010:774; HvJ 14 oktober 2004, C-36/02 (*Omega Spielhallen*) ECLI:EU:C:2004:614.
- 43 Zie, bijvoorbeeld, HvJ 2 februari 1994, zaak C-315/92 (*Clinique*); ECLI:EU:C:1994:34; HvJ 14 juli 1988, zaak 407/85 (*Drei Glocken*) ECLI:EU:C:1988:401; HvJ 11 december 2007, C-438/05 (*Viking Line*) ECLI:EU:C:2007:772.
- 44 Zie ook Witboek Toekomst Europa, beschouwingen en scenario's voor de EU27 tegen 2025, COM(2017)2025, 1 maart 2017.
- 45 Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union, COM(2017)495 def.
- 46 HvJ 21 september 1999, C-115/97 tot C-117/97 (*Brentjens*) ECLI:EU:C:1999:434; HvJ 12 september 2000, C-180/98 tot C-184/98 (*Pavlov*) ECLI:EU:C:2000:428.
- 47 HvJ 18 juli 2006, C-519/04 P (*Meca-Medina*) ECLI:EU:C:2006:492.
- 48 HvJ 19 februari 2002, C-309/99 (*Wouters*) ECLI:EU:C:2002:98.
- 49 EC 24 januari 1999, COMP.F.1/37.894 (CECED).
- 50 Zie Mededeling van de Commissie EUROPA 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, COM(2010) 2020 def.
- 51 Advies 1/75 van Het Hof van Justitie van 11 november [1975] ECR 01355, deel B (2).
- 52 Art. 207 (1) VWEU.
- 53 Zie art. 21 VEU.
- 54 Art. 21 (3) VEU.
- 55 Zie bijvoorbeeld het stelsel van algemene preferenties (SAP) (*General Schemes of Preferences*). De in 2006 ingevoerde SAP+ is een instrument van het Europese handelsbeleid met als de doelstelling de duurzame ontwikkeling in de ontwikkelingslanden te ondersteunen. De extra handelspreferenties zijn een stimulans voor ontwikkelingslanden om fundamentele internationale overeenkomsten m.b.t. de mensenrechten, arbeidsrechten, milieu en *good governance* toe te passen.
- 56 Een volledige lijst met alle afgesloten overeenkomsten en overeenkomsten die in onderhandeling is beschikbaar via: http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_in-place. Momenteel zijn er 33 verdragen in volle werking.

6 VARIATIES IN DE EUROPESE UNIE

6.1 INLEIDING

In het voorgaande hoofdstuk zijn de bestaande vormen van variatie binnen de interne markt behandeld. In het vervolg van dit rapport worden vormen van variatie besproken die zowel binnen als buiten de huidige Europese verdragsrechtelijke kaders vallen. In dit hoofdstuk brengen we de verschillende lijnen bij elkaar, waarmee een scala aan mogelijkheden zichtbaar wordt.

6.2 DRIE DIMENSIES VAN VARIATIE

Variatie kent drie dimensies: 1) een beleidsinhoudelijke, 2) een besluitvormingsmethodische en 3) een lidmaatschappelijke. Op basis hiervan kunnen de variatiemogelijkheden het best worden voorgesteld als een driedimensionaal continuüm, waarin per dimensie sprake is van een oplopende schaal van mate van uniformiteit.

Variatie in beleidsinhoud

De eerste dimensie heeft betrekking op de ruimte voor variatie binnen de beleidsinhoud, oftewel de ruimte voor verschillende interpretaties per lidstaat hoe bepaalde publieke belangen, doelen en waarden verwezenlijkt kunnen worden. Dit betekent dat landen verschillende prioriteiten en invullingen kunnen geven, maar wel betrokken blijven in een politieke vorm van solidariteit. Concreet gaat het hier om meer nationale beleidsruimte door middel van richtlijnen met minimumharmonisatie of open normen. Daarbinnen worden begrippen gehanteerd waardoor de lidstaten in relatief grote mate zelf kunnen invullen hoe ze beleid nationaal vormgeven. Ook Europese ‘beleidsaanwijzingen’ die tot stand komen binnen de OCM, waarbinnen de autonomie van de lidstaten maximaal blijft inzake de nadere invulling van beleid, vallen onder deze vorm van variatie. Aan het andere uiteinde vinden we verordeningen waarin die nationale beleidsruimte beperkt is. Het hoofdstuk over de interne markt kan inspiratie bieden met bestaande variatievormen binnen dit beleidsterrein.

De ruimte die zo voor lidstaten gecreëerd wordt, voorkomt dat spanningen door uiteenlopende wensen uitmonden in bijv. *opt-outs*. Deze *variatie in beleidsinhoud* biedt mogelijkheden om de verscheidenheid aan motieven een plek te geven in de Europese integratie, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de gezamenlijkheid. Via het politieke proces moet vervolgens iedere keer opnieuw blijken hoe groot die ruimte is.

‘Uitruil’ binnen een beleidsveld behoort ook tot de mogelijkheden. ‘Flexibele solidariteit’ in het kader van migratie, asiel en grenzen is daar een voorbeeld van. Variatie op dit terrein poogt niet te breken met de uitgangspunten van solidariteit, maar roept op tot meer aandacht voor de verschillen tussen landen. Asielbeleid kan zich zo bezien versterken in die regio’s (Noordwestelijke landen, de ‘bestemmingslanden’) waar de maatschappelijke steun en de mogelijkheden tot ontwikkeling het grootst zijn. Dat volledige harmonisatie een onbegaanbare weg blijkt, wil niet zeggen dat solidariteit niet op andere manieren vorm kan krijgen. Afkopen van verplichtingen door hogere bijdragen in fondsen is niet het enige alternatief. Transitlanden aan de oost- en zuidzijde kunnen mogelijk in de toekomst weer een grotere rol spelen op het gebied van circulaire migratie, wanneer de structuur van de economie en de werkgelegenheid dat beter toelaten.

Variatie in besluitvormingsmethode

De besluitvormingsdimensie gaat over de manier waarop beslissingen omtrent beleid en wetgeving gemaakt moeten worden: intergouvernamenteel, door middel van de communautaire methode, of misschien zelfs supranationaal?

Binnen een intergouvernamenteel verband is er geen bemoeienis van instellingen die boven de samenwerkende staten staan; bevoegdheden worden niet overgedragen en blijven te allen tijde op het nationale niveau. Dit betekent dat besluitvorming enkel op basis van unanimiteit kan plaatsvinden. De facto hebben staten per beleid en wetgeving een vetorecht en daarmee is het behoud van beleidsautonomie gegarandeerd. De open coördinatiemethode, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van wetgevende bevoegdheden en waarbij op basis van unanimiteit wordt besloten, behoort tot deze vorm van variatie.

Beleid en wetgeving die binnen de communautaire methode tot stand komen, gelden gelijkelijk voor alle deelnemende lidstaten en zijn gebaseerd op (1) supranationale instituties als initiatiefnemers en hoeders van de verdragsorde, (2) gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad en (3) codecisie van het Europees Parlement (gewone wetgevingsprocedure). Het verschil met een volledig supranationaal besluitvormingskader is dat het bij de communautaire methode door het gebruik van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming wel mogelijk is om blokkerende minderheden te vormen, bijvoorbeeld in de Raad. Dit betekent dat, in tegenstelling tot de supranationale methode, een gewone meerderheid onvoldoende is om tot een besluit te komen.

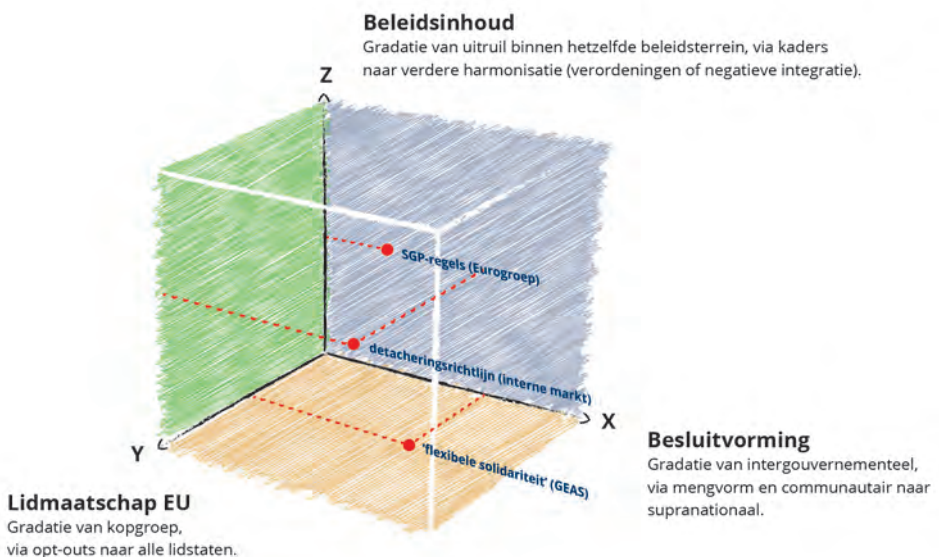
Variatie in lidmaatschap

De derde dimensie betreft lidmaatschap. Indien blijkt dat de ‘motieven voor collectieve actie’ van de lidstaten te ver uiteenlopen om publieke taken vorm te geven binnen de mogelijkheden van de communautaire methode of door middel van *variatie in beleidsinhoud*, dan kunnen de lidstaten overstappen op de meest drasti-

sche vorm van variatie, te weten *variatie in lidmaatschap*. Deze vorm van variatie betekent dat landen onvoldoende motivatie zien voor collectieve actie en dat gezocht moet worden naar een andere verhouding tussen de lidstaten. Men kan hierbij denken aan *opt-outs*, kopgroepvorming buiten de EU-structuren, overgangperiodes en nauwere samenwerking.

Hieronder worden de drie dimensies van variatie driedimensionaal voorgesteld in de vorm van een kubus. Op de x-as worden de mogelijkheden voor variatie in besluitvorming uitgezet. Er is sprake van een oplopende schaal van intergouvernementeel naar supranationaal. De y-as geeft de variatiemogelijkheden in EU-lidmaatschap weer. De lichtste vorm van integratie kan via de zogenoemde 'kopgroep' en de maximale vorm betreft alle EU-lidstaten, daartussen bevinden zich *opt-outs*. Tenslotte beeldt de z-as uit welke mogelijkheden aan variatie bestaan in de beleidsinhoud. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om 'beleidsaanwijzingen' binnen de OCM of 'uitruil' binnen hetzelfde beleidsterrein als minimale vorm van integratie. De maximale vorm betreft vergaande harmonisatie door bijv. verordeningen. Daartussen bevindt zich de meer of minder begrensde vrijheid van lidstaten om vorm te geven aan beleid binnen meer of minder specifieke Europese richtlijnen en andere kaders. Door middel van positionering van enkele concrete wetgevings- en beleidsinstrumenten worden de verschillende variatiemogelijkheden inzichtelijk gemaakt.

Figuur 6.1 Een driedimensionale weergave van variatiemogelijkheden in de EU



Om de mogelijkheden die variatie biedt ook daadwerkelijk te kunnen benutten is het vereist om met een open blik te kijken naar de mogelijkheden binnen de bestaande verdragen door (1) de motieven voor collectieve actie en de mogelijke institutionele ordes in samenhang te bezien, en zodoende (2) de fixatie op de communautaire methode los te laten en de daaruit voortkomende dwang voor het hanteren van bepaalde motieven voor collectieve actie.

6.3 EEN RICHTSNOER VOOR VARIATIE

Het uniformiteitsmodel van integratie – waarbij alle lidstaten dezelfde rechten en plichten hebben – heeft het integratieproces, en met name het *denken* erover, vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog gedomineerd. Het overwicht van dit model komt grotendeels voort uit de verwachting van wederzijdse voordelen van één Europese markt voor efficiency, groei en werkgelegenheid. Het feit dat deze verwachtingen in belangrijke mate zijn ingelost in de decennia na de Tweede Wereldoorlog, maar ook de angst om van deze voordelen verstoken te blijven, hebben het overwicht van het uniformiteitsmodel verder versterkt. Toch is in de Europese integratie vanaf het begin ook gebruikgemaakt van allerlei vormen van variatie in beleidsimplementatie, vaak gebaseerd op en verankerd in het subsidiariteitsbeginsel, en variatie in lidmaatschap. Gaandeweg hebben de verschillende vormen van variatie zich ontwikkeld tot instrumenten waarmee een oplossing gevonden kan worden voor het centrale probleem van collectieve actie. Dat probleem kan als volgt omschreven worden: hoewel de uitkomst van samenwerking overduidelijk in het belang van alle deelnemende staten is, wordt diezelfde samenwerking toch geblokkeerd door een of meer partijen omdat zij hun individuele voordeel belangrijker vinden. De Europese integratie heeft hier voortdurend mee te kampen.

Het loslaten van de fixatie op meer uniformiteit biedt ook nieuwe kansen voor een debat over de toekomst van de Europese integratie dat meer recht doet aan de realiteit. De nieuwe manier van kijken die de WRR voorstelt, maakt het mogelijk om voorbij het te versimpelde debat van nationale staat versus federatie te geraken. Deze gestileerde tegenstelling maakt discussies weliswaar overzichtelijk, maar doet de veelsoortige werkelijkheid van samenwerking, integratie en interdependentie onvoldoende recht. Niettemin houdt deze tegenstelling het debat over de toekomst van Europese integratie in de greep, alsof het uiteindelijk zou gaan om een zwart-witkeuze voor het ene of het andere ideaaltype, en het louter de institutionele orde van de samenwerking is die de werkelijkheid van Europa bepaalt. Beide veronderstellingen staan het zoeken naar echte oplossingen in de weg, wat goed mogelijk is binnen de bestaande kaders.

Variatie is niet op alle beleidsterreinen even goed mogelijk. Variatie kan ruimte creëren, maar er zitten ook beperkingen aan. Er zijn bovendien verschillende vormen en gradaties in variatie, zoals uit de inleiding van dit hoofdstuk blijkt. Uit het

opgebouwde analysekader in de voorgaande hoofdstukken en het in kaart brengen van de mogelijkheden tot variatie binnen de interne markt valt nu een richtsnoer af te leiden dat de toepassing van variatie in beleidsinhoud in de Europese integratie vooropzet, en deze tegelijkertijd verbindt met de mogelijkheid van variatie in lidmaatschap, die in het uiterste geval als oplossing kan dienen. Het richtsnoer voor de toepassing van variatie luidt als volgt:

Indien blijkt dat de ‘motieven voor collectieve actie’ van de lidstaten te ver uiteenlopen om Europese publieke taken vorm te geven binnen de bestaande mogelijkheden voor variatie in beleidsinhoud en uitruil binnen een beleidsveld die de verdragsrechtelijke en institutionele orde van de EU biedt, dan kunnen de lidstaten overstappen op de meest drastische vorm van variatie, te weten variatie in lidmaatschap.

De toepassing van dit richtsnoer kan leiden tot nieuwe inzichten, en in het bijzonder tot een herwaardering van de bestaande veelvormigheid in de EU. Dat is winst. Al was het alleen maar omdat die veelvormigheid in veel opzichten de kern vormt van het proces van Europese integratie in de afgelopen decennia. Niettemin wordt de bestaande veelvormigheid tot op heden niet altijd voldoende onderkend. Dit is voor de WRR de belangrijkste reden om een takenanalyse van de Europese Unie aan de hand van de in de voorgaande hoofdstukken gepresenteerde matrix aan te bevelen. Aan de hand daarvan kan immers duidelijk worden gemaakt via welke institutionele orde en op welke gronden tot collectieve actie kan worden overgegaan. Waarschijnlijk leidt dit in sommige gevallen tot een fundamentele herziening van de keuzen die uit het onderhandelingsproces zijn voortgekomen en in andere gevallen tot een verbetering en een betere motivering. Deze analyses vergroten de waarde van variatie en de precisie in de uitwerking.

Naast de in het voorgaande hoofdstuk beschreven variatie binnen de Europese interne markt, bestaan er nog diverse andere vormen van variatie binnen de huidige EU. Zo zijn er op het gebied van variatie in lidmaatschap de bekendere en in het oog springende vormen, zoals de Schengenzone, de eurozone en de *opt-outs* van EU-lidstaten bij verschillende beleidsterreinen. Maar ook tal van minder bekende samenwerkingsverbanden binnen de EU maken deel uit van het palet van variatie in lidmaatschap. Denk daarbij aan EU-strijdgroepen¹, de G6-bijeenkomsten over politie- en veiligheidsaangelegenheden², de zogenaamde ‘*big-three directoires*’³ of aan het TARGET euro betalingssysteem⁴.

De hier voorgestelde manier van kijken biedt niet alleen op bestuur gerichte verbetering. Essentieel is dat politici de oude gewoonte laten varen om de Europese besluitvorming voor te stellen als een horde die in puur nationaal belang moet worden genomen. Aan de hand van een goede analyse van de betrokken belangen kan variatie door politici en anderen die bij de besluitvormingsprocessen betrok-

ken zijn ook anders en overtuigender worden toegelicht: vanwege de sociaal-economische en sociaal-culturele verschillen binnen de EU is variatie in beleidsinhoud zinvol en kan variatie in lidmaatschap zinvol zijn, in het belang van zowel de lidstaat als het geheel.

In de volgende twee paragrafen gaan we dieper in op de stand van variatie in lidmaatschap (als meest vergaande vorm van variatie) en doen we suggesties om daar op een constructievere manier mee om te gaan.

6.4 VARIATIE IN LIDMAATSCHAP

Variatie in lidmaatschap is geen nieuw verschijnsel in de Europese integratie. Al voordat de basis voor 'nauwere samenwerking' werd gelegd in het Verdrag van Amsterdam, bestonden er manieren om aan de uniformiteit van het Europese beleid af te doen. Al bij de oprichting van de Europese Gemeenschappen is bepaald dat deze verdragen geen beletsel vormen voor het bestaan en de voltooiing van de regionale unies België-Luxemburg en Benelux (thans artikel 350 VWEU). Door de territoriale clausules gelden de verdragen op een aangepaste manier voor de zogenaamde ultraperifere gebieden van de lidstaten en enkele andere gebieden. Ook deze variatie in lidmaatschap bestaat al sinds de oprichting van de Gemeenschappen, thans artikel 349 VWEU.

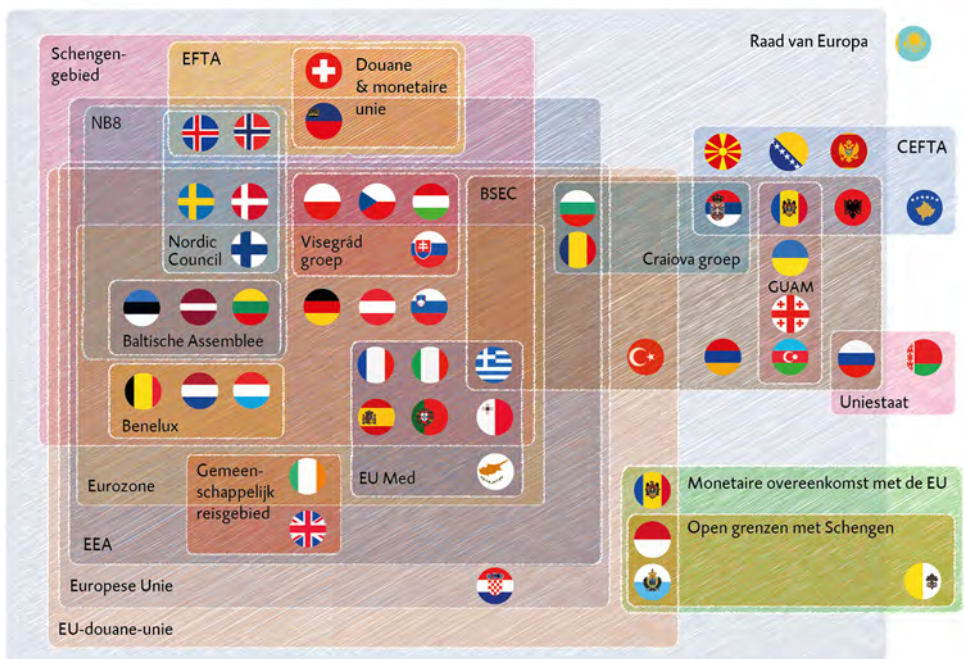
De belangrijkste variatie in lidmaatschap is opgenomen in de Titel over het Economisch en monetair beleid (Titel VIII van het Derde Deel van het VWEU), die onderscheid maakt tussen lidstaten die al dan niet de euro als munt hebben. Wegens de financieel-economische crisis en de dreigende deconfiture van sommige lidstaten van de eurozone is hierop voortgebouwd met een stelsel van separate verdragen en besluitvormingsstructuren (Fabbrini, Hirsch Ballin en Somsen 2015). Ook het opnemen van overgangsbepalingen bij de toetreding van nieuwe lidstaten was altijd al een staande praktijk, hoewel deze afwijkingen van het acquis bij de recentere toetredingen wel veel uitgesprokener zijn geworden.

Er zijn meer voorbeelden van variatie in lidmaatschap, waaronder de beperkte deelname van sommige staten aan de Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking (Titel V). Twee lidstaten (Polen en het Verenigd Koninkrijk) hebben zelfs een bijzondere positie gekregen met betrekking tot de rechterlijke handhaving van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;⁵ deze uitzondering staat op gespannen voet met de fundamentele waarden van de Unie. Artikel 31 VEU staat toe dat een lidstaat zich onthoudt van medewerking aan een besluit op het gebied van het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Artikel 42, tweede lid, tweede alinea, VEU aanvaardt variatie op het gebied van het Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid naargelang EU-lidstaten al dan niet tot de NAVO behoren. De uitvoering van

militaire missies kan worden toevertrouwd aan een groep lidstaten (artikel 42, vijfde lid, en artikel 44). Artikel 45, zesde lid, en artikel 46 voorzien in de mogelijkheid dat een deel van de lidstaten een permanente, gestructureerde samenwerking op militair terrein aangaat.

Het beeld dat hieruit voortkomt wordt verder bepaald doordat sommige niet-lidstaten deelnemen aan onderdelen van het EU-beleid en de daarbij behorende rechtsregels. Schematisch kan het in hoofdlijnen als volgt worden weergegeven:

Figuur 6.2 Europese variaties in lidmaatschap



Het is dus niet zozeer de vraag of variatie tot de mogelijkheden moet behoren om het Europese project succesvol te kunnen blijven voortzetten, maar eerder hoe variatie het best kan worden benut voor een zinvolle, overtuigender gemotiveerde vernieuwing van de Europese Unie. Dit kan zowel bestaande beleidsterreinen betreffen, wanneer de uniformiteit tot te veel spanningen blijkt te leiden, als nieuwe terreinen van samenwerking.

Voor de verdere ontwikkeling van variatie zijn op dit moment binnen de structuren van de EU twee wegen voorhanden.⁶ De ene is die van de sinds het Verdrag van Amsterdam (1997) bestaande procedure voor nauwere samenwerking, die enkele malen is herzien en nu als Titel IV deel uitmaakt van het VEU. Buiten de terreinen

van exclusieve bevoegdheden van de Unie kunnen lidstaten overgaan tot een nauwere samenwerking, die de structuren van de Unie benut. De andere weg is die van de separate akkoorden, die buiten de structuren van de Unie omgaan maar daar wel bij aanhaken, zoals de nadere verdragen over de monetaire samenwerking. Ook het Verdrag van Prüm op het gebied van de terrorisme- en criminaliteitsbestrijding, dat in 2005 door een aantal lidstaten gesloten werd, ging tot 2008 geheel, en daarna gedeeltelijk, buiten de EU-structuren om.

Wat opvalt bij de bestaande variatie in lidmaatschap is dat deze gewoonlijk voortkomt uit verschillen van inzicht of verschillen in tempo van aanvaarding. Wat op die situatie van variatie volgt is te omschrijven als een methode van *'learning by doing'*. Daardoor mondt de initiële samenwerking, die niet voor allen bindend was, later vaak uit in een hechter en breder samenwerkingsverband, dat veelal een plaats vindt binnen de gewone structuren van de EU (eventueel met *opt-outs*). Voorbeelden hiervan zijn de Verdragen van Schengen, die met het Verdrag van Amsterdam in het EU-acquis zijn geïntegreerd.

6.5 **BEOORDELING VAN DE WENSELIJKHEID VAN VARIATIE IN LIDMAATSCHAP**

De hierboven beschreven variatie in lidmaatschap wordt bepaald door het verloop van de besluitvorming. Dit onderscheidt zich van variatie als een bewuste keuze. Bij de ontwikkeling van deze 'bewuste keuze tot variatie' kan gebruik worden gemaakt van analyses uit hoofdstuk 4 t/m 6 en de aangereikte richtsnoeren in dit hoofdstuk. Die analyses kunnen ook de bouwstenen voor de politieke argumentatie leveren. Daarbij is de ruimte die deze analyses bieden voor temporele dynamiek cruciaal: omstandigheden en inzichten zijn immers altijd in beweging. Door variatie op deze manier te benaderen krijgt zij een proactiever en vooral bewuster karakter. Waar het vrije personenverkeer gepaard ging met feitelijk niet te dichten grenzen, was er in de jaren tachtig bijvoorbeeld de behoefte aan meer grensoverschrijdende politieke en justitiële samenwerking, waaronder *hot pursuit* over de grens. Evenzo zullen de lidstaten die de euro als munt hebben eerder de noodzaak ervaren gezamenlijk sociaal-economisch beleid te ontwikkelen. In beide gevallen is het gelukt om via de reële dynamiek van het beleid de valkuil van onhoudbare institutionele uniformiteit te ontwijken en zijn gecomplceerde uitwegen gevonden.

Variatie in lidmaatschap zou moeten inhouden dat samenwerking – met betrekking tot de snelheid of de doelen van bepaald Europees beleid – niet wordt opgezet als uitweg uit stagnerende besluitvormingsprocedures, maar om recht te doen aan een reëel verschil tussen de lidstaten. Variatie in lidmaatschap moet dus reeds in het stadium van beleidsvoorbereiding aan de orde worden gesteld. Dit leidt dan tot formele en informele arrangementen, binnen of buiten het Europese constitutio-

nele kader (lidmaatschaps- en toetredingsvariatie naast verschillende vormen van economische en handels- en veiligheidsrelaties). Hierdoor gaan voor de actoren op het EU-toneel verschillende rechten, plichten en perspectieven op het integratieproces gelden.

Lidstaten kunnen om uiteenlopende redenen overgaan tot een vorm van variatie in lidmaatschap. Die redenen kunnen bijvoorbeeld zijn: (1) het behartigen van bepaalde (geopolitieke) belangen, (2) de symbolische werking ervan, (3) het verwezenlijken van de verbondenheid met een bepaalde regio, of (4) om bij een verbreding aan lidstaten, culturen, achtergronden en wensen toch verdieping mogelijk te maken. Dergelijke politieke motieven sporen niet vanzelf met de in de motieven voor collectieve actie (logica van wat behoort en logica van wat nodig is) gelegen redenen om een bepaald beleidsterrein, of een bepaald stuk wetgeving, een beperktere gelding te geven. Een verdere ontwikkeling van variatie in lidmaatschap zal dus ook moeten worden gedragen door een inhoudelijke argumentatie, die consistent is met de argumentatie voor andere beleidsterreinen. Het meest expliciete en uitgewerkte pleidooi voor zo'n variatie in lidmaatschap stamt uit 1994 en was afkomstig van de Duitse politici Wolfgang Schäuble en Karl Lamers, destijds fractievoorzitter en fractiewoordvoerder op Europees terrein van de CDU-fractie in de Bondsdag. Hun voorstel verdween destijds spoedig in een la, ook in Nederland. De relevantie ervan is echter groot gebleven.⁷ Ook in de EU van vandaag is deze groot genoeg om de hoofdpunten kort de revue te laten passeren.

Box 6.1 Schäuble-Lamers-Papier

De aanleiding voor het 'Schäuble-Lamers-Papier' was 'het kritische punt' waarop het proces van Europese integratie in 1994 was aanbeland in de ogen van deze CDU-Bondsdagleden, destijds respectievelijk fractievoorzitter en buitenlandwoordvoerder. Hun diagnose luidde: "als het in de komende twee tot vier jaar niet lukt een oplossing te vinden voor de oorzaken van de huidige gevaarlijke tendens, dan zal de EU zich ontwikkelen [...] tot een soort vrijhandelszone, die onvoldoende zal zijn om de wezenlijke problemen van de Europese samenlevingen het hoofd te kunnen bieden". Wat waren de oorzaken en problemen waar Schäuble en Lamers op doelden?

Samengevat zagen zij drie hoofdproblemen. Ten eerste was er het probleem van de uitbreiding: van de zes stichters van het integratieproces naar de twaalf leden op het moment waarop zij hun stuk schreven, en naar nog veel meer leden wanneer voormalige EFTA-landen Zweden, Oostenrijk en Finland zouden toetreden (wat in 1995 gebeurde) en ook voormalige Warschaupactlanden in beeld zouden komen als leden. Dat laatste werd in 1994 alsmear aannemelijker. Volgens Schäuble en Lamers waren de bestaande EU-instituties hier niet voor toegerust.

Schäuble en Lamers waren niet tegen de EU-uitbreiding, integendeel, maar zij constateerden wel dat dit proces een tweede probleem in de hand werkte. Door het toenemende aantal leden gingen de belangen van de lidstaten verder uiteenlopen. Dat was een logisch gevolg van de steeds grotere verschillen tussen de economieën van de EU. Bovendien dreigde de diversiteit in belangen en visies die zo de EU binnenkwam de mogelijkheden voor het compromis – de essentie van de naoorlogse Europese integratie – te overvleugelen. Dit was op termijn een groot risico. Ten derde zagen Schäuble en Lamers een gevaarlijke versterking van wat zij destijds “regressief nationalisme” noemden. Deze hang naar de oude natiestaat groeide langzaam maar zeker op een voedingsbodem van toenemende angst voor verlies van welvaart en welzijn. Die angst werd aangewakkerd door de afkalving van oude zekerheden. Werkloosheid, inkrimping van de verzorgingsstaat en immigratie voedden een defensieve reflex om zich terug te trekken binnen de grenzen van de nationale staat. Ook dit gaf volgens Schäuble en Lamers reden tot bezorgdheid. Deze reflex dreef immers op een ontkenning van de problemen van het post-Koude Oorlog-tijdperk en de globalisering. Oplossingen voor die sleutelproblemen zou daardoor onmogelijk kunnen worden.

In dit krachtenveld van nieuwe problemen kon de EU alleen overleven als het hart van het nieuwe, zich uitbreidende integratieproces stabiel bleef. De ontketende centrifugale krachten konden alleen onder controle worden gehouden als zij een tegenwicht zouden krijgen in de vorm van vergaande verdieping van integratie. Volgens Schäuble en Lamers moest dit de absolute prioriteit blijven voor Duitsland en Europa. Alleen zo konden de geesten van het duistere Europese verleden ook na de Koude Oorlog bezworen worden. De grote vraag was: hoe? Hoe moest die stabilisering van de zich uitbreidende EU eruitzien?

Het plan van Schäuble en Lamers heette “*die weitere Festigung des Kerns*”, een kern-Europa. Dat zou gebouwd moeten worden rond de Frans-Duitse as, het centrum van de succesconstructie uit de Koude Oorlog: West-Europa.

Dit was in 1994 geen vanzelfsprekend voorstel. De bijzondere positie van West-Europa werd in de jaren negentig immers in hoog tempo ontmanteld, omwille van de Europese eenwording. Schäuble en Lamers pleitten er wel voor dat de essentialia uit dat succesvolle West-Europa behouden zouden blijven. Het kern-Europa dat zij voor ogen hadden bestond uit vijf landen: Frankrijk, Duitsland, Nederland, België en Luxemburg.

Voor Schäuble en Lamers was het cruciaal dat hun kern-Europa slechts een middel was, geen doel op zich, en dat was de redding van de EU. Volgens Schäuble en Lamers was een kern-Europa de beste manier om de gevaarlijke spanning te verminderen die was ontstaan tussen de EU-uitbreiding enerzijds en de verdieping van de integratie in de vorm van de muntunie anderzijds. Alleen een sterk kern-Europa zou kunnen bewijzen dat het mogelijk was tegelijkertijd uit te breiden en te verdiepen.

De leden van het kern-Europa dat zij voor zich zagen waren daarom de lidstaten die niet alleen bewezen hadden de politieke wil te hebben om te integreren, maar dat ook zouden kunnen in het kader van de muntunie waartoe was besloten in het Verdrag van Maastricht. Dat laatste was doorslaggevend.

Na 'Maastricht' betekende verdieping van integratie nu eenmaal economische en monetaire integratie. Italië hoorde daarom niet bij de kern van Schäuble en Lamers, laat staan Griekenland. Alleen de vijf genoemde landen zouden ook daadwerkelijk kunnen komen tot de vergaande Europese samenwerking op sociaal-economisch, budgettair en fiscaal beleidsterrein die noodzakelijk was voor een robuuste muntunie. En alleen die kopgroep van landen kon op basis van economische fitheid en politieke wil de benodigde democratische controle 'europeaniseren', en de toekomstige muntunie via die kanalen (concurrentievermogen, politieke wil en democratische controle) vitaal houden.⁸

De timing van het Schäuble-Lamers-Papier was erop gericht hun kopgroepsscenario via de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam (1997) in verdragsteksten te gieten. Het kernpunt: een kopgroep die op basis van harde criteria voor een gezonde economie verder kon én wilde integreren zouden in die ambitie niet geblokkeerd mogen worden door een veto van andere EU-leden.

Het Schäuble-Lamers-plan sneefde al spoedig in de aanloop naar 'Amsterdam'. De Italianen waren geprovoceerd en beledigd, de Fransen wantrouwend. Een van de kardinale problemen was dat het plan te duidelijk onderscheid maakte tussen 'wij' en 'zij'. De motieven van de Duitse 'Europeanen' Schäuble en Lamers werden openlijk in twijfel getrokken. Behelsden hun voorstellen immers niet juist de fragmentatie die zij zeiden te willen voorkomen? Hun belangrijkste boodschap, die jaren later door Lamers werd samengevat als 'iets meer Europa gaat niet', werd daardoor niet gehoord.

6.6 CONCLUSIE: PROACTIEF OMGAAN MET VARIATIE

De huidige situatie in de EU dwingt opnieuw na te denken over de mogelijkheden van bestaande vormen van variatie en daar bewuster en proactiever mee om te gaan. In de voorgestelde vormen van variatie wordt primair gevarieerd in de beleidsinhoud, maar variatie in lidmaatschap behoort ook zeker tot de mogelijkheden. Daarbij is van belang dat een bewuster gebruik van variatie kan bijdragen aan meer gevoel van controle, en een alternatief kan bieden voor vertrouwen op de 'bindende werking' van de communautaire methode met alle lidstaten en de daarmee geassocieerde convergentie. Dit wordt onderstreept door het Witboek van de Europese Commissie en de Frans-Duitse initiatieven die daarop volgden (zie hoofdstuk 2). Hiermee worden opties voor een 'Europa van meer snelheden' nadrukkelijk op de Europese politieke agenda gezet.

Er kleven ontegenzeggelijk ook bezwaren aan variatie. Variatie is soms complicatie. Een overijlde en kritiekloze omhelzing daarvan zal de geloofwaardigheid van het Europese project niet redden, misschien zelfs schaden. Als het niet uit lijkt te maken wie zich al dan niet aan Europees beleid bindt, waarom is het Europees beleid dan überhaupt zo belangrijk? Er moeten dan ook zowel voor het aangaan van nauwere samenwerking als voor *opt-outs* en buiten de EU-structuur gecreëerde vormen van samenwerking voorwaarden worden gesteld, die voorkomen dat de EU verwordt tot een duiventil of een buffet. De volgende hoofdstukken zullen onderzoeken welke voorwaarden voor welke situaties kunnen gelden.

Variatie moet minder 'opportunistisch' plaatsvinden dan tot nu toe het geval was. Eerder zal men moeten denken aan een herijking op basis van de uit de verdragen af te leiden beleidsterreinen van de EU. Niet alle lidstaten hoeven de EU voor al deze terreinen te aanvaarden. Waar zij dat wel doen, kan hun rechtsorde als voorheen geïntegreerd worden door middel van de communautaire methode, zodat er geen hybride situaties ontstaan per richtlijn, verordening of beleidsmaatregel.

Een te nauwe focus op de details en de techniek van variatie, op het 'hoe', kan afleiden van de vragen naar het 'waarom'. In de voorgaande hoofdstukken is daarom ook een ander perspectief uitgewerkt, een perspectief dat aansluit op de behoefte aan variatie, maar daar uitdrukkelijk een inhoudelijke invulling aan geeft. Die invulling heeft alles te maken met de noodzaak tot herijking: het zien van de publieke taken en de vervulling daarvan tegen de achtergrond van publieke belangen, doelstellingen en waarden.

Om de mogelijkheden van variatie te onderzoeken zullen in de volgende hoofdstukken enkele actuele vraagstukken worden gezien: de Economische en Monetair Unie (hoofdstuk 7) en migratie, asiel en grensbewaking (hoofdstuk 8). Hoofdstuk 7 en 8 zetten het perspectief en verschillende vormen van variatie verder door om de bestaande veelvormigheid in beeld te brengen en de mogelijkheden te verkennen. Centraal staan dus zowel de *vorm* van de samenwerking (wie werkt samen op welk onderwerp op welke manier) als de *inhoud* van de variatie: welke balans tussen de verschillende publieke belangen wordt gezocht, hoe verhouden de fundamentele waarden en publieke goederen zoals stabiliteit en veiligheid zich tot elkaar. De hoofdstukken zijn bedoeld ter illustratie van de hoofdlijn van dit rapport.

NOTEN

- 1 EU-strijdgroepen zijn een type snelle reactie-eenheid binnen de strijdkrachten van de EU. Het zijn samengestelde bataljons (bataljonstaakgroepen) van ongeveer 1500 militairen. Veel strijdgroepen zijn multinationalaal: de militairen zijn afkomstig uit verschillende EU-lidstaten. Grotere lidstaten dragen soms hun eigen battlegroups bij, terwijl kleinere lidstaten gezamenlijk groepen vormen. Er nemen vier niet-EU lidstaten deel: Noorwegen en Turkije (NAVO-landen) en Macedonië en Oekraïne (niet-NAVO landen). EU lidstaten Denemarken en Malta doen momenteel niet mee aan een strijdgroep.
- 2 De Groep van Zes is een informeel samenwerkingsverband tussen de zes grootste lidstaten van de EU op het gebied van terrorismebestrijding, immigratiebeleid en rechtshandhaving. De samenwerking begon in mei 2003 als G5, waarbij aanvankelijk Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Italië meededen. Vanaf 2006 is ook Polen lid van dit overlegorgaan tussen ministers van binnenlandse zaken.
- 3 Met de “*big three directoires*” wordt gerefereerd aan de informele samenwerkingsverbanden binnen het Europese defensie- en veiligheidsbeleid van de grootsteden machtigste drie EU-lidstaten het VK, Frankrijk en Duitsland die in het leiderschapsvacuum zijn gesprongen (Hill 2011).
- 4 TARGET (Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer), was een Europees interbancair betalingssysteem, dat in november 2007 werd vervangen door TARGET2, een uniform betalingssysteem van het Europees Stelsel van Centrale Banken. TARGET werd opgezet om interbancaire betalingen tussen de diverse deelnemers van de Economische en Monetaire Unie te bevorderen. Internationale betalingen tussen commerciële banken worden gefaciliteerd door de nationale centrale banken waarbij de Europese Centrale Bank de rol kreeg van *clearinghouse*.
- 5 De bepalingen van dit protocol luiden:
Artikel 1
 1. Het Handvest verleent het Hof van Justitie van de Europese Unie noch enig hof of enige rechtbank van Polen of het Verenigd Koninkrijk de bevoegdheid te bepalen dat de wetten, regelgeving of administratieve bepalingen, praktijken of maatregelen van Polen of het Verenigd Koninkrijk in strijd zijn met de grondrechten, vrijheden en beginselen die in het Handvest zijn herbevestigd.
 2. Met name, en om twijfel te voorkomen, voorziet titel IV van het Handvest niet in rechten voor de justitiabele die op Polen of het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijn, behalve voor zover de wetgeving van Polen of het Verenigd Koninkrijk in dergelijke rechten voorziet.

Artikel 2

Voor zover een bepaling van het Handvest verwijst naar de nationale wetgevingen en praktijken, is zij in Polen en het Verenigd Koninkrijk alleen van toepassing voor zover de daarin vervatte rechten of beginselen erkend zijn in het recht of de praktijken van Polen en het Verenigd Koninkrijk.

- 6 Voor een compleet overzicht van de belangrijkste vormen van variatie in lidmaatschap binnen de huidige verdragskaders zie De Witte 2018.
- 7 Aan de vooravond van de oprichting van de Europese Conventie die een Grondwet moest ontwerpen, kwam de discussie over kopgroepen en differentiatie opnieuw aan de oppervlakte. Er gingen toentertijd prominente stemmen (Fischer, Chirac, Delors) op om een permanente kopgroep op te richten. Maar de Verklaring van Laken en de Europese Conventie richtten zich ondanks deze atmosfeer op een nieuw gemeenschappelijk kader voor iedereen, omdat men weg wilde blijven bij het label van 'tweederangs' lidstaat.
- 8 Het is niet toevallig dat het idee van een kern-Europa van de Duitse christendemocraten kwam. Het idee, zoals uitgewerkt door Schäuble en Lamers, gaat terug op de 'ordoliberales' visie op de mogelijkheden en onmogelijkheden van economische integratie. In die visie staat het adequaat functioneren van de markt centraal. Dat wil op de allereerste plaats zeggen: integratie moet geschraagd worden door de betrokken (en naar elkaar toegroeiende) economieën én dat moet spontaan gebeuren; dus zonder dat daar een centralistische herverdelingsbureaucratie aan te pas komt. In andere woorden: economische integratie is als een schakelketting. Zij kan alleen duurzaam zijn, wanneer de schakels sterk genoeg zijn, de sociale zekerheid adequaat, en de afzonderlijke economieën gezond genoeg. De welvaart en het welzijn moeten per schakel verdiend worden, en wel via stabiele prijzen, sobere huishoudboekjes en harde valuta (bewaakt door een onafhankelijke centrale bank). Integratie kan dat enorm stimuleren, maar ook frustreren, bijvoorbeeld als die integratie de opstap blijkt naar een vergemeenschappelijking van schulden of een schuldenunie, omdat de verschillen tussen de integrerende economieën te groot zijn en de concurrentie op de markt voor sommigen van de leden te hevig blijkt. In de Europese integratie is deze ordoliberaal geïnspireerde logica wel invloedrijk geweest, maar nooit helemaal opgegaan, ook in de eurozone niet.

7 VARIATIE EN DE EURO

7.1 INLEIDING

De Europese Economische en Monetaire Unie en de euro en eurozone die daaruit voortkwamen, zijn vaak voorgesteld als een ultiem en onomkeerbaar project van Europese eenwording, of zelfs als een historische noodzaak in een cruciaal tijdsgewricht van grote veranderingen in de wereldpolitiek. Vandaag de dag worden echter vraagtekens geplaatst bij dit bindende verhaal van diepere integratie en eenwording via de muntunie. Nieuwe feiten versterken de twijfel; zo wordt de belofte van convergentie al een aantal jaren niet meer ingelost (Bara et al. 2017: 6; AIV 2017: 15-21). In de context van de financieel-economische crisis van de afgelopen jaren heeft het bestaan van de euro de politieke steun voor de Europese integratie hevig op de proef gesteld. Daartegenover kan echter ook gesteld worden dat in het doorstaan van al deze stormen een bewijs gezien kan worden voor de veerkracht van het Europese integratieproces.

Verdere stabilisering van de eurozone is nodig, zowel financieel-economisch, als in termen van vertrouwen. Dit vraagt om verdere verandering. Het is reëel noch wenselijk om die verandering vorm te geven via een kwantumsprong van federalisering. Maar het is evenmin reëel en wenselijk om ontmanteling van de bestaande muntunie na te streven. Ook liggen in de ontstane politieke en maatschappelijke context vergaande herzieningen moeilijk (Boot & Van Riel 2014), ondanks de voor verdragsherziening aan te voeren argumenten (Fabbrini, Hirsch Ballin & Somsen 2015). Rekening houdend met dit krachtenveld bestaan er echter mogelijkheden die wel op een haalbare en wenselijke manier kunnen worden uitgewerkt, waarbij de gedachtegang van ‘variatie’ behulpzaam kan zijn. Hierbij kan worden aangetekend dat de eurozone zelf thans reeds een vorm van variatie binnen de Europese Unie vormt, omdat niet alle lidstaten daarvan deel uitmaken (en enkele niet-lidstaten wél). In dit hoofdstuk worden dergelijke mogelijkheden verkend en uitgewerkt. Dit gebeurt tegen de achtergrond van de wordingsgeschiedenis van de muntunie tot nu toe.

Op de financiële markten werd vanaf 2010 langdurig en krachtig gespeculeerd op de ineenstorting of opsplitsing van de monetaire unie, en vervolgens op ‘exits’ uit de eurozone. Deze verwachtingen van fragmentatie en exits zijn tot dusver niet uitgekomen, maar doemscenario’s zijn nog steeds niet uitgesloten, met als meest recente risicofactor het aan het bewind komen van de Lega-M5S regering in Italië. De onbestendigheid van de eurozone heeft heftige consequenties gehad. Voorbeelden daarvan zijn de ontregelende divergentie in rentespreads, kapitaalvlucht en *bail out* van transnationaal verweven banken met nationaal belastinggeld (wat duidelijk maakte dat er sprake was van een ongezonde wederzijdse afhankelijkheid

van overheden en banken). Daarnaast werkt de discussie over de verdere bestending van de toekomst van de euro polarisatie in de hand, zowel in de binnenlandse als in de Europese politiek. Voortdurende zorgen over de kwetsbaarheid van de muntunie blijven prominent aanwezig.¹

In het debat over de bestending van de toekomst van de euro zet tegenspraak de toon. Doelstellingen van financiële stabiliteit en concurrentievoordelen op basis van schaalvergroting en verdieping van interdependentie staan op gespannen voet met zorgen over verlies aan nationale en Europese controle, onvrede over inperking van het nationale budgetrecht en vrees voor verwaarlozing van de sociale dimensie of institutionalisering van *free riding* en *moral hazard* (onder meer via de ECB, het *Europees Stabieleitingsmechanisme* (ESM) en eventueel nog op te richten of verder te vullen fondsen, bijvoorbeeld in het kader van de Bankenunie).²

Uiteindelijk draait het ook in het debat over de toekomst van de euro echter om dilemma's rond de productie van collectieve goederen, in de betekenis die daar in dit rapport aan gegeven wordt. Normatieve overwegingen worden hierbij vaak gekenschetst als weerspiegelingen van het algemene belang ('logica van wat behoort') en afgezet tegen overwegingen op basis van een calculatie van kosten en baten ('logica van wat nodig is'). Vanuit dat perspectief gaat dit hoofdstuk dieper in op de specifieke beleidsdilemma's die het debat over de toekomst van de muntunie bepalen. De WRR stelt zich ten doel vanuit de gedachtegang van variatie te wijzen op richtingen voor mogelijke verdere versterking van de eurozone, die aansluiten bij recente ontwikkelingen in politiek en economie. De WRR onthoudt zich daarbij van gedetailleerde aanbevelingen ten aanzien van de complexe vraagstukken die verbonden zijn met de toekomst van de euro en de EMU.

De EMU-problematiek heeft verschillende facetten:

- een budgettaire dimensie (wat moeten we met uit de hand lopende staats-schulden en noodhulp op dit terrein en wat betekent dit in termen van risico-deling?);
- een economische dimensie (wat zijn de consequenties van verschillen in productiviteit, economische groei, export etc. tussen lidstaten?);
- een financiële dimensie (wat te doen tegen de potentiële destabiliserende werking van kapitaalstromen? welke organisatievorm is passend voor het bankwezen?);
- een monetaire dimensie (welk monetair beleid doet recht aan de (grote) verschillen tussen eurolidstaten?);
- en een institutioneel-politieke dimensie (hoe kan de democratische legitimiteit van de muntunie en het eurobestuur worden versterkt?)

In dit rapport bespreekt de WRR deze dimensies in samenhang, maar legt daarbij – binnen het beperkte bestek van dit hoofdstuk – de meeste nadruk op de budgettaire dimensie, omdat deze in het hart zit van de EMU en euro zoals die zijn opgebouwd sinds het Verdrag van Maastricht. De andere drie dimensies zullen op verschillende plekken in dit hoofdstuk wel aangestipt worden.

In algemene zin geldt dat het uitwerken van mogelijkheden van variatie in de euro en EMU zeer complex is (complexer dan op sommige andere beleidsterreinen). Dit hoofdstuk moet derhalve gezien worden als een verkenning van mogelijkheden die variatie zou kunnen bieden voor het bestendigen van de toekomst van de euro voorbij de crisis. Als zodanig is het een nadere precisering van de hoofdboodschap van dit rapport (en geen omvattende separate studie naar oorzaken van, en oplossingen voor, de problemen in de euro, of een algemene economische analyse van de problematiek). Dit hoofdstuk neemt als uitgangspunt de (ad hoc)variatie in de muntunie die van meet af aan ontstaan is, en in de recente jaren van crisis op vele manieren is toegenomen. Het richt zich in eerste instantie op mogelijkheden die variatie kan bieden voor de stabilisering van de muntunie op de middellange termijn binnen de bestaande verdragskaders, in *steady state*.

Bij het verkennen van mogelijkheden om de muntunie te veranderen vanuit het perspectief van variatie en deze zo te verbeteren, is het essentieel dat rekening gehouden wordt met het geschonden vertrouwen als gevolg van de eurocrisis. Anders gezegd: veranderingen en oplossingen moeten bijdragen aan herstel van onderling vertrouwen (tussen lidstaten) en het draagvlak en de democratische legitimiteit van de muntunie (in de lidstaten).

Bij dit alles speelt op de achtergrond de cruciale vraag: hoe kunnen alle eurolidstaten, van Griekenland tot Nederland, een geloofwaardig lid van de euro worden en blijven? Het is inherent aan het ontwerp van de muntunie, zoals neergelegd in het Verdrag van Maastricht, dat het bij het beantwoorden van deze vraag in eerste instantie draait om de eigen verantwoordelijkheid van de eurolidstaten. Dit is het meest zichtbaar in de 3%-norm (voor begrotingstekort) en de 60%-norm (voor overheidsschuld) die sinds het Verdrag van Maastricht zijn opgenomen en als zodanig van fundamenteel belang zijn voor de muntunie.

Toch is de neiging in veel plannen voor verandering van de eurozone om juist meer verantwoordelijkheid neer te leggen bij de Europese instituties – zoals de EC en de ECB – en dus niet bij de lidstaten (Schmidt 2016: 5). Het is echter de vraag of het geschonden vertrouwen hersteld kan worden met louter verdere versterking van de euro in de vorm van meer bevoegdhedenoverdracht aan Europese instituties. Hoewel potentiële oplossingen voor de problemen in de euro vaak gebracht worden in de vorm van verdere bevoegdhedenoverdracht, inclusief de overwegend technocratische argumenten die daarbij horen, valt juist daar – in die technocratie

en bevoegdhedenoverdracht – niet de weg vooruit te vinden die nodig is voor herstel van vertrouwen. Waar dan wel? Voordat we een antwoord kunnen formuleren op die vraag moeten we naar de kern van de huidige impasse.

De oplossingsrichtingen binnen de bestaande kaders worden begrensd door twee uitersten. Aan het ene uiterste is dat een versterking van het Stabiliteits- en Groei-pact (SGP), de bovengenoemde 3%- en 60%-normen, met maximale eigen verantwoordelijkheid bij de lidstaten. Aan het andere uiterste bevinden zich oplossingen door verdere communautarisering van de euro, met maximale overdracht van bevoegdheden aan de EC (met verantwoording aan het EP), bijvoorbeeld in de vorm van een ‘minister van financiën’. Beide uitersten leiden echter al snel tot grotere afstand van de nationale democratieën (handhaven SGP door supranationale mechanismes, (uit)bouw van instituties). Beide uitersten hebben hun uitgesproken voor- en tegenstanders onder de eurolidstaten. Dit is de kern van de impasse die eurozone in de greep houdt.

Paragraaf 7.2 neemt de huidige impasse als uitgangspunt en plaats deze tegen de achtergrond van de ontstaansgeschiedenis van de euro en de botsing tussen de ‘logica van wat behoort’ en de ‘logica van wat nodig is’ die de ontwikkeling van de euro in de laatste jaren kleurt. Vandaaruit opent deze paragraaf een nieuw perspectief op de vraag: Waar zouden, gegeven de huidige situatie, mogelijkheden voor variatie in de EMU en euro kunnen liggen?

In paragraaf 7.3 wordt een begin gemaakt met het beantwoorden van deze vraag in de vorm van de uitwerking van drie mogelijke routes voor variatie in de EMU en euro. Het gaat daarbij om mogelijkheden waarin variatie (het naast elkaar bestaan van verschillende arrangementen) en gemeenschappelijkheid (zoals geformuleerd in de bestaande verdragen) opnieuw gecombineerd kunnen worden en elkaar kunnen versterken. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de problemen rond *no bail out*-clausule – die inhoudt dat landen niet elkaars schulden overnemen als ze in problemen zijn – doordat deze de afgelopen jaren de facto is ontkracht. Ook is er bijzondere aandacht voor de manier waarop mogelijke betrokkenheid van het IMF gecontinueerd zou kunnen worden, de mogelijkheden die een Europees Monetair Fonds (EMF) biedt om de huidige impasse te doorbreken, en het belang van aandacht voor zogenoemd macroprudentieel beleid, alsmede de manier waarop deze elementen gecombineerd zouden kunnen worden via meer ruimte voor variatie.

Paragraaf 7.4 presenteert tot slot een korte conclusie. In algemene zin zoekt dit hoofdstuk oplossingen voor de huidige problemen in de EMU en euro in verfijning en creatie van coördinatie binnen de bestaande institutionele kaders, en daarnaast via sommige noodarrangementen die zijn opgetuigd tijdens de eurocrisis. De WRR

is ervan overtuigd dat dit kansen biedt voor Nederland om de euro en de EMU meer in lijn te brengen met eigen politieke voorkeuren, maar constateert tegelijkertijd dat deze kansen nog maar weinig in beeld komen bij politiek en publiek.

7.2 DE TWEE LOGICA'S EN DE HUIDIGE IMPASSE

Zowel aan de nationale als aan de Europese uiteinden van het debat over de toekomst van de euro zijn de standpunten normatief geladen. Aan de ene kant bevinden zich de zogenoemde 'eurosceptici', die staan voor het primaat van de nationale staat. Aan de andere kant bevinden zich de 'eurofielen', die strijden voor een Europees primaat. In beide groepen is de opstelling principieel: afhankelijk van het pleidooi voor nationale staat of federatie is de nationale of de Europese 'logica van wat behoort' dominant (wat overigens niet wegneemt dat beide groepen veelal de 'logica van wat nodig is' inzetten om hun standpunten te onderbouwen). De standpunten, plannen en ideeën die zich bevinden tussen deze uiteinden zijn overwegend pragmatisch, dat wil zeggen: gericht op het beperken van kosten en het maximaliseren van opbrengsten.

De spanning tussen logica van wat behoort en logica van wat nodig is, is de laatste jaren verhevigd. Deze spanning kan ontwrichtend werken, temeer daar de context waarin deze toeneemt, gekenmerkt wordt door beperkte verdragsrechtelijke en institutionele uitwerking én onvoldoende politiek draagvlak voor verdragswijziging (Leonard 2017: 46-48). Met andere woorden: de speelruimte voor verbindende oplossingen waarin beide logica's verzoend kunnen worden, is beperkt (vergelijk Raad van State 2017: 54). Bovendien bewijst de ontstane situatie dat de redenering dat de muntunie een 'logisch' uitvloeisel is van de interne markt – een redenering die medebepalend was in de voorgeschiedenis en oprichtingsfase van de EMU (zie verder box 1) – niet langer de doorslag geeft. De gang van zaken rond de Griekse crisis en het Brexit-referendum levert wat dat betreft dramatisch bewijs.

Naar aanleiding van het crisismanagement rond de euro vanaf 2011, dat in het Verenigd Koninkrijk (begrijpelijkkerwijs) als een afgrenzende beweging vanuit de eurozone werd ervaren, waarschuwde de Britse regering dat op deze manier de 'integriteit van de interne markt' in de waagschaal gesteld werd en haar lidmaatschap van de EU navenant problematischer werd.³ De Britse kritiek op de euro paste in een breder aanzwellende twijfel over de merites van de muntunie.

De euro gold bij zijn invoering als een instrument voor welvaart, groei en internationale invloed. Op die vlakken is nog onvoldoende resultaat geboekt. Sterker nog, tegen de achtergrond van de eurocrisis is die *underperformance* van de muntunie uitgegroeid tot een ernstig probleem van multilaterale organisatie en politieke geloofwaardigheid in vrijwel alle lidstaten van de eurozone (vergelijk Enderlein et al. 2016). Bovendien zijn tegelijkertijd allerlei problematische bijeffecten van de

muntunie meer zichtbaar geworden, zoals oneerlijke belastingcompetitie, onvoldoende vermogen tot structurele hervormingen, gebrekkige begrotingsdiscipline, het omstreden beleid van kwantitatieve verruiming door de ECB en schrijnende werkloosheid en verarming (Fabbrini, Hirsch Ballin en Somsen 2015: vi). Door deze ontwikkelingen komen stabiliteit en welvaartsgroei, de belangrijkste publieke taken die de euroleden via de muntunie trachten in te vullen, onder druk te staan. Daarnaast is de vraag of de eurozone door het crisismanagement van de laatste jaren daadwerkelijk versterkt is. Zo is het schuldenprobleem bijvoorbeeld in veel eurolidstaten niet overwonnen. Ook een oplossing voor de bredere vertrouwenscrisis die de afgelopen jaren is ontstaan tussen overheden, Europese instituties en burgers, is nog niet in zicht.

Dit neemt niet weg dat er veel gebeurd is. De EMU is op diverse punten aangepast. Het toezicht is aangescherpt op het gebied van begrotingsbeleid en macro-economische onevenwichtigheden, zoals risicovolle divergentie tussen overschotten en tekorten op de lopende rekeningen van euroleden (*Six Pack*; 2011). Ook is de begrotingscoördinatie uitgebreid via een versterking van de begrotingsbevoegdheid van de Europese Commissie (*Two Pack*; 2013), mede in het kader van het zogenoemde *Europees Semester* (2010), de coördinatiecyclus van het economische en begrotingsbeleid binnen de EU.⁴

Verder is de bankenunie in opbouw; de ECB houdt toezicht op systeembanken, er is een Europese richtlijn voor afwikkeling van banken en er ligt een voorstel voor een Europees depositogarantiestelsel. Naast dit alles is een noodfonds opgetuigd voor overheden van eurolidstaten die in acute financiële problemen zijn gekomen tijdens de eurocrisis: het ESM. En dan zijn er ook nog de *Outright Monetary Transactions* (OMT) voor lidstaten in een ESM-programma – waarmee de ECB de *factor lender of last resort* is geworden, al is OMT tot op heden niet ingezet –, het (ultra)lagerentebeleid van de ECB en het al genoemde programma van kwantitatieve verruiming via de ECB (Centraal Planbureau 2017; Bara et al. 2017).

Veel van deze aanpassingen in de EMU hebben de rol van de Europese instituties tegenover de regeringen van de lidstaten versterkt. Zo stelt het ESM vergaande voorwaarden aan debiteuren en heeft de ECB als ‘dagelijkse’ redder van de euro gaandeweg een centrale rol gekregen als hoeder van stabiliteit in de eurozone, bijvoorbeeld via europeanisering van (banken)toezicht en ECB-balansvergroting. Dat is een fundamentele verschuiving van invloed in het bestuur van de muntunie in de richting van de ECB. Dit gaat bovendien gepaard met een zekere mate van ‘afschuiven’ van *politieke* verantwoordelijkheden van de regeringen van de lidstaten naar de Europese instituties, die in mindere mate aan democratische controle onderworpen zijn, zoals de ECB, de EC en het ESM.

De redding van de euro, zoals deze de laatste jaren vorm heeft gekregen, heeft ingrijpende consequenties. Politieke besluiten inzake dilemma's van solidariteit, betrouwbaarheid (bijvoorbeeld met betrekking tot begrotingsdiscipline) en sociale cohesie worden op deze manier in meerdere of mindere mate 'verstopt' in de beleidstechniek van de Europese instituties, bijvoorbeeld in de balansen van de ECB (Target 2), in het ESM (Armbruster 2017: 16), of in het nihil risicogewicht dat wordt toegerekend aan overheidsobligaties op de balansen van banken. Dit leidt niet alleen tot een machtstoename van de Europese instituties in de EMU, maar ook tot toenemende twijfel over de onafhankelijkheid van bijvoorbeeld de ECB en zorgen over (verboden) monetaire financiering via diezelfde ECB.⁵

Een van de meest vergaande crisismaatregelen ter stabilisering van de eurozone is de vorming van het ESM: een fonds dat eurolanden met te hoge overheidsschulden financieel bijstaat, onder voorwaarde van het volgen van hervormingsprogramma's. Indien nodig koopt de ECB bovendien – via OMT – obligaties op van lidstaten die in een ESM-programma zitten, om destabiliserende speculatie met overheidsschuld te voorkomen. Dit is vooralsnog echter nog niet in gang gezet. Het is evident dat maatregelen als het ESM en OMT een stap zijn in de richting van meer risicodeling in de eurozone (Centraal Planbureau 2017). Deze zijn politiek zeer omstreden.

De controverses rond nieuwe stappen van meer risicodeling weerspiegelen de (hierboven genoemde) huidige impasse. Dat wil zeggen: de neiging om in de euro meer verantwoordelijkheid neer te leggen bij de Europese instituties – zoals de EC en de ECB –, en dus niet bij de lidstaten, blijkt niet de manier om het geschonden vertrouwen te herstellen. Hierdoor verloopt de hervorming van EMU en euro moeizaam en gaat zij gepaard met veel argwaan en wantrouwen in de lidstaten.

Als gevolg van deze impasse komt het erop neer dat vooralsnog alleen van enige voortgang sprake kan zijn langs de weg van voorstellen rond het vervolmaken van een Bankenunie. Deze voorstellen zijn erop gericht om bij te dragen aan financiële stabiliteit en om de 'dodelijke verwevenheid' tussen afzonderlijke overheden en 'hun' banken te doorbreken. Het probleem is echter dat de huidige voortgang inzake de Bankenunie hoe dan ook onvoldoende zal zijn om de euro ook daadwerkelijk in een stabielere fase te brengen.⁶ Daarvoor lijkt meer nodig. Dit verklaart de door Frankrijk geïnitieerde initiatieven voor verdere 'verdieping' en politisering van de euro rond de Frans-Duitse as. Deze plannen leiden echter weer naar de beschreven politieke impasse. Dat betekent dat het hoogst onzeker is of hier voldoende draagvlak voor zal zijn of blijven, en in hoeverre het Nederlandse belang hiermee gediend kan zijn. Daar komt nog bij dat de legitimiteit van dergelijke initiatieven hoe dan ook problematisch zal blijven.

De conclusie die hieruit volgt is: er is behoefte aan iets anders, een opening die eurolidstaten een grotere betrokkenheid kan geven dan nu het geval is. In een dergelijke opening ligt waarschijnlijk ook de enige kans om het draagvlak en het democratische fundament van eurozone daadwerkelijk te versterken. Deze opening moet gezocht worden tussen de uitersten, dus tussen een versterking van het SGP met maximale eigen verantwoordelijkheid bij de lidstaten aan de ene kant, en verdere communautarisering van de euro, met maximale overdracht van bevoegdheden aan de andere kant.

Tussen deze uitersten bevinden zich modaliteiten van (meer) variatie. Deze impliceren in essentie een zekere ‘terugkeer’ naar de regeringen van de lidstaten, en daarmee naar de nationale parlementen. Geen verlamrende focus op een beweging naar een van beide uitersten, maar eerder een pas op de plaats om zo per eurolidstaat explicieter te krijgen wat de voorkeuren en verwachtingen zijn. Een dergelijke beweging zou passen bij de dringende vraag naar versterking van de democratische legitimiteit in het management van de euro (Boot en Van Riel 2014: 742-745). De sleutelvraag is vervolgens of die verschillende voorkeuren tot uitdrukking kunnen komen in (beleids)variatie tussen lidstaten, en wel zodanig dat tegelijkertijd elke lidstaat voldoet aan een geloofwaardig beleid dat past bij de muntunie. Kort en goed: kunnen verschillen per lidstaat worden toegelaten waarmee paradoxaal tegelijkertijd de gezamenlijkheid, die de muntunie schraagt, wordt versterkt?

De vraag of dergelijke variatie binnen de muntunie überhaupt mogelijk is, is niet zomaar te beantwoorden. Streven naar een stabiele muntunie van autonome staten is per definitie een complex vraagstuk. Dit komt door de evident grote wederzijdse afhankelijkheden en dito externe effecten tussen de lidstaten zonder dat daarvoor een overkoepelende (politieke) organisatie bestaat met democratische legitimatie en draagvlak in de lidstaten onder hun inwoners. Toch is dit de situatie waarmee gewerkt moet worden, want dit is hoe de muntunie vorm heeft gekregen (zie verder de box hieronder).

Box 7.1 Frans-Duitse basisdeal en het ontwerp van de EMU en euro

Al ruim voor de val van de Berlijnse Muur op 9 november 1989 had bondskanselier Helmut Kohl nieuwe impulsen gegeven aan het EMU-project. De presentatie van het rapport-Delors had de EMU dat voorjaar in het brandpunt van de belangstelling gebracht, maar in Parijs vreesde men dat dit momentum zou wegebben door de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa. Juist de Duitse bondskanselier ontplooiëde initiatieven om die Franse zorgen weg te nemen.

Mede met het oog op de binnenlandse gevoelens – in de binnenlandse politiek was de EMU geen populair thema – maakte Kohl ruimte voor de Europese Politieke Unie (EPU) in zijn toekomstvisie op de EMU. In de West-Duitse publieke opinie kon dit destijds op breed enthousiasme rekenen, onder meer wanneer deze EPU gekoppeld werd aan meer bevoegdheden voor het Europese Parlement. Bovendien kon ook de EMU-sceptische *Bundesbank* zo geapaiseerd worden. In Frankfurt stelde men zich de EMU namelijk louter voor als de bekroning van een proces van dwingende economische convergentie, de zogeheten *Krönungstheorie*: eerst economische convergentie, dan pas EMU, en niet andersom. De ratio achter dat standpunt luidde als volgt: de EMU-partners dienden de Duitse financieel-economische *best practices* over te nemen voordat er sprake kon zijn van een EMU. De EMU zou in de zin van financieelpolitieke waarden ‘Duits’ zijn of niet zijn. Hier paste de EPU in het verhaal. Iets EPU-achtigs zou immers onmisbaar zijn om de gewenste economische convergentie ook daadwerkelijk af te kunnen dwingen (Segers en Van Esch 2007: 1101).

Frankrijk was hier evenwel niet voor te vinden. In de ogen van de Franse president Mitterrand had Frankrijk namelijk al grote concessies gedaan op twee punten. Ten eerste was de EMU-blauwdruk zoals gepresenteerd in het rapport-Delors al erg ‘Duits’: een onafhankelijke centrale bank, fixatie op prijsstabiliteit en strikte convergentiecriteria rond budgetdiscipline en staats-schuld. Ten tweede had Frankrijk gedurende de jaren tachtig tegen zijn zin ingestemd met de kapitaal liberalisatie in de EG, die door Duitsland en Nederland als *conditio sine qua non* gesteld was voor verder praten over de EMU (*Dokumente zur Deutschlandpolitik* 1998: 475, 565-567 en 597; Bakker 1996: 187 en 253; Delors 2004: 385).

Bovendien: een Europa met een vrij kapitaalverkeer moest kiezen tussen een monetaire unie of zwevende wisselkoersen, maar omdat wisselkoersstabiliteit vitaal was voor de interne markt was het tweede geen verkieslijke optie. De opties in het zogeheten monetaire beleidstrilemma – vrij kapitaalverkeer, wisselkoersstabiliteit en nationale monetaire beleidsautonomie – kunnen niet alle drie met elkaar samengaan. Er dient altijd één te worden prijsgegeven en dus zou, gegeven de kapitaal liberalisatie, de nationale beleidsautonomie eraan moeten geloven.

Nadat Mitterrand had ingestemd met het belangrijke punt van de startdatum van de EMU-onderhandelingen, zegde Kohl op de top in Straatsburg toe dat de EMU en Duitse eenwording onlosmakelijk aan elkaar werden gekoppeld (december 1989). Economisch-monetaire bezwaren tegen de EMU, die sterk leefden in Duitsland, maar ook in Nederland, werden hierdoor naar de achtergrond gedrukt en de Duits-Nederlandse visie kreeg niet de overhand in de vormgeving van de EMU. Essentieel in die vormgeving was de volgorde: eerst monetaire unie, dan de economische convergentie en dan eventueel een EPU. Daarbij was weinig tot geen aandacht voor problemen die gepaard konden gaan met het monetair aan elkaar smelten van zeer verschillende nationale economieën en het management van financieel-economische verwevenheid, problemen die serieuzer konden worden naarmate de EMU breder zou zijn.

In 1999 ging de EMU van start met een grote groep lidstaten. Dat was tegen de verwachtingen in, althans de Duitse en Nederlandse (Metten, Van Riel en VerLoren van Themaat 2000: 27; Janssen 2012). Bovendien hadden prominente economen nadrukkelijk geadviseerd om met een kop-groep rond Duitsland te beginnen. Zij baseerden zich op de theorie over “optimale valutagebieden” (Mundell 1961). In deze theorie draait het om een afweging van kosten en baten van een monetaire unie.

Het grote voordeel van een monetaire unie is dat wisselkoersrisico's en -schokken wegvallen. Dat is vooral goed nieuws voor de interne markt. Die wordt sterker, want transactiekosten worden verlaagd. Daarnaast voorkomt de gemeenschappelijke munt ook dat overheden hun munten devalueren en daarmee de concurrentiepositie van hun bedrijven verbeteren. Dergelijke markt-ontwrichtende acties zijn potentieel schadelijk voor de interne markt en roepen protectionistische tegenmaatregelen op, maar kunnen zich niet voordoen in een monetaire unie.

De kosten van een monetaire unie vloeien voort uit het verlies van het nationale monetaire beleidsinstrumentarium dat ingezet kan worden in reactie op landspecifieke schokken. Hier zit een fundamenteel probleem tussen de theorie en de EMU-praktijk. Over het algemeen kan weliswaar gesteld worden dat hoe meer landen met elkaar handelen, des te meer voordelen ze hebben bij het afschaffen van de onderlinge wisselkoersen en hoe lager derhalve de kosten van het opgeven van een nationaal monetair beleidsinstrumentarium. Maar dat laatste staat niet per definitie vast, omdat dit in belangrijke mate ook afhangt van de productiestructuur.

Begin jaren negentig gaven verschillende studies aan dat de groep rond de D-mark meer leek op een optimaal valutagebied dan de grotere groep die bestond uit een gemeenschappelijke valutazone, inclusief de zuidelijke EU-lidstaten (vergelijk De Grauwe 2003: 82-85). Een ondubbelzinnige conclusie bleef evenwel uit. Mede daardoor ontwikkelde de discussie over optimale valutagebieden zich steeds meer tot een geloofskwestie.

De vraag waar het uiteindelijk om draaide was: zijn wisselkoersen te beschouwen als een bron van potentiële verstoringen op de Europese markt en dienen ze daarom geëlimineerd te worden? Mundell en anderen neigden steeds sterker naar een bevestigend antwoord, waarbij zij vooral de hierboven genoemde baten van een monetaire unie benadrukten (Mundell 1997: 214-216).

Zo stimuleerden Mundell en economen die zijn analyse steunden een pro-EMU-tendens, die een opmerkelijk fenomeen in de hand werkte: de toetredingscriteria voor de EMU werden *niet* gebaseerd op de theorie van de optimale valutagebieden (vergelijk Raad van State 2017: 53). In plaats daarvan hadden de criteria betrekking op macro-economische beleidsindicatoren als lage inflatie, kleine overheidstekorten en wisselkoersstabiliteit. De criteria gingen dus niet over de kern-aanname om de optimale valutatheorie als een argument voor EMU te interpreteren: voldoende mate van handelsintegratie. Zo verdwenen bijvoorbeeld de onevenwichtigheden op de handels-

balansen van de potentiële lidstaten uit beeld. Daar kwam nog bij dat landen die kampten met tekorten op de handelsbalans in staat werden gesteld werden die af te dekken met leningen, die konden worden opgehaald op de recentelijk geliberaliseerde Europese kapitaalmarkt. Dat laatste gebeurde bovendien tegen steeds gunstigere voorwaarden naarmate de toetreding van een EU-lidstaat tot de EMU waarschijnlijker werd. De financiële markten verdisconteerden dat lidmaatschap reeds in hun rentevoeten, en fourneerden op basis daarvan bijvoorbeeld ruimhartig kapitaal aan landen als Griekenland en Italië (Jones 2012).

Als er iets bleek in de jaren sinds het uitbreken van de financieel-economische crisis, dan is het wel dat de EMU in haar huidige vorm en met de huidige leden geen ‘optimaal valutagebied’ is, en dat het mede op die foutieve verwachting gebaseerde Europese beleidsprogramma uit de jaren negentig de aandacht heeft afgeleid van de risico’s die genomen werden met de opzet van de EMU.

Mede door de gebrekkige invulling van de ‘E’ was de EMU niet goed voorbereid op de start met een grote groep lidstaten, dat wil zeggen een groep van lidstaten die groter was dan de kerngroep rond Duitsland. Als dat zo was, waarom is dat uiteindelijk toch gebeurd?

Het EMU-deel van het Verdrag van Maastricht liet open of de derde fase van de EMU, de invoering van de eenheidsmunt, met een kopgroep van lidstaten of met een peloton van start zou gaan. Daarbij waren op het laatste moment op Frans-Italiaans initiatief startdata in het verdrag opgenomen. Als er in 1997 geen meerderheid van landen aan de criteria van de EMU zou voldoen, dan zou de derde fase in 1999 van start gaan met de landen die wel aan de criteria voldeden. Dat leek de optie voor een start met een kopgroep rond Duitsland nadrukkelijk open te laten. Dat het uiteindelijk een peloton werd, is vooral terug te voeren op twee factoren.

In de eerste plaats sloeg de recessie in 1991-1992 de overheidsfinanciën in het EMU-gebied uit het lood. In de tweede plaats verslechterden de Duitse overheidsfinanciën als gevolg van de hoge kosten van de eenwording. Daardoor werd het onmogelijk om in 1997 met een kopgroep te starten. Het betekende ook dat de zuidelijke lidstaten meer tijd kregen om aan te sluiten.

Het Italiaanse zakenkabinet-Amato (1992-1993) zette alles op alles om deze kans te benutten, daarbij geholpen door het hierboven vermelde convergentiespel op de financiële markten. De rente op staatsschuld daalde significant in het hele gebied dat door de markten werd aange-merkt als toekomstige eurozone, waar ook Italië bij hoorde. De blijvende verslechtering van de Duitse overheidsfinanciën, die de kosten van de vereniging met de DDR moesten dragen, had bovendien tot gevolg dat Berlijn alleen met het nodige kunst- en vliegwerk het overheidstekort onder de drie procent kon houden, waarbij de overheidsschuld door de zestigprocentgrens ging. Dit verhinderde dat Duitsland als scherprechter kon optreden bij de beslissing over de deelname aan de start van de derde fase. Uiteindelijk dwongen verdrag én markten zo tot een brede start

van de EMU in 1999. Om zicht te krijgen op “de manier waarop de EMU verder moet worden versterkt” (Raad van State 2017: 51) is het nodig te weten welke visie de overhand heeft gekregen in de opbouw van de muntunie.

Na het Verdrag van Maastricht (1992) was het vooral de Bundesbank die hamerde op het belang van het bouwen van een politieke unie (Deutsche Bundesbank 1992). Dat pleidooi werd ingegeven door de *Krönungstheorie*. Volgens deze theorie is de EMU uiteindelijk onhoudbaar zonder politieke unie. Sterker nog, monetaire eenwording kan alleen als een ‘kroon’ op een reeds bestaande politieke unie. De *Krönungstheorie* staat diametraal tegenover de bovengenoemde omgekeerde ‘volgorde’ die uiteindelijk de overhand kreeg onder druk van de gebeurtenissen in 1989-1991 en het momentum rond het Verdrag van Maastricht (Segers en Van Esch 2007: 1096-1098).⁷

Niettemin blijft het meerduidige concept van ‘een EPU’ boven de markt zweven als een mogelijke, maar erg controversiële panacee voor de problemen in de eurozone. Het denken over de EPU, ook als mogelijke oplossing voor de huidige problemen in de eurozone, heeft de laatste tijd een fundamentele ontwikkeling doorgemaakt. De oorsprong van die ontwikkeling ligt op 28 februari 2013. Op die dag hield de toenmalige president van de Europese Raad, Herman van Rompuy, een voordracht in de City van Londen over de toekomst van de EMU en de eurozone.

Van Rompuy reageerde op de beruchte speech van de Britse premier David Cameron eerder dat jaar, waarin deze openlijk zijn twijfel had uitgesproken over de vraag of het Verenigd Koninkrijk wel lid van de EU diende te blijven. Van Rompuy was duidelijk over de te volgen weg: “We zijn niet getuige van de barensweeën van een federaal ‘Euroland’. Het wijzigen van de EU-verdragen is dus geen prioriteit”. Volgens Van Rompuy moest de “topprioriteit” iets anders zijn, namelijk: “verdieping van de economische coördinatie”; en dat betekende zijns inziens “evolutie en geen revolutie” in verdere ontwikkeling van de EMU (Van Rompuy, 2013).

Toch predikte Van Rompuy wel degelijk ‘revolutie’, want in weerwil van zijn houding van pragmatische bescheidenheid deed hij zo niets minder dan het afvoeren van het visioen van een EPU als een realistisch toekomstperspectief of een oplossing voor de acute crisis waar de eurozone op dat moment mee kampte. De visie op de politieke unie die Van Rompuy in Londen ontvouwde, betrof een uitwerking van de ‘blauwdruk’ voor verdere beleidsintegratie in de eurozone en EMU die hij in het najaar van 2012 had gepresenteerd en die sindsdien stapsgewijs wordt uitgewerkt. Dat gebeurde achtereenvolgens in de volgende documenten: de blauwdruk voor een hechte EMU van de Commissie uit 2012, het bovengenoemde voorstel van de voorzitter van de Europese Raad (Van Rompuy et al. 2012) uit datzelfde jaar, het zogeheten *Five Presidents Report* uit 2015 en de voorstellen in het eerdergenoemde reflectiepapier van de Commissie uit 2017. Al deze voorstellen adviseren op termijn een versterking van de europeanisering in de EMU en de eurozone en meer solidariteit tussen de lidstaten van de muntunie – inclusief hints in de richting van

schuldmutualisatie, waarbij risico's op overheidsschuld worden gedeeld (vergelijk Raad van State 2017: 52). Dit niet op basis van een EPU, maar op basis van communautaire beleidscoördinatie.

Cruciaal voor al deze voorstellen is dat zij vorm krijgen *binnen* de bestaande verdragen. Dit past bij de bovengenoemde impliciete afsluiting van de 'all-out EPU-route' (via verdere federalisering) door Van Rompuy in 2013. Het gaat in al deze voorstellen om een verbetering van de bestaande beleidscoördinatie en de democratische legitimiteit daarvan, en niet om verdragswijziging of nieuwe verdragen en instituties.

7.3 VARIATIE ALS MOGELIJKE OPLOSSINGSRICHTING VOOR COÖRDINATIEPROBLEMEN IN DE EUROZONE: EEN EERSTE VERKENNING

Waar zouden, gegeven de huidige situatie, mogelijkheden voor variatie in de EMU en euro kunnen liggen? Mogelijkheden waarin variatie (het naast elkaar bestaan van verschillende arrangementen) en de gemeenschappelijkheid (zoals geformuleerd in de bestaande verdragen) gecombineerd kunnen worden en elkaar kunnen versterken? Op deze vraag is een antwoord nodig om de huidige impasse te kunnen doorbreken. In deze paragraaf worden concrete mogelijkheden van variatie onderzocht, waarbij de focus ligt op de vraag hoe binnen de eurozone kan worden omgegaan met situaties waarin het begrotingsbeleid van euroleden negatieve effecten heeft. Daarbij worden de drie in hoofdstuk 6 onderscheiden dimensies van variatie meegenomen.

Een monetaire unie vereist een geavanceerde coördinatie van het economisch beleid. Het gemeenschappelijke monetaire beleid dient ertoe zogenaamde 'symmetrische schokken' – bijvoorbeeld een verandering in de wereldconjunctuur – op te vangen. 'Asymmetrische schokken' (die landspecifiek zijn) dienen te worden geabsorbeerd door het arbeidsmarktbeleid en het nationale begrotingsbeleid, dat wel ingeperkt wordt door de voorwaarden die aan de omvang van de staatsschuld en het financieringstekort zijn opgelegd (zie bijvoorbeeld Bayoumi en Eichengreen, 1992; Verhoef, 2003). Uiteindelijk zijn het in deze opzet vooral aanpassingen van de arbeidsmarkt – inclusief regelingen voor sociale zekerheid – die het gemis van het wisselkoersinstrument moeten opvangen.⁸ Dit is in het kort de logica achter het ontwerp van de EMU, zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht. Hierin was de *no bail out*-clausule essentieel.

De logica achter het ontwerp van de EMU, zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, is dat landen op het gebied van begrotingsbeleid hun eigen zaken op orde moeten hebben. Hierin was de *no bail out*-clausule essentieel: landen zouden

elkaar niet te hulp schieten in geval van problemen, waarmee het ook voor financiële-marktparticipanten zinloos zou worden om op een *bail out* te speculeren. Het doel van dit alles was om voldoende begrotingsdiscipline af te dwingen bij de leden van de EMU. Daar was een duidelijke reden voor: grote tekorten en de daaruit voortvloeiende overheidsschulden kunnen de waarde van de euro (en tegoeden in die valuta) in gevaar brengen.⁹ Intussen is duidelijk geworden dat de *no bail out*-clausule geen stand heeft gehouden in het gezamenlijke eurozoneantwoord op de crisis. In dit opzicht is de ‘orde van Maastricht’ voornamelijk een illusie gebleken.

Box 7.2 De problemen rond ‘no bail out’ en SGP

Als de dilemma’s rond de productie van het collectieve goederen als stabiliteit en welvaartstoename de afgelopen jaren ergens duidelijk zijn geworden, dan is dat wel rond de *no bail out*-clausule van het Verdrag van Maastricht. Cruciale uitgangspunten rond afdwingbare budgetdiscipline van de eurolidstaten en het mandaat van de ECB zijn gedurende de eurocrisis politiek onhoudbaar gebleken; dit in weerwil van het feit dat naar deze uitgangspunten expliciet verwezen werd in het Verdrag van Maastricht. Deze verwijzingen zijn echter van groot belang geweest in het besluit van Nederland om toe te treden tot de EMU en de euro.

Dit alles neemt echter niet weg dat de gang van zaken van de laatste jaren voor een belangrijk deel al zat ingebakken in het Verdrag van Maastricht. De zogeheten “excessief tekortprocedure” in het verdrag (artikel 104 C, thans artikel 126 VWEU) was weliswaar gebaseerd op gekwantificeerde normen voor begrotingstekort en schuldquota van de lidstaten (respectievelijk 3 procent en 60 procent), maar gedurende de laatste fase van de onderhandelingen over het verdrag waren die normen ‘gedynamiseerd’. Dit betekent onder meer dat begrotingstekorten boven de 3 procent toch acceptabel kunnen zijn, indien deze als ‘tijdelijk’ of ‘uitzonderlijk’ gedefinieerd kunnen worden. Het betekent ook dat het de ECOFIN (de Raad van ministers van Financiën) is die hierover per geval – met gekwalificeerde meerderheid – beslist. Lidstaten hebben dus geen veto-recht. De rol van de Commissie blijft beperkt tot de inventarisatie van de prestaties van de lidstaten, gemeten aan de gekwantificeerde criteria, en het hoeden van de procedure. Zodoende was de tekortprocedure, inclusief het opleggen van sancties, van het begin af aan een onderwerp van politieke besluitvorming tussen de lidstaten in de ECOFIN. Zo is het nog steeds, ook al is hier in de aanloop naar het Verdrag van Amsterdam (1997) het Stabiliteits- en Groeipact, als extra stok achter de deur van de excessieftekortprocedure, aan toegevoegd.

De conclusies van de Europese Raad van 14 december 1996 te Dublin vormden de opmaat voor het SGP: de excessieftekortprocedure werd nader gespecificeerd in twee richtlijnen en dus niet in een aanvullend verdrag. In essentie bleef artikel 104 C zoals het was. Tijdens de Europese top van Amsterdam, op 16 en 17 juni 1997, werd het SGP vervolgens aangenomen in de vorm van een resolutie. Daarin wees de Europese Raad op de verdragsverplichting om excessieve tekorten te voorkomen, maar merkte hij ook op dat de “lidstaten verantwoordelijk bleven” om aan deze ver-

plichting te voldoen. De rol van de Commissie en de ECOFIN bleven zoals die in het verdrag van Maastricht gedefinieerd waren. Het bleef derhalve aan de Raad van Ministers om uiteindelijk een oordeel te vellen volgens de in het verdrag vastgelegde procedure en de bijbehorende sancties al dan niet op te leggen. Daarbij geldt dat de ECOFIN kan afwijken van de procedure, indien een gekwalificeerde meerderheid in de Raad vaststelt dat er sprake is van ‘speciale omstandigheden’ in de lidstaat die kampt met normoverschrijding, of als de ECOFIN vaststelt dat het excessieve tekort voldoende wordt aangepakt – een dergelijke beslissing ‘*not to act*’ op aanbeveling van de Commissie moet wel met redenen omkleed worden.

Op zijn best was het SGP een ‘*gentlemen’s agreement*’ tussen de ministers van Financiën van de eurozone, gebaseerd op het besef dat *free riding* op kosten van het gezamenlijke muntproject – door te profiteren van de stabiliteit van de eenheidsmunt zonder daaraan nationale begrotingsdiscipline te koppelen – niet verstandig was. Er bestond evenwel groot vertrouwen in de verbindende kracht van de markt als fundament onder de muntunie.

De geloofwaardigheid van de kwantitatieve normen in het SGP hing uiteindelijk af van een gekwalificeerde meerderheid. Die veranderde dramatisch in november 2003 toen de Duitse regering onder leiding van bondskanselier Schröder een beroep deed op de bovengenoemde ‘*special circumstances*’-clausule onder verwijzing naar de aanhoudende kosten van de Duitse eenwording (waardoor het Duitse begrotingstekort de drieprocentnorm overschreed). In de ECOFIN vond Duitsland een gekwalificeerde meerderheid voor zijn zaak, mede door de steun van Frankrijk, dat ook de drieprocentnorm overschreed. Het SGP werd tijdelijk buiten werking gesteld, en zou later verder geflexibiliseerd worden (Tietmeyer 1994; Segers en Van Esch 2007: 1102). Zeker in eurolidstaten als Nederland betekende deze gang van zaken een knauw in de geloofwaardigheid van duurzame stabiliteit en welvaartstoename via de muntunie én in de geloofwaardigheid van de cruciale garantie van *no bail out* in het Verdrag van Maastricht. De twijfels namen verder toe door de manier waarop de euro sinds de ondertekening van het Verdrag van Maastricht vorm kreeg, mede door het grote aantal lidstaten dat bleek te kunnen toetreden bij de start van de euro.

Vervolgens werden deze twijfels enorm versterkt door de gang van zaken tijdens de eurocrisis. Toen bleek dat de *no bail out*-clausule niet op strikte wijze overeind gehouden kon worden, de regels voor budgetdiscipline onhaalbaar waren, de democratische inbedding van de governance van de muntunie onvolkomen was en de verschillen tussen de lidstaten zeer groot waren gebleven. Sindsdien werd duidelijk welke consequenties, verantwoordelijkheden en budgettaire risico’s het design van de muntunie met zich meebracht en dat verandering en aanpassing onvermijdelijk zouden zijn. Dit schetst de huidige stand van zaken. Over het algemeen is de opvatting dat de maatregelen die in de achterliggende periode zijn genomen, de institutionele structuur van de EMU aanzienlijk verstevigd hebben. Tegelijkertijd bestaat er een breed gedeeld besef dat de muntunie in de huidige vorm “nog geen afgerond geheel” is en bestaat er onenigheid “over de manier waarop de EMU verder moet worden versterkt” (Raad van State 2017: 51).

De problemen rond de *no bail out*-clausule brengen de dilemma's van collectieve actie scherp in beeld, bijvoorbeeld het probleem van *moral hazard*. Dit komt kort gezegd op het volgende neer: wanneer lidstaten weten dat zij steun zullen ontvangen als hun schulden te hoog worden, is het mogelijk dat deze lidstaten meer schulden zullen aangaan. Hierbij komt ook het vraagstuk in beeld hoe om te gaan met schulden uit het verleden. Kortom: het invoeren van schuldendeling als stabilisatiemaatregel kan het nagestreefde doel van de muntunie, (prijs)stabiliteit, ondergraven. Tegen deze achtergrond moet ook het problematische draagvlak in eurolidstaten als Nederland voor versterking van de eurozone door middel van Europese schuldenmutualisatie begrepen worden (vergelijk CPB, 2017: 3). Mede vanuit dit perspectief bestaan er in landen als Duitsland en Nederland sterke voorkeuren de muntunie te verstevigen door een geloofwaardig herstel van de *no bail out*-clausule uit het Verdrag van Maastricht. Dit is misschien niet onmogelijk, wanneer het lukt de bestaande mogelijkheden tot variatie beter te benutten.

De mogelijkheid van nadere variatie is inherent aan de huidige opzet van de euro. Zij vormt als het ware de 'andere kant' van de eigen verantwoordelijkheid van de eurolidstaten voor begrotingsdiscipline en structurele hervormingen. Dergelijke variatie vraagt om verschillende arrangementen die tegelijkertijd, naast elkaar, kunnen bestaan. Om concrete mogelijkheden voor variatie verder te verkennen is het nodig om kort aan te geven welke elementen in het huidige euro-management een onderdeel zouden kunnen zijn van variatie. Verkenningen van mogelijkheden van variatie in de huidige situatie hebben in ieder geval de volgende drie elementen:

- a. De mate waarin eurolidstaten zich blootstellen aan marktdiscipline.
- b. Wil men zich/wel niet onderling verzekeren? En: wat is de status van een gemeenschappelijk fonds?
- c. Wil men wel/niet het IMF hierbij betrekken?

In de terminologie van de dimensies van variatie die in hoofdstuk 7 is geïntroduceerd, vertrekt deze opsomming logischerwijs veelal vanuit de mogelijkheid tot variatie in beleidsinhoud; niettemin zullen ook mogelijkheden voor variatie in lidmaatschap en besluitvorming in beeld komen.

Welke mogelijkheden komen er in beeld, wanneer er gewerkt wordt met de bovengenoemde elementen (met dien verstande dat de haalbaarheid hierbij niet direct wordt beoordeeld)? Hieronder worden mogelijke routes van variatie, in de zin van verschillende arrangementen die tegelijkertijd naast elkaar kunnen bestaan, meer in detail besproken. Deze zijn:

1. variatie via marktdiscipline en IMF-betrokkenheid in de toekomst;
2. variatie via een EMF.

Beide vormen van variatie richten zich in eerste instantie op variatie naar beleidsinhoud: de vorm van variatie die past bij situaties waarin de betrokken lidstaten het motief voor collectieve actie delen (in dit geval wederkerigheid). De interpretatie van de situatie op grond waarvan dit gebeurt, kan echter uiteenlopen: sociaal-economische doelen versus doelen van prijsstabiliteit en structurele hervormingen (zie slotparagraaf hoofdstuk 4).

Na het in kaart brengen van variatie vanuit de beleidsinhoud, dat wil zeggen het creëren van ruimte voor nationale invulling op basis van kader- of minimumafspraken, kunnen vervolgens ook mogelijkheden voor variatie in besluitvorming en/of (sub)lidmaatschap in beeld komen. Dit kan bijvoorbeeld met betrekking tot het nader inrichten of opzetten van nieuwe instituties, zoals het ESM of een EMF: Hoe verloopt de besluitvorming over aanwending van leningen (supranationaal, communautair, intergouvernementeel)? Wie is op welke manier lid van een dergelijke fondsen, d.w.z. is daar variatie in mogelijk?

Vanuit deze benadering – eerst variatie naar beleidsinhoud en vervolgens eventueel naar besluitvorming en (sub-)lidmaatschap – is de verkenning van variatie in de EMU en de euro via de twee bovengenoemde arrangementen opgezet.

Daarnaast zijn er binnen de euro al beleidsterreinen waarop variatie naar beleidsinhoud wordt gefaciliteerd. Een actueel en zich ontwikkelend voorbeeld daarvan is het macroprudentieel beleid. Deze reeds bestaande vorm van variatie wordt aan het einde van deze paragraaf meer in detail besproken. Tegelijk worden er mogelijkheden in kaart gebracht om dit beleid tot een integraal onderdeel te maken van de versterking van de EMU en de euro in het licht van de daaraan voorafgaand besproken mogelijke arrangementen. Steeds staat hier het streven centraal om de budgettaire, de economische, de financiële, de monetaire en de institutioneel-politieke dimensies in samenhang te bezien bij verdere stappen in de versterking van de EMU en de euro (vergelijk de inleiding van dit hoofdstuk).

1. VARIATIE VIA MARKTDISCIPLINE EN IMF-BETROKKENHEID IN DE TOEKOMST

Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat een aantal lidstaten kiest voor marktdiscipline in combinatie met een onderwerping aan IMF-herstelprogramma's in geval van problemen, terwijl andere lidstaten zich onderling verzekeren via een fonds. In beide gevallen zullen spelregels nodig zijn (inclusief de mogelijkheid te variëren in besluitvorming en lidmaatschap (van bepaalde arrangementen), waarvan de verdere uitwerking buiten het bestek van dit (verkenkende) hoofdstuk valt. Binnen de bestaande euroarchitectuur is er de nodige ruimte voor het aanscherpen van de *checks and balances* via marktdiscipline, en het minder technocratisch maken van

het beleid. Dit kan zonder verregaande politisering op Europees niveau of verdragswijziging. Deze ruimte vormt het uitgangspunt bij de uitwerking van deze eerste route van variatie.

Het marktdiscipline/IMF-arrangement past bij landen die inzetten op het ‘ophouden van de eigen broek’. Het fondsarrangement vereist, op zijn beurt, een groot vertrouwen tussen de lidstaten die ervoor kiezen. Een belangrijk element uit de doos met oplossingen voor de dilemma’s rond de versterking van de muntunie die recent veel aandacht krijgt, is het opzetten van een Europees Monetair Fonds: niet in het verdrag voorzien, maar wel binnen het verdrag mogelijk. Een EMF kan vooral van toegevoegde waarde zijn als noodhulpfonds bij uitzonderlijke asymmetrische schokken en als extra instrument naast automatische stabilisatoren en tijdelijke begrotingstekorten (vergelijk Wyplosz 2017). Voor die gevallen biedt artikel 122, tweede lid, VWEU echter reeds de mogelijkheid voor steun aan de lidstaten. Als uitwerking van deze clausule zou een EMF vormgegeven kunnen worden door fondsvorming vooraf, en/of door middel van (gezamenlijke) leencapaciteit.

In het geval van het nader vormgeven van gezamenlijke leencapaciteit bestaat er ruimte voor het toepassen van variatie in vormgeving van beleid (en eventueel ook in besluitvorming en gradaties van participatie). Dat is zeker het geval wanneer een dergelijke georganiseerde leencapaciteit in combinatie kan worden ingezet met de reeds aanwezige fondsvorming (van eurolanden) via het IMF. Het IMF stelt bovendien van oudsher fondsen beschikbaar ter verlichting van druk op betalingsbalansen omwille van een beleid van vaste wisselkoersen (waarvan de muntunie in wezen een – specifiek Europese – variant van is).¹⁰

Concreet gezegd zou dit bijvoorbeeld het volgende kunnen betekenen: eurolidstaten die met hun overheidstekorten vaak de randen van de regels en afspraken opzoeken, moeten vaker en eerder aankloppen bij een EMF en/of het IMF, terwijl er ook eurolidstaten zijn die dat veel minder (zouden moeten) doen. Dit biedt mogelijkheden om variatie in te bouwen in de architectuur van een EMF. Dat kan door op basis van dit begrotingsgedrag verschillende risicopremies te heffen, bijvoorbeeld door gebruik van SGP-criteria (zoals al vaker voorgesteld; zie bijv. CEPR2018).¹¹

Maar het kan ook door de oprichting van het noodfonds facultatief te maken voor lidstaten. Zij die een gezamenlijke dekking willen arrangeren, leggen in het fonds in (en kunnen daar in crisissituaties op trekken). Zij die dat niet willen, doen dat niet en zijn in crisissituaties op zichzelf (en het IMF) aangewezen. Het basisfonds, waaraan iedereen deelneemt, kan hierdoor (heel) beperkt blijven. In een dergelijk scenario zullen die lidstaten die niet intekenen op het fonds in geval van financiële

problemen geen steun meer ontvangen, maar gedwongen worden tot herstructurering van overheidsschuld; kosten zouden dan gedragen moeten worden door de private sector.

Dergelijke variatie impliceert dat er ook sprake kan zijn van minder integratie, bijvoorbeeld met betrekking tot begrotingsregels (Raad van State 2017a: 53, 68-69, 92-93; vergelijk Sandbu 2015). Dat laatste zou een herschikking van verantwoordelijkheden in de muntunie betekenen die tot op heden zelden in beeld komt, namelijk door middel van decentralisatie van de politieke verantwoordelijkheid (richting nationale parlementen). Daarmee wordt wellicht een adequatere omgang mogelijk met een kerndilemma van beleidscoördinatie binnen de EMU: aan de ene kant lijkt er meer gecoördineerde actie nodig (om groei, inclusief het overbruggen van de investeringskloof², weerbaarheid en evenwichtigheid beter te kunnen waarborgen), terwijl dit aan de andere kant niet past bij het gedecentraliseerde karakter van de EMU, zoals ontworpen in het Verdrag van Maastricht, en evenmin past bij de ambitie nationale en Europese begrotingen zo min mogelijk te belasten omwille van de euro.

Ook de Raad van State heeft deze richting nader uitgewerkt in zijn voorlichting aan de Tweede Kamer van november 2017 (Kamerstuk 34 387, nr. 6; hier: Raad van State 2017a) en merkt daarbij op dat wanneer deze meer 'decentrale' ontwikkeling gevolgd zou worden, drie elementen van belang zijn: (1) afmaken van de bankenu-nie, (2) noodzaak van zekere financiële vangnetten, (3) voorzien in een vorm van Europese handhaving van begrotingsregels en economische regels in uitzonderlijke omstandigheden (Raad van State 2017a: 93). Dit strookt met de hoofdlijn van de verkenningen in deze paragraaf en het verdere hoofdstuk in dit WRR-rapport.

2. VARIATIE VIA EEN EMF

Een EMF kan ook een manier zijn om met het bovengenoemde dilemma van stabilisatie en decentralisatie om te gaan. Het gaat hierbij om een andere vorm van variatie dan de hierboven besproken 'variatie via marktdiscipline' (met name in (fonds)lidmaatschap), waarin een EMF een element kan zijn in combinatie met het bestaande IMF-instrumentarium. De in deze paragraaf besproken vorm van 'variatie via een EMF' richt zich in eerste instantie op de creatie van een fonds dat naast marktdiscipline zou kunnen werken als een extra stabilisatiemechanisme voor de muntunie. Die benadering en past in de geschiedenis van de Europese integratie, die rijk is aan allerlei 'fondsconstructies' om marktfricties te compenseren en crises te ondervangen.¹³ Deze drijft op de voortdurende zoektocht naar de juiste balans tussen Europese intergouvernementele of supranationale buffers aan de ene kant, en het optimaal benutten van marktprikkels voor nationale verantwoordelijkheid aan de andere kant. Deze zoektocht vergt een zekere mate van institutionele wendbaarheid.

Deze institutionele wendbaarheid kan bevorderd worden door het toestaan van variatie in beleidsinhoud en (fonds)lidmaatschap. De huidige muntunie biedt aangrijpingspunten voor uitwerking in een dergelijke richting. Zo zou het ESM de basis kunnen vormen voor een permanent stabilisatiefonds. Dit fonds kan intergouvernementeel van opzet blijven. Minstens zo belangrijk is echter dat een dergelijk EMF als voordeel kan hebben dat (1) de druk op de discussie over de noodzaak van een EPU wat wordt weggenomen, en (2) nieuwe ruimte ontstaat voor een striktere interpretatie van het ECB-mandaat (omdat een dergelijk fonds '*lender of last resort*-verantwoordelijkheden' zou kunnen hebben). Bovendien zouden beide ontwikkelingen passen in de consistentie van de Nederlandse positie van de laatste jaren met betrekking tot de toekomst van de euro.

Verschillende vormen van een dergelijk fonds zijn reeds gesuggereerd, soms ook met leiding onder de titel 'Europese minister van Financiën'. Zo zijn als vorm voor een dergelijk fonds of begrotingscapaciteit reeds geopperd: een Europees stelsel voor investeringsbescherming, een Europees stelsel voor nationale werkloosheidsverzekeringen, of een zogeheten '*rainy day fund*' waar eurolidstaten een beroep op kunnen doen bij grote economische schokken (vergelijk Raad van State 2017: 54). Zeker in het geval van de laatste twee opties zijn allerlei varianten denkbaar (naar beleidsinhoud).¹⁴ Daarnaast creëren zij ruimte om democratische controle en/of economische 'conditionaliteit' uit te werken als randvoorwaarden voor een dergelijk fonds. Dit kan op een intergouvernementele manier of via een mix van intergouvernementele en communautaire elementen (variatie in besluitvorming). Voor de uiteindelijke inrichting van een fonds is het bovendien nog belangrijk of het gaat om fondsvorming vooraf, of om het institutioneel klaarzetten van de mogelijkheid tot leencapaciteit achteraf.

Een EMF kan de gewenste versteviging van de muntunie vormgeven via een alternatieve route; namelijk door te variëren zowel in korte-, middellange- en lange-termijnmaatregelen, als in randvoorwaarden van democratische controle en economische degelijkheid. Daarbij zou in het bijzonder betreffende variatie in de tijd op beleidsinhoud en variatie in de (toepassing van de) randvoorwaarden van economische degelijkheid gebruik gemaakt kunnen worden van het bestaande Europees Semester (dat in wezen een beleidsdialoog tussen EU-instellingen en de lidstaten vormt). Dit betreft ook nu al een dialoog met *individuele* lidstaten: een landenspecifieke benadering (die onder meer blijkt uit de landenspecifieke aanbevelingen die centraal staan in deze cyclus). Het potentieel voor (verdere) variatie is hier derhalve nu al relatief groot.

Deze realiteit kan worden uitgewerkt in relatie tot een EMF. Zo zou het doorvoeren of nalaten van economische hervormingen door bepaalde lidstaten kunnen worden vertaald in de opzet van een EMF. Een EMF kan zo extra helpen ten opzichte van het IMF, door aan het IMF-instrumentarium euromaatwerk toe te voegen. De

variatie tussen lidstaten die nu al zichtbaar is, wordt dan bijvoorbeeld verder benut om lidstaten die voor grote structurele economische hervormingen staan, tijdelijke uitzonderingen toe te staan op het overschrijden van de begrotingsnormen.

Dit zou ook kunnen betekenen dat eurolidstaten die met hun overheidstekorten vaak de randen van de regels opzoeken, eerder moeten aankloppen bij een EMF of het IMF, terwijl andere dat niet zouden hoeven doen. Dit biedt de mogelijkheid om variatie in te bouwen in de architectuur van een EMF, bijvoorbeeld door op basis van dit begrotingsgedrag verschillende risicopremies te heffen en dit ook te laten blijken uit de risicoweging van staatspapier op de bankbalansen (om zodoende de knellende band tussen staatsschuld en nationale banken door te snijden).

Bovendien biedt een EMF ook een kans om de problematische situatie van de *no bail out*-voorwaarde aan te pakken. Een dergelijke route is eerder tentatief uitgewerkt door de Raad van State in de op verzoek van de Tweede Kamer gegeven voorlichting in november 2017 (zie: Raad van State 2017a). De door de Raad van State uitgewerkte route en de in dit hoofdstuk uitgewerkte routes (in het bijzonder de eerste twee), die naast elkaar zouden kunnen bestaan, zijn goed vergelijkbaar:

Eén richting om bestuur en functioneren van de EMU verder te versterken is om verantwoordelijkheden voor beleid en voor de naleving van afspraken sterker te beleggen op het niveau van de lidstaten, in combinatie met het versterken van marktdiscipline door een geloofwaardig herstel van de *no-bail-out-clausule*. Daarmee wordt de ruimte vergroot voor beleidsconcurrentie op basis van nationale preferenties, waardoor het eigenaarschap van lidstaten voor het eigen goede functioneren binnen de EMU wordt versterkt (Raad van State 2017a: 68).

Dit sluit aan bij de variatie naar beleidsinhoud, die een centrale plaats inneemt in het voorliggende rapport van de WRR.

De Raad van State voegt hier, eveneens vergelijkbaar met de in dit WRR-rapport uitgewerkte variatieroute met een EMF, aan toe:

Tegelijkertijd zou het daarbij wel nodig zijn om enkele Europese verantwoordelijkheden te versterken, teneinde het mogelijk te maken om op andere terreinen meer verantwoordelijkheden te kunnen beleggen op nationaal niveau zonder het voortbestaan van de EMU in gevaar te brengen [...] Allereerst vereist een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden dat lidstaten op andere manieren tot naleving van afspraken worden aangezet dan (alleen) op het centrale bestuurlijke niveau. Daartoe is nodig dat de marktdiscipline wordt versterkt door de *no-bail-out-clausule* weer strikter toe te passen. Dat kan alleen op een geloofwaardige manier indien financiële markten overtuigd zijn dat er mechanismen bestaan die hen direct raken en die meteen worden ingezet als een lidstaat in de problemen komt. Anders zullen financiële markten blijven speculeren dat uiteindelijk andere lidstaten toch wel weer zullen bijspringen.

Het kan hierbij gaan om een “Europees mechanisme” voor “ordentelijke schulderstructurering” (zie verder: Raad van State 2017a: 69), waarbij de Raad van State opmerkt: “een voor de hand liggende mogelijkheid is om dit mechanisme onder te brengen bij het ESM (via wijziging ESM-verdrag) en dit om te vormen tot een EMF”

(zie verder: Raad van State 2017a: 69-73; hier beoordeelt de Raad van State deze route tevens op inzichtelijke wijze en in detail, doch voornamelijk tentatief, op sociaal-economische en politiek-institutionele en juridische aspecten). Een belangrijk voordeel van deze mogelijke vorm van variatie via een EMF is dat zij tot een vorm van onderlinge binding in de eurozone kan worden.

Een EMF ligt in het verlengde van het reeds functionerende ESM. Het sluit aan bij de gevolgde institutionele paden in reactie op de eurocrisis, zonder verdragsherziening en inclusief structurele betrokkenheid van het IMF. Het ESM werd immers opgericht om financiële steun te verlenen aan kwetsbare euroleden en verving als zodanig de *European Financial Stability Facility*. Het is een permanente beschermingswal van 700 miljard euro ten behoeve van *bail out*-leningen aan eurolidstaten in geval van een liquiditeitscrisis, onder de voorwaarde dat het betreffende land een programma van economische hervormingen doorvoert. Belangrijk is dat fondsvorming in een EMF aanvullend dient te zijn op het IMF (zoals nu ook al vaker gebeurt in bepaalde gevallen van IMF-steun die wordt aangevuld met extra steun, bijvoorbeeld vanuit aangrenzende landen); fondsvorming via IMF en een EMF dubbelop moet voorkomen worden.

Verdere verduurzaming van de stabilisatie via het ESM kan de vorm aannemen van een EMF. Dit past in zekere zin ook bij de volgende fase van versterking van de eurozone – na het acute crisismanagement van de afgelopen jaren – die gericht zal moeten zijn op het herijken van de nationale en Europese verantwoordelijkheden voor de toekomst van de muntunie.

Macroprudentieel beleid als een voorbeeld van variatie naar beleidsinhoud

Via onder meer het Franse ministerie van Financiën en diverse Brusselse denktanks circuleren er al enige tijd blauwdrukken van wat de ‘*four-fold union*’ genoemd wordt. Hierin wordt de lijn die sinds de blauwdruk van Van Rompuy (zie box 1) is ingezet, nader uitgewerkt in vier pijlers die de muntunie van de toekomst zouden moeten vormgeven (vergelijk *Trésor-Economics* 2017: No. 190):

1. financiële integratie (bankenunie, kapitaalmarktunie);
2. budgettaire integratie (fondsen, eigen begroting voor de eurozone);
3. economische integratie (macro-economische evenwichtigheid, structurele hervormingen);
4. politieke integratie (minister van Financiën, eurozoneparlement, Eurogroep als medewetgever).

In deze plannen wordt aangedrongen op samenhang tussen deze vier pijlers, wat leidt tot de noodzaak om ze gezamenlijk vorm te geven. De onderdelen in de verschillende pijlers variëren echter wat betreft reikwijdte, haalbaarheid en mate van verandering. Enerzijds maken de door de Raad van State geïdentificeerde “stappen zonder spijt” (Raad van State 2017: 85-89) er deel van uit (vooral afmaken wat is

ingezet, zoals de bankenunie). Anderzijds gaat het om stappen die zo vergaand zijn dat ze hoe dan ook verdragswijziging impliceren, zoals een eurozoneparlement. Tussen deze twee uitersten bevinden zich nog suggesties voor vernieuwingen waaraan vormgegeven kan worden binnen de huidige institutionele kaders, zoals de creatie van een EMF.

In het licht van het vorenstaande kunnen de suggesties die zijn gedaan onder de noemer '*four-fold union*', worden afgezet tegen de dimensie van de timing. Met ander woorden: wat kan nu worden voorbereid en wat valt onder planning voor de toekomst? Op die manier is een eerste weging van de verschillende elementen mogelijk en kunnen er volgordes en voorwaarden worden vastgesteld.

Een mogelijkheid die in het kader van dit rapport nadere aandacht verdient, is het reeds bestaande macroprudentieel beleid dat in belangrijke mate decentraal is ingericht, verder te verfijnen.¹⁵ Reeds in zijn bestaande vorm is dit al een beleidsgebied waar er bewust voor gekozen is om nationale overheden ruimte te verschaffen om een eigen koers te bepalen (variatie naar beleidsinhoud), aangezien financiële cycli sterk kunnen verschillen tussen lidstaten, wat een *one-size-fits-all*-beleid onwenselijk maakt. Dit beleid zou een betere plek kunnen krijgen naast de reeds bestaande macro-economische-onevenwichtigheidsprocedure en de opdracht voor het handhaven van prijsstabiliteit, zoals die aan de ECB is gegeven. Daarnaast zou een duidelijker verschil gemaakt kunnen worden tussen landenspecifiek macroprudentieel beleid (dat bedoeld is voor landenspecifieke schokken wanneer monetair beleid ineffectief is) en uniebreed macroprudentieel beleid. Het eerste is op allerlei manieren uitgewerkt, het tweede veel minder.

Zowel in het Verdrag van Maastricht als in de theorie van de optimale valutagebieden was hier nog weinig oog voor. Ze zijn nu door de wereldwijd sterke financiële ontwikkeling en integratie echter veel belangrijker geworden. Daarnaast leidt het toegenomen belang van financiële markten in de muntunie tot nieuwe problemen voor het management van de verdiepte financieel-economische interdependentie. Dit alles heeft zeker ook gevolgen voor de manier waarop de muntunie in de toekomst verder versterkt kan worden (ESB 2017: 41), manieren die verder verkend moeten worden.

7.4 CONCLUSIE: RICHTINGEN VOOR GEVARIIEERD TOEKOMSTIG BELEID

Binnen een land is het al gecompliceerd om een adequate coördinatie tussen het monetaire beleid, het begrotingsbeleid, het financiële beleid en het arbeidsmarktbeleid tot stand te brengen, en dat geldt dus des te meer als ook nog eens beleidscoördinatie tussen landen vereist is. In de praktijk blijkt deze zoektocht naar welvaartsverbetering door gemeenschappelijke regelingen zeer moeizaam en leidt

deze tot lange onderhandelingen over de verdeling van de welvaartswinst, vooral omdat sommige lidstaten ‘verliezen’ en andere ‘winnen’, bijvoorbeeld in termen van handelsoverschot of (nood)leningen. De zaak wordt nog verder gecompliceerd doordat pas achteraf duidelijk wordt met wat voor schokken de EMU te maken heeft (vergelijk De Grauwe en Costa Storti 2005; Beetsma et al. 2001).

Tegelijkertijd is het echter duidelijk dat verdere versterking van de eurozone nodig is. Hoe dat zou moeten, is evenwel nog verre van duidelijk (zie ook de voorlichting van de Raad van State van 7 november 2017). Diverse oplossingsrichtingen, zoals vergaande schuldendeling of grote sprongen in centralisatie en federalisering brengen bovendien consequenties met zich mee die als onhaalbaar of strijdig met Nederlandse belangen zullen worden geïnterpreteerd. Niettemin kan worden vastgesteld dat er wel degelijk verbetering mogelijk is ten opzichte van de huidige situatie van de euro.

Binnen de bestaande euroarchitectuur en EMU is er ruimte voor het aanscherpen van de *checks and balances*. Dit kan zonder verdragswijziging. Het is dan wel noodzakelijk dat conflicterende afwegingen van korte en lange termijn tussen de ‘logica van wat behoort’ en de ‘logica van wat nodig is’, maar ook van individueel, nationaal en Europees belang, in het perspectief van een langere tijdsperiode geplaatst worden. Dat wil zeggen: voorbij de crisis én waar mogelijk inclusief de afbouw van crisisbeleid waarmee de grenzen van de EMU danig zijn opgerekt, in het bijzonder betreffende de regels rond *no bail out* en het verbod op monetaire financiering via de ECB (vergelijk Schmidt 2016: 5). De basis onder deze benadering kan gevormd worden door de hierboven genoemde ‘stappen zonder spijt’ in de versterking van de muntunie (zie ook: Raad van State 2017: 85-89).

Het institutioneel-politieke kader voor een dergelijke, meer geleidelijke weg is opgebouwd sinds de initiatieven in de context van de ‘blauwdruk’ van Van Rompuy (2012), waarmee een grote ‘federaliseringssprong’ was afgezworen. Binnen dit kader is er zowel ruimte voor meer centralisatie, als voor oplossingen via sterkere decentralisatie (door een grotere rol van de nationale parlementen), en ook voor verfijning van bestaande instrumenten en beleidscoördinatie en democratische verantwoording, mede door het benutten van variatie. Dit rapport biedt aangrijpingspunten om dergelijke scenario’s verder uit te werken, inclusief mogelijke subvarianties in lidmaatschap (waarvan de eurozone zelf het meest uitgewerkte voorbeeld is). Door middel van een dergelijke uitwerking verwerft Nederland dieper inzicht in de kansen en risico’s die de toekomst van de eurozone in zich draagt en kan het daarop anticiperen.

Vanuit bovengeschetst perspectief kan een EMF (waarvoor het ESM de basis kan vormen) een richting bieden die nader onderzocht zou moeten worden (op mogelijkheden tot variatie), onder meer door deze af te wegen tegen alternatieven

zoals een voortzetting van het huidige regime met structurele betrokkenheid van het IMF in een gevarieerde vorm. Een bijkomend voordeel voor Nederland kan zijn dat via het opzetten van een EMF ruimte ontstaat voor het opnieuw afdwingen van een striktere interpretatie van zowel het ECB-mandaat als de *no bail out*-regel (wanneer fonds en marktdiscipline aan elkaar gekoppeld kunnen worden in verschillende arrangementen die inspelen op de verschillende voorkeuren van de lidstaten).

Er zijn allerlei varianten van een EMF denkbaar, zoals automatismen voor middelenherverdeling tussen lidstaten op basis van vooraf afgesproken formules, meer discretionaire beoordelingsbevoegdheid – wat meer politisering kan impliceren – en het verbinden van uitkeringen uit het fonds aan criteria, bijvoorbeeld van macro-economische ‘conditionaliteit’. Dit alles impliceert het zoeken van verdere versteviging van de muntunie via een route die wellicht niet in het verdrag voorzien was, maar in de huidige situatie wel binnen het verdrag mogelijk lijkt.

Deze route biedt ook nieuwe mogelijkheden tot variatie, bijvoorbeeld via randvoorwaarden van democratische controle per land en financieel-economische en macro-economische degelijkheid en convergentie (bijvoorbeeld via variatie in risicopremies). Een potentieel voordeel van deze richting is dat er nieuwe kansen ontstaan om variatie een instrument van versterkte binding aan de nationale democratieën te laten worden.

De euro en de EMU dienen te veranderen, maar dat lijkt noch reëel en wenselijk via een kwantsprong van federalisering, noch via het opblazen van de bestaande muntunie. Dit betekent dat noch het keurslijf van de federatie, noch dat van de natiestaat de noodzakelijke verandering van de eurozone en EMU kan voortstuwten. Een uitweg kan daarentegen wel gezocht worden in het benutten van mogelijkheden van variatie die de huidige verdragskaders bieden. Van die mogelijkheden is in dit hoofdstuk een eerste selectie in kaart gebracht.

NOTEN

- 1 Voor een grondig overzicht zie: Boot en Van Riel 2014: 742-745.
- 2 De spanningen die hierdoor ontstaan, zijn terug te zien in diverse sleuteldocumenten in het gaande debat over de toekomst van de euro, zoals het reflectiepapier van de Europese Commissie, de doorverwijzing van de rechtszaak over *Expanded Asset Purchase Programme* – in bijzonder *Public Sector Purchase Programme* – door het Duitse constitutionele hof, maar ook in de legitimaties door de ECB van het bestaande beleid inzake rente en kwantitatieve verruiming.
- 3 In de aanloop naar het referendum en in de onderhandelingen over de zogeheten *Better deal for Britain* (de inzet van de regering-Cameron voor ‘Bremain’ voorafgaand aan het referendum) maakte de Britse regering ondubbelzinnig duidelijk waarom zij het EU-lidmaatschap steeds problematischer vond. De belangrijkste reden daarvoor was helder: in de ogen van de Britse regering ontwikkelde de eurozone zich als een gesloten bastion in het hart van de interne markt (vooral betreffende financial services en financieel-economisch beleid). Daardoor kwamen niet-euroleden op het tweede plan terecht, aldus de Britse regering (George Osborne, *Speech to the BDI conference* in Berlijn, 3 November 2015).
- 4 De zogeheten macro-economische onevenwichtigheidsprocedure is een van de Six Pack maatregelen, gericht op het verbreden van de economische beleidscoördinatie in een poging om de bestaande divergentie in betalingsbalansen van de euroleden te corrigeren.
- 5 Vergelijk: *Press statement Bundesverfassungsgericht* (rechtszaak over rechtmatigheid *Expanded Asset Purchase Programme* en in het bijzonder *Public Sector Purchase Programme*), 18 juli 2017. Daarin onder meer: “... *significant reasons indicate that the ECB decisions governing the asset purchase programme violate the prohibition of monetary financing and exceed the monetary policy mandate of the ECB, thus encroaching upon the competences of the Member States*”.
- 6 Hoewel evident nuttig om toezicht op banken te versterken en objectiveren (en bovendien heeft dit redelijk draagvlak; i.e. minder controversieel in de lidstaten), blijft het financieel systeem verweven met de afzonderlijke lidstaten en is het niet aannemelijk dat een systematische scheiding tussen het financieel systeem en het sociaal-economisch bestel van de lidstaten mogelijk is. Mede in dit licht kunnen ook initiatieven zoals de *Capital Market Union* zinvol zijn, bijvoorbeeld omdat dit de afhankelijkheid van bancaire financiering kan vermindert.
- 7 De achtergrond van dit EMU-momentum werd gevormd door de afspraken die Mitterrand en Kohl in juni 1988 in Evian hadden gemaakt. Mitterrand had de Duitsers de volledige vrijmaking van het kapitaalverkeer gegund in ruil voor Duitse steun bij een ambitieuze EMU-agenda (waaruit het rapport-Delors was voortgevloeid) en een herbenoeming van Delors als Commissievoorzitter. De consequentie was dat de vorming van de EMU niet langer kon worden opgehouden met het argument dat eerst een politieke unie nodig werd geacht (Segers 2013: 234-241).

- 8 Een goed voorbeeld hiervan is het Akkoord van Wassenaar in 1982, waarin een sterke loonmatiging werd overeengekomen om het concurrentievermogen van de Nederlandse economie te herstellen. Een loonmatiging wordt ook wel een interne devaluatie genoemd, omdat men goedkoper gaat produceren ten opzichte van het buitenland zonder een wisselkoersaanpassing.
- 9 De regels voor de procedure bij buitensporige tekorten in het Verdrag van Maastricht (artikel 104, thans artikel 126 VWEU) zijn echter niet strikt kwantitatief en bindend, en hebben een sterk intergouvernementeel karakter (Metten, Van Riel en VerLoren van Themaat 2000: 59).
- 10 Mogelijk zou deze beleidsroute – gezamenlijke leencapaciteit in geval van nood in combinatie met inzet IMF – fondsvorming vooraf zelfs grotendeels overbodig kunnen maken, of kunnen beperken tot ad-hoc inleg van omringende lidstaten in geval van IMF-steun. In een dergelijke opzet gaat het dan om een permanente (leen)capaciteit om snel geld te kunnen lenen dat (mede) via het IMF beschikbaar kan worden gesteld (hetgeen ook onwenselijke replicatie van fondsen kan voorkomen).
- 11 Dit gaat uit van een houdbare (en gezonde) beginsituatie. Men zou kunnen denken in termen van pakketten – sommige landen kopen meer verzekering in om meer budgettaire ruimte te hebben. De hogere (noodzakelijke) verzekering leidt tot hoger premie.
- 12 Zie ook het Verslag d.d. 31 oktober 2017 over de bestrijding van ongelijkheid als hefboom om het scheppen van banen en groei te stimuleren (2016/2269(INI)), uitgebracht door de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement.
- 13 Het zogeheten readaptatiefonds dat de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Johan-Willem Beyen in 1952 opnam als een cruciaal onderdeel in zijn invloedrijke plan voor een stabiele gemeenschappelijke markt van ‘de Zes’ vormt hiervan een van de eerste uitgewerkte voorbeelden (Segers 2013).
- 14 Ter illustratie, in zijn recente advies *De staat van de euro* noemt de Raad van State drie varianten voor een *rainy day fund*: “Middelen zouden automatisch tussen lidstaten kunnen worden verdeeld op basis van vooraf afgesproken formules (bijvoorbeeld via vaste ex ante-formules op basis van indicatoren voor de conjunctuurencyclus), maar ook meer discretionaire beoordelingsbevoegdheid is denkbaar, net als de mogelijkheid om uitkeringen te binden aan andere criteria zoals [bijvoorbeeld] bepaalde hervormingen.” (Raad van State, 2017: 54).
- 15 Er bestaat al een Europees macroprudentieel beleidskader. In de *Capital Requirements Directive* IV en de *Capital Requirements Regulation* zijn expliciete macroprudentiele instrumenten opgenomen die kunnen worden geactiveerd. Het gaat hier om beleidsinstrumenten voor banken: met oog op overwegingen op het gebied van systeemrisico’s mogen macroprudentiele autoriteiten deze instrumenten activeren. In Nederland is bijvoorbeeld van dit beleid gebruik gemaakt om ING, Rabo en ABN AMRO extra kapitaaleisen op te leggen. De *European Systemic Risk Board* – formeel onderdeel van ECB – is bevoegd om te waarschuwen voor systeemrisico’s en macroprudentiële autoriteiten te adviseren op dit terrein. De ECB heeft met artikel 5 van SSM-kader (Bankenunie) bepaalde bevoegdheden gekregen op terrein van macroprudentieel beleid: het mag nationaal macroprudentieel beleid ‘verzwaren’ (zogeheten ‘top-up’ procedure). Dus als ECB vindt dat er in bepaalde landen systeemrisico’s opbouwen, mag het het instellingen in die landen extra eisen opleggen.

8 VARIATIE IN ASIEL, MIGRATIE EN GRENSBEWAKING

8.1 INLEIDING

Migratie van mensen is bij uitstek een terrein waarop de Europese landen verbonden zijn met hun omgeving. De beleidsterreinen van asiel, migratie en grensbewaking raken aan de dynamiek van internationale mobiliteit, de bescherming van fundamentele rechten van mensen en de internationale veiligheid rond en binnen Europa. Ze maken ook hevige discussies los onder bevolkingen. Het zijn beleidsterreinen waar zich onverwachts veranderingen kunnen voordoen, zoals de sterke toename van vluchtelingen en migranten uit conflictgebieden sinds 2014, waar de samenwerking binnen Europa duidelijke meerwaarde kan bieden (zoals bij de gezamenlijke bewaking van de buitengrenzen) maar waar het ook juist uiterst gecompliceerd kan blijken beleid te harmoniseren (zoals bij de behandeling van asielaanvragen). De invloed van nationale politiek kan bovendien groot zijn, zoals de Duitse beslissing in 2015 dat Syriërs daar asiel konden aanvragen ongeacht de lidstaat van aankomst (als die al zou kunnen worden vastgesteld) en premier Orbán's besluit in datzelfde jaar om de grenzen aan de zuid- en oostkant van Hongarije te sluiten.

Internationale samenwerking rond migratie wordt vaak gekenmerkt door belemmeringen, gebrek aan solidariteit en ontbrekende bereidheid problemen onder ogen te zien (De Haas 2016). In de EU is dat niet anders.¹ Tegelijkertijd geeft beleid op dit gebied de EU de kans haar geopolitieke positie duidelijker te manifesteren, bijvoorbeeld door te trachten via het beheersen van mobiliteit invloed in de naburige regio's uit te oefenen.

Internationale migratie is echter een complex fenomeen dat bestaat uit ingewikkelde relaties; eenvoudige push- en pull-modellen schieten tekort (Jennissen 2007; Geddes en Scholten 2016: 4-5). Migratie is doorgaans het gevolg van meerdere factoren, zoals ongelijkheden, conflicten, demografische ontwikkeling, schaarste en klimaatverandering, maar heel vaak ook menselijke neigingen als kanalen zoeken, mogelijkheden verkennen en in beweging komen als het perspectief daarop wijzigt. Bovendien is migratie niet zomaar exogeen aan Europa, maar hebben in het verleden gemaakte politieke keuzes invloed op de beweegredenen van mensen.

Die uitdagingen zijn omvangrijk en overlappen andere thema's zoals veiligheid, mensenrechten, buitenlands beleid en de werking van de interne markt. De bedoeling van dit hoofdstuk is de samenhang tussen de verschillende beleidsonderdelen ten aanzien van asiel, grenzen en migratie te beschrijven, de voornaamste ontwik-

kelingen weer te geven en te analyseren welke actuele kwesties aandacht verdienen als het gaat om harmonisatie, integratie en variatie van beleid. Centraal staat het verkeer van mensen, niet dat van goederen (hoewel dat uiteraard wel een ander belangrijk aspect is van grensbewaking). Net als in het vorige hoofdstuk zal worden geanalyseerd wat de variatie is in de vraagstukken rond migratie, welke variatie de posities en reacties van lidstaten kennen en welke variaties verder mogelijk zijn in de Europese samenwerking. Er zal ook worden vastgesteld welke voorwaarden en grenzen er aan variatie zitten.

8.2 ONTWIKKELING VAN HET BELEIDSTERREIN

De geschiedenis van Europa is getekend door individuen, groepen van mensen en volkeren die zich over het continent verplaatsten. De vorming van imperia, de Grote Volksverhuizing, talloze oorlogen en in de 20^{ste} eeuw de twee uit Europese conflicten voortgekomen wereldoorlogen, brachten mensen steeds weer op drift. Na de Tweede Wereldoorlog moesten miljoenen mensen naar een ander land verhuizen (Oltmer 2016: 101). De onderdrukking van de opstanden in Hongarije eind 1956 en in Tsjechoslowakije in 1968 bracht telkens honderdduizenden mensen op de vlucht (Oltmer 2016: 103). Als gevolg van de Joegoslavische burgeroorlogen raakten wederom miljoenen mensen ontheemd, van wie ongeveer 2,4 miljoen naar andere landen vluchtten.

In de ontwikkeling van de Europese Gemeenschappen en de Europese Unie is migratie gaandeweg in het centrum van belangstelling en (controversiële) besluitvorming komen te staan. Het reeds in het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap vervatte vrije verkeer van werknemers (thans artikel 45 VWEU) ontwikkelde zich via de Europese Akte van 1986² tot vrij personenverkeer (thans artikel 3, tweede lid, VEU). Daarbij is het van belang onder ogen te zien dat de Europese Gemeenschappen van 1986 tot 1995 bestonden uit negen territoriaal aan elkaar grenzende lidstaten, te weten de zes oorspronkelijke, alsmede Dene-marken, Portugal en Spanje, en drie door zeeën van de andere gescheiden lidstaten, namelijk het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Griekenland. Hoewel er tussen deze staten doorgaans grenscontroles waren, werd het passeren daarvan (anders dan in het geval van het IJzeren Gordijn) niet door hekken of muren verhinderd. De handhaving van voorschriften inzake toelating en verblijf berustte voor een belangrijk deel op binnenlands vreemdelingentoezicht. Het continentale deel van de Europese Gemeenschappen had bij vrij personenverkeer het meeste belang en bood daarvoor het grootste draagvlak.

In 1995 kwamen de oorspronkelijke lidstaten met uitzondering van Italië in de Overeenkomst van Schengen overeen de controle aan de binnengrenzen af te schaffen onder gelijktijdige invoering van een gemeenschappelijk visastelsel, intensievere samenwerking in de rechtshandhaving en controles aan de buiten-

grenzen. De inwerkingtreding van dit stelsel duurde nog tot 1995; daarvoor waren een Uitvoeringsovereenkomst en allerlei praktische voorzieningen nodig, zoals gescheiden circuits voor intra- en extra-Schengenvluchten op de internationale luchthavens. Inmiddels hadden de andere continentale lidstaten zich bij het stelsel aangesloten, zij het dat de toepassing voor Italië tot 1997 moest wachten. Voor Griekenland duurde dit tot 2000, omdat eerst voldoende voorzieningen aan de buitengrenzen dienden te worden getroffen,³ en voor de Scandinavische lidstaten tot 2011, toen ook de andere staten deelnamen waarmee zij de Noordse Paspootunie vormen.

Parallel aan de realisering van het Schengenstelsel kwamen alle EU-lidstaten in het Verdrag van Dublin van 1990 overeen dat in beginsel de lidstaat van eerste aankomst verantwoordelijk werd voor de behandeling van asielverzoeken. Doorreizen naar landen waar asielzoekers de beste perspectieven verwachtten werd daardoor ontmoedigd. Het verdrag betekende dan ook een vermindering van de werklust voor landen zoals Nederland en Duitsland, al kwamen destijds nog veel asielzoekers via luchthavens aan. Politieke bezwaren tegen het verdrag in Nederland kwamen vooral voort uit de opvatting dat een deel van de doorgereisde asielzoekers toch in Nederland opvang behoorde te krijgen. Dit verdrag trad op 1 september 1997 in werking.

Het Schengen- en het Dublinstelsel kwamen dus tot stand in separate verdragen, buiten de structuur van de Europese Gemeenschappen om. Het Verdrag van Maastricht (1992), in werking getreden in 1993, bracht de politieke, justitiële en migratiesamenwerking onder in de 'derde pijler' onder het dak van de Europese Unie. Vervolgens integreerde het Verdrag van Amsterdam (1997), in werking getreden in 1999, asiel en migratie in de communautaire structuren, zodat de materie van Schengen en Dublin voortaan in EG-verordeningen kon worden geregeld, aangevuld met verdragen met niet-lidstaten. De toepassing van het Schengen- en het Dublinstelsel kon aanvankelijk in hoofdzaak samenvallen met een sociaal-economisch convergerende groep van lidstaten, sinds 1995 aangevuld met Zweden, Finland en Oostenrijk.

De situatie veranderde grondig toen in 2004, 2007 en 2013 totaal dertien Midden- en Oost-Europese staten tot de EU toetraden. Voor de sociaal-economische situatie werden convergentieprogramma's opgezet, maar de heroriëntatie op de terreinen van rechtsstaat en burgerschap vereiste een cultuurverandering die zich maar ten dele liet organiseren. Met de toetreding van deze lidstaten werd (behalve tijdelijk, wat Schengen betreft, voor de drie laatst toegetreden staten) voorrang gegeven aan uniformiteit boven variatie, zonder een afweging op de hier te behartigen publieke taken.

8.3 SPANNINGEN

De spanningen rond het beleidsterrein van asiel, migratie en grensbewaking zijn niet pas ontstaan met de komst van grote aantallen mensen uit de Levant en Afrika sinds 2015. Al sinds de grote uitbreiding van 2004 was een discrepantie zichtbaar tussen de gecommunautariseerde regelingen en de realiteit op dit beleidsterrein. Daarin speelden interne en externe veranderingen een rol. *Intern* leidde het vrije personenverkeer – niet alleen van werknemers, maar ook van (quasi)zelfstandige dienstverleners – tot grotere migratie, vooral vanuit Polen. Juridisch ging het hier alleen om de werking van de interne markt, maar in de officiële statistieken van de lidstaten en de beleving van veel burgers zijn deze Europese medeburgers vreemdelingen. *Extern* had het eind van de repressieve stabiliteit in Noord-Afrika en het Nabije Oosten grote gevolgen. In een situatie waarin de terreuraanslagen van Al Qaida al veel angst hadden opgeroepen, zochten als gevolg van de invasie in Irak in 2003, de ‘Arabische lente’ van 2010-2011 en vooral de Syrische burgeroorlog sinds 2011 veel mensen hun toevlucht in Europa, vooral het oude deel van de EU, waar de omstandigheden voor opvang en integratie gunstig afstaken bij de sinds 2004 toegetreden lidstaten. Dit kwam in 2015-2016 tot een climax, versterkt door migratie vanuit Sub-Sahara Afrika en de Hoorn van Afrika. Deze ontwikkeling was des te heftiger, nu velen bij de overtocht door onveilige gebieden in Afrika en overzee grote risico’s namen en zich blootstelden aan uitbuiting door mensen-smokkelaars.

Zo werd West-Europa versneld opgenomen in het op wereldschaal al veel langer waarneembare patroon van vluchtelingen, migratie en urbanisatie. In de publieke opinie, maar ook in statistieken ten dienste van de politiek, werden de sterk verschillende groepen migranten één ‘stroom’. Het nagestreefde gezamenlijke gebied van Schengen en Dublin viel in feite uiteen in landen aan de buitengrens die de druk ervoeren van de vele binnenkomers (vooral Italië, Spanje, Malta en het tegelijkertijd door een budgettaire crisis ontwrichte Griekenland), landen in Midden- en Oost-Europa die geen immigratie wensten en vluchtelingen, wanneer zij toch kwamen, weinig perspectief boden, en landen in West- en Noord-Europa (in het bijzonder Duitsland) die het leeuwendeel van de opvang voor hun rekening namen.

De manier waarop de Europese Unie heeft getracht deze ontwikkelingen te stabiliseren, was vooral een harmonisatie van procedures en criteria voor toelating en verblijf, voortbouwend op het *acquis* van de Schengen- en Dublinverordeningen. Het sinds 1999 ontwikkelde gemeenschappelijk Europees asielsysteem (GEAS) omvat richtlijnen voor de asielprocedures, de opvang, de erkenning en de terugkeer van asielzoekers, die gaandeweg zijn gepreciseerd. Ook aan de kwaliteit van de rechtsgang worden sinds de inwerkingtreding van de herziene procedurerichtlijn (2013/32/EU) scherpere eisen gesteld. Daarnaast is een relocatie- en quotabe-

leid ingesteld, dat door enkele Midden-Europese lidstaten werd afgewezen, maar inmiddels wel de goedkeuring door het Hof van Justitie heeft verkregen (6 september 2017, ECLI:EU:C:2017:631). De bewaking van de buitengrenzen is meer en meer in Europese richtlijnen geregeld, mede uitgevoerd door Frontex, sinds 2016 overgegaan in het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de Europese Unie.

8.4 WEERBARSTIGE REALITEITEN

De ontwikkeling van het Europees Asielstelsel heeft de vergelijkbaarheid van de beoordeling van asielverzoek en de mogelijkheden tot handhaving aanzienlijk verbeterd. Toch zijn belangrijke discrepanties tussen de lidstaten blijven bestaan. Voor een deel betreffen deze de effectieve uitvoering van het stelsel. Zonder hulp vanuit andere EU-staten kan Griekenland onmogelijk op zo veel eilanden een effectieve grensbewaking met registratie van het land van binnenkomst uitvoeren. Andere mediterrane lidstaten kampen met vergelijkbare problemen. De overige EU-lidstaten kunnen, zolang registratie bij aankomst meestal uitblijft, evenmin de Dublin-regels invoeren om asielzoekers over te dragen aan de landen van binnenkomst.

Zwaarder wegen echter de reële omstandigheden van ontvangst, opvang en opname in de samenleving: dat bepaalt het reisdoel van veel asielzoekers, wat tot een zeer ongelijke verdeling over de lidstaten leidt. Raadsbesluiten tot herverdeling van asielzoekers uit 2015 en 2016, op voorstel van de Commissie en met advies van het Europees Parlement, waren bedoeld om uitwerking te geven aan solidariteit tussen de lidstaten nu zo veel asielzoekers naar Europa komen. Een wijziging van de Dublinverordening, die thans in procedure is en door het Europese Parlement al behandeld, ligt in het verlengde hiervan. In plaats van een verdeling van verantwoordelijkheid voor opvang en procedure, treedt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het gehele onderwerp in werking, met een taakverdeling inzake de uitvoering.

De afgelopen twee decennia doen sterk twijfel rijzen aan de bruikbaarheid van de gevolgde aanpak. De positie van de lidstaten ten aanzien van asiel en migratie is immers zo verschillend dat een op harmonisatie van procedures en herverdeling gebaseerd beleid niet veel perspectief biedt. Deze verschillen komen van buiten en van binnen. Voor asielzoekers is het van belang een land te bereiken dat hen niet alleen vrijwaart van bombardementen en foltering, maar ook kansen biedt om nieuwe levensprojecten aan te vatten. Vandaar hun sterke drang om te ontkomen aan de perspectiefloze opvang in asielzoekerskampen in de regio of in grenslanden zoals Griekenland. Tegelijk erodeerde de acceptatie van migranten in West-Europa, deels door de aantasting van sociale cohesie op basis van traditionele patronen, maar ook doordat in dezelfde periode neoliberale beleidsopvattingen de beschermende werking van de sociale rechtsstaat reduceerden (Supiot 2010). In

Midden- en Oost-Europa is deze verandering in het politiek en sociaal klimaat nog heftiger (AIV 2017a). Onder invloed van een te snelle overgang van de nationaal gemotiveerde strijd tegen het marxisme naar een (hyper)liberaal economisch systeem, doet zich in de sinds 2004 toegetreden lidstaten een sterke vrees voor verlies van nationale 'eigenheid' voor, die de bereidheid asielzoekers op te nemen verder vermindert.

8.5 SOLIDARITEIT IN HET MIGRATIEBELEID?

De afstemming tussen asiel- en migratiebeleid en Europees en internationaal recht roept de nodige vragen op. Veel van het huidige beleid heeft onvoldoende oog voor het feit dat de samenstelling van irreguliere migranten uit bijvoorbeeld Libië gemengd is. Hoewel het merendeel van de mensen die de oversteek wagen economische migranten zijn die geen recht hebben op een asielstatus, omvatten de stromen tevens vluchtelingen die wel recht hebben op internationale bescherming. De erkenning van variatie in legale status is van wezenlijk belang om fundamentele mensenrechten te kunnen waarborgen, zowel op Europees als Afrikaans grondgebied. Deze aanpak vergt beleid dat een internationaal rechtmatige individuele beoordeling al op Afrikaans grondgebied mogelijk maakt, en niet pas wanneer vluchtelingen de gevaarlijke overtocht hebben gemaakt naar EU-grondgebied. Hierbij zijn legale toegangskanalen naar Europa van belang. Verdere discussie over het vormgeven van externe hotspots waar asielverzoeken ingediend kunnen worden is noodzakelijk, zodat Europa aan haar internationale verplichtingen kan voldoen (Palm 2017). Ook het beleid voor het reguleren van de instroom economische migranten werkt onvoldoende. Deze grote meerderheid van migranten die arriveert op Europees grondgebied heeft geen recht op een verblijfsstatus. Op dit moment is het terugkeerbeleid van menige EU-lidstaat zwak, ondanks het bestaan van de Europese terugkeerrichtlijn (2008/115/EG). Dit leidt ertoe dat het grootste gedeelte van uitgedeelde asielzoekers niet terugkeert naar het land van herkomst, wat publieke onvrede voedt en de welwillendheid aantast tegenover migranten die wel recht hebben op een asielstatus (Barslund en Ludolph 2017).

De vraagstukken waar de EU en de lidstaten voor staan zijn talrijk: van de toekomst van Schengen en een mogelijk Dublin IV of V tot de geopolitiek van internationaal migratiemanagement via mobility partnerships, en van de toekomst van GEAS en het EU Blue Card-systeem tot het mandaat voor de Europese grens- en kustwacht en de vormgeving van data-informatiesystemen. In plaats van een evaluatie op onderdelen is de bedoeling van dit deel de vraagstukken te begrijpen als 'publieke goederen' met de voortdurende afweging tussen de logica van wat behoort en de logica van wat nodig is.

Een logica van wat behoort zou solidariteit als grondslag kunnen hebben. Artikel 80 in hoofdstuk 2 “Beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie” van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verwijst nadrukkelijk naar de notie van solidariteit:

Aan het in dit hoofdstuk bedoelde beleid van de Unie en de uitvoering daarvan liggen de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel vlak, ten grondslag. De handelingen van de Unie die uit hoofde van dit hoofdstuk worden vastgesteld, bevatten telkens wanneer dat nodig is, passende bepalingen voor de toepassing van dit beginsel.

Is daarmee een grondslag voorhanden? Dat is niet vanzelfsprekend. Het begrip solidariteit zoals het in het verdrag staat roept ook vragen op. Solidariteit tussen wie? Commentatoren hebben erop gewezen dat het hier niet om solidariteit tussen de EU en andere landen gaat, noch om solidariteit met of tussen individuen, maar om solidariteit tussen lidstaten (Farcy, O'Neill en Watt 2016). Bovendien rijst met de intensivering van het buitenlandbeleid op het gebied van de grensbewaking de vraag of deze solidariteit beperkt kan blijven tot de EU. De morele logica en de logica van wat nodig is strekken zich immers uit tot landen ten oosten en ten zuiden van de EU, tot diep in Afrika en het Midden-Oosten. Ook migratiedeals zullen een bepaalde mate van solidariteit moeten kennen om duurzaam te zijn.

Waar solidariteit slechts in beperkte mate kan functioneren als uitgangspunt voor beleid, ligt een nadruk op een versterking van de institutionele basis voor dat beleid in de rede, als een gemitigeerde vorm van een logica van wat nodig is. De evolutie van Frontex naar een Europese grens- en kustwacht, de bekrachtiging van het quotabeleid door het Hof en het mandaat voor de Commissie om de mobiliteitspartnerschappen verder uit te bouwen zijn ontwikkelingen in die richting.

Het is echter de vraag of de rationaliteit van de interne markt, zoals het stellen van quota van op te nemen asielzoekers, voldoende grond biedt voor een op lange termijn houdbaar asiel- en migratiesysteem. In een richtinggevend betoog heeft Goodwin-Gill (20 maart 2015) daarom gewezen op de mogelijkheid een institutie in te stellen om toe te zien op de individuele verplichtingen van lidstaten ten aanzien van vluchtelingen en migranten. Een institutie is een mogelijk antwoord op de ‘hoe’-vraag van het beleid. Maar het ‘hoe’ raakt hier aan de balans van de twee geschetste logica's, van wat behoort en wat nodig is. Volgens Guild (2016: 586) is de belangrijkste bijdrage van een dergelijke institutie om de internationale solidariteit binnen en buiten de EU te versterken. Ondanks het bestaan van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (*European Asylum Support Office*) en het Grondrechtenagentschap (*Fundamental Rights Agency*), is op dat gebied versterking mogelijk. Deze instelling zou verdergaande bevoegdheden moeten kennen, zonder met ‘dwang’ te werken, wat de solidariteit niet zou bevorderen.

Deze richting is theoretisch onderbouwd door Rossi (2017), die, gebaseerd op een ‘publiekegoederenbenadering’, een quotabenadering schetst, verstevigd door bindende standaarden voor de rechten van asielzoekers (2017: 57). Het Europese asielstelsel is door Rossi (2017) getypeerd als een “*non-cooperative game*”. Hoewel de EU als het gaat om het verdelen van lasten (*‘burden sharing’*) kenmerken van een speltheoretische situatie kan hebben, met alle dilemma’s van dien, is de EU toch met name gebaseerd op de “*games real actors play*” (Scharpf 1997). Dat betekent dat het speelveld groot is en verplaatsbaar: lidstaten die het in de ene ronde van onderhandelingen over bijvoorbeeld de verdeling van vluchtelingen laten afweten, kunnen dat later voelen in een andere ronde over een heel ander onderwerp, bijvoorbeeld de verdeling van landbouwsubsidies. Als gevolg daarvan zitten er beperkingen aan de vertaling van een speltheoretische situatie naar de praktijk van politiek en beleid.

Waar institutionalisering het smalle pad wijst om tussen de twee logica’s te laveren, benadrukt de ‘publiekegoederenbenadering’ de inhoud van de vraagstukken die op het spel staan: bescherming van mensen en grenzen, nationale soevereiniteit en identiteit, veiligheid en geopolitiek. Institutionalisering zal in ieder geval niet moeten leiden tot een instrumentele managementbenadering van beleid. “Een vluchteling is geen kabeljauw”, luidt een inmiddels gevleugelde uitspraak (Van Middelaar 2016). Quota, verdeelsleutels en herplaatsingsmechanismen zijn instrumenten van de interne markt die op bepaalde beleidsterreinen uitstekend kunnen werken, maar grote beperkingen kennen wanneer ze zonder meer op het gebied van migratie worden ingezet. Daar zal beleid op een bepaalde vorm van solidariteit moeten berusten. De ‘uitruil’ en de ‘verdelingsmechanismen’ die vervolgens nodig kunnen blijken, zullen hoe dan ook gevoelig moeten zijn voor de publieke goederen die in dit geval op het spel staan: internationale mobiliteit, veiligheid, bescherming van mensen en grenzen.

8.6 CONCLUSIE: RICHTINGEN VOOR GEVARIEERD TOEKOMSTIG BELEID

Migratie raakt bij uitstek de geopolitieke positie van Europa omdat de controle over internationale mobiliteit een belangrijk aspect is van de uitoefening van soevereiniteit in relatie tot het niet-EU-buitenland. Het beleid ten aanzien van asiel, migratie en grensbewaking is een venster om te zien tot waar samenwerking kan reiken en waar nationale voorkeuren de doorslag geven. Daarbij moet voorop worden gesteld dat vraagstukken van migratie uit verschillende optieken moeten worden gezien: die van de migrant, die van de burgers in de ontvangende gemeenschap en die van de internationale economische en politieke betrekkingen. De fundamentele waarborgen, vervat in het Geneefse vluchtelingenverdrag, artikel 3 van het EVRM en artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, bevatten een juridische ondergrens voor de behandeling van asielzoekers; ze

mogen niet door verwijdering worden blootgesteld aan vervolging, of mensonterende behandeling. Deze verplichtingen rusten zowel op de lidstaten als op de Unie als geheel. Met betrekking tot alle nadere vragen van beleid en wetgeving moet worden beoordeeld welk model van handelen aangewezen is.

De terreinen van asiel, migratie en grensbewaking laten al meerdere voorbeelden van variatie zien. Onderverdeeld naar het onderscheid van vormen van variatie dat in dit rapport is gemaakt (naar beleidsinhoud, besluitvormingsmethode en lidmaatschap) zijn enkele voorbeelden aan te geven. De ‘flexibele solidariteit’ ten aanzien van de hervestiging van asielzoekers kan gelden als een voorbeeld van variatie in beleidsinhoud. Het EU-Turkije-statement van 18 maart 2016 (de ‘deal’) kan beschouwd worden als een voorbeeld van variatie in besluitvormingsmethode, aangezien dit de plaats inneemt van een verdrag, terwijl de gebruikelijke procedure niet is gevolgd (Idriz 2017). In plaats van via de communautaire methode kwam dit akkoord door middel van intergouvernementele besluitvorming binnen de Europese Raad tot stand. Ten aanzien van Schengen doet zich de variatie in leden voor: niet alle EU-lidstaten maken deel uit van het Schengengebied; sommige niet-EU-lidstaten maken er wel deel van uit. Vergelijkbare variaties in besluitvormingsmethode kan in geval van toekomstige vluchtelingen crises soelaas bieden.

In al deze vormen en voorbeelden spelen zowel argumenten een rol die ontleend zijn aan de logica van wat behoort, zoals het bevorderen van een zinvolle participatie aan de samenleving, als argumenten ontleend aan de logica van wat nodig is; deze logica’s sluiten elkaar niet uit. Vragen van grenstoezicht en toelating kunnen, althans wat de continentale lidstaten betreft, moeilijk anders dan als gezamenlijke vragen worden beschouwd. Daarentegen is er nog steeds veel ruimte voor nationaal arbeidsmarktbeleid, terwijl vragen van openbare orde rond niet-toegelaten maar evenmin uitgezette vreemdelingen eerder op lokaal niveau spelen. Zodoende kunnen overwegingen inzake toekomstig migratiebeleid tot meervoudige variatie leiden, mogelijk ook met uiteenlopende keuzen voor het omvatten van lidstaten.

Het gezichtspunt van wat gezamenlijk *behoort* is juridisch gedefinieerd door artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat de asielwaarborgen van het Geneefse vluchtelingenverdrag in het Europese recht integreert. Deze mensenrechtelijke norm hoeft echter niet tot een gelijkvormig migratiebeleid te leiden en laat zelfs ruimte voor variatie in de wijze waarop asiel wordt verzekerd; alleen *refoulement* (terugsturen van mensen naar de situatie van vervolging) is hoe dan ook ongeoorloofd. Er is echter ook een *noodzaak* tot Europese gezamenlijkheid, die direct voortvloeit uit de behoeften van de binnenmarkt met open grenzen. Daarnaast zijn er dimensies van het beleidsterrein die eerder in het nationale politieke domein thuishoren: het arbeidsmarktbeleid en de integratie

van nieuwkomers. Dat laatste heeft zijn weerslag op de bestemming die asielzoekers en migranten zoeken; liefst daar waar hun en hun gezin toekomstperspectief wordt geboden.

Het herijken van de doelstellingen en patronen van het migratiebeleid is urgent. De acceptatie van het huidige beleid erodeert, terwijl rekening moet worden gehouden met meer – gelet op de ontwikkelingen in Afrika en de effecten van klimaatverandering op langere termijn zelfs veel meer – aandrang tot het toelaten van migranten, al dan niet als asielzoekers. Het juridische onderscheid tussen vluchtelingen en andere migranten staat ter discussie waar het gaat om door uitbuiting en klimaatverandering veroorzaakte noden (Sassen 2014; Oltmer 2016: 123-125) en vereist het doorlopen van de asielprocedure op individueel niveau. De vraag is aan de orde of en hoe de EU en haar lidstaten deze ontwikkelingen aankunnen, en ook of de EU zelf bestand is tegen ontwrichtende conflicten tussen de lidstaten.

Variatie in de vervulling van deze Europese publieke taken moet mede worden beoordeeld uit het oogpunt van versterking van het democratisch draagvlak voor migratiebeleid. De maatschappelijke en politieke verschillen in de lidstaten wijzen in de richting van minder gezamenlijkheid, maar de aard van de problemen vergt mogelijk juist meer daarvan. In de termen van het door de WRR ontwikkelde analytische schema betekent dit: de keuzen op het punt van de institutionele orde zullen mede worden bepaald door verschillende opvattingen over motieven voor collectieve actie.

Mogelijkheden voor variatie zijn er velerlei. Migratiebeleid is zozeer verweven met andere publieke taken dat uiteenlopende vormen van variatie aan de orde kunnen zijn, al naar gelang het onderwerp. De Adviesraad voor Internationale Vraagstukken heeft in 2016 aanbevolen meer ruimte te maken voor variatie in het migratiebeleid binnen de kring van Schengenlanden (AIV 2016). De AIV wees op de mogelijkheid van nauwere samenwerking in de zin van het EU-verdrag (art. 20 VEU) tussen de lidstaten die Schengen willen uitvoeren *binnen de kaders* van een volledig werkend gezamenlijk asielsysteem, met inbegrip van vergelijkbare vormen van opvang en integratie, aanvaarding van verdeelsleutels, uitwisseling van gegevens over misbruik, afstemming met de UNHCR inzake hervestiging en akkoorden met veilige landen buiten de EU over terugkeer. Andere Schengenlanden houden wel onder normale omstandigheden open binnengrenzen, gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de buitengrenzen en gezamenlijk visumbeleid, *mits* ze meewerken aan het delen van de kosten, een gezamenlijk beheer van de buitengrenzen en een selectieve controle aan de binnengrenzen (zoals het verifiëren van reisdocumenten op luchthavens en cruciale zeehavens). In dit voorstel is rekening gehouden met maatschappelijke verschillen tussen de lidstaten. Aan de te beschermen vluchteling biedt gedwongen overbrenging naar een lidstaat die

geen asielzoekers wenst, immers weinig perspectief. Uit het oogpunt van de ontwikkeling van de EU is van belang dat deze variatie de sociaal-economisch waardevolle gemeenschappelijke markt niet in gevaar brengt.

De beperkingen die aan migratie en grensverkeer buiten Europa worden gesteld om zo controle op mobiliteit te herwinnen gaan nog niet hand in hand met extra mogelijkheden voor migratie voor specifieke groepen mensen. Ook de mogelijkheden om asielprocedures buiten de EU te starten zijn nog weinig benut. Het ‘postenbeleid’ van ambassades van EU-landen zou daar een actieve rol in kunnen spelen.

Het aan migratie gerelateerde arbeidsmarktbeleid en het beleid ten aanzien van studerende kennismigranten zijn in het kader van de binnenmarkt niet volledig geharmoniseerd. Daarmee moet rekening worden gehouden wanneer een onvermijdelijke vervolgvraag wordt gesteld: kan het gebruik van de asielprocedure om economische redenen worden tegengegaan door een toegankelijker procedure voor legale arbeidsmigratie? Slechts een deel van de lidstaten heeft daarbij belang, waaronder Nederland en Duitsland. Wellicht tekent zich ook hier een fundamentele mogelijkheid voor variatie af: in een met landen in andere continenten overeen te komen proces, zou lidstaten de mogelijkheid kunnen worden geboden voor ‘circulaire migratie’, waarvoor al een experimenteel initiatief was genomen door het vierde kabinet-Balkenende. De toelating is in tijd beperkt, maar bij terugkeer heeft de arbeidsmigrant ervaring en een startkapitaal opgebouwd om deel te nemen aan het economisch leven in het land van herkomst. Van staten waarmee zulke regelingen worden getroffen, mag medewerking aan het terugkeerbeleid worden verwacht.

Een van de grote vragen van het buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU is hoe kan worden voorkomen dat onhanteerbaar veel mensen naar andere landen en continenten trekken. Die vraag is tot nu toe te weinig bij het migratiebeleid betrokken, afgezien van omstreden pogingen om met landen aan gene zijde van de Middellandse Zee overeenkomsten te sluiten die neerkomen op het tegenhouden van migranten. Veel verdergaande voorstellen zijn ontwikkeld door Betts en Collier (2017: 227-236). Als onderdeel van een coherente *refugee policy* zou meer nadruk moeten komen te liggen op het bieden van opleiding en werk aan de miljoenen mensen die nu in vluchtelingenkampen verblijven. Volgens deze voorstellen opent deelname aan de economie in het land van opvang perspectieven bij zowel langdurig vluchtelingschap als bij terugkeer. Een programma van hervestiging (*resettlement*) in landen zoals die van de EU moet het sluitstuk vormen voor wie zich geen ander zinvol perspectief aandient.

Ook Fijnaut (2017: 200) heeft gewezen op het belang van een “transnationale politieke deal” waarmee aanscherping van de bewaking van de buitengrenzen tot op het grondgebied van derde landen wordt ‘terugbetaald’ met economische investeringen en wettelijke migratiemogelijkheden. Die richting is verder uitgewerkt in voorstellen van het Centre for European Policy Studies (12 oktober 2017). De ‘uitruil’ die daarin wordt bepleit is dat Europese landen de behandeling van asielaanvragen kunnen versnellen en een ruimer, maar gericht beleid van werkvergunningen kunnen toestaan, als met name Afrikaanse landen meer werk maken van het opnemen van mensen met een afgewezen asielaanvraag. In zekere zin is dit in lijn met voorstellen die in Nederland al eerder zijn gedaan in het kader van de modernisering van het migratiebeleid, gericht op circulaire migratie. In de Europese Migratieagenda doet de Europese Commissie al een voorzet door het belang van terugkeer naar derde landen te erkennen en dit thema te verbinden aan de noodzaak van legale migratiekanalen die tijdelijke arbeidsmigratie toelaten.

De twee logica’s, die van wat behoort en van wat nodig is, gaan hand in hand, maar nooit zonder wrijving. Ook overwegingen van solidariteit ontkomen zodoende niet aan het verplichtende karakter van een kosten- en batenuitruil en kunnen ook van een sterkere institutionalisering worden voorzien. Beleid gebaseerd op de twee logica’s beperkt zich niet tot de lidstaten, maar raakt ook landen buiten de EU waar partnerschappen mee worden aangegaan. Zulke ideeën kunnen een plaats krijgen in een herijking van het migratiebeleid dat niet langer gebukt gaat onder de druk van een schijnbare eenheid. Tegelijkertijd blijft behouden wat het Europees Asielstelsel wél kan realiseren, namelijk een procedurele en inhoudelijke eenheid in de naleving van het Geneefse basisprincipe van het refoulementverbod. Hierbij is ten slotte van belang dat een serieus preventief beleid alleen het werk kan zijn van een Europese Unie die internationaal meer als eenheid optreedt. Zij zal een gemeenschappelijk beleid moeten voeren ten opzichte van landen van herkomst en proactief moeten optreden om nieuwe crises te voorkomen.

NOTEN

- 1 Internationale migratie is als percentage van de wereldbevolking sinds de Tweede Wereldoorlog redelijk constant gebleven. Op een wereldbevolking van 7,4 miljard mensen zijn er nu ongeveer 3% internationale migranten (vluchtelingen uitgezonderd). Het percentage vluchtelingen heeft meer fluctuaties gezien. Momenteel is ongeveer 0,3 % van de wereldbevolking vluchteling. Het overgrote deel (ongeveer 85%) blijft in ontwikkelingslanden, zo'n 15% bereikt meer welvarende landen (de Haas 2016).
- 2 In het EEG-verdrag werd bij die gelegenheid artikel 8a ingevoegd, dat de opdracht gaf tot voltooiing van de Europese interne markt, inhoudende een ruimte zonder binnengrenzen met vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal op uiterlijk 31 december 1992.
- 3 In hoeverre Griekenland daar effectief aan kan voldoen, is trouwens nog steeds de vraag; dat is geen kwestie van onwil, maar van de geografische realiteit van een uitgestrekte archipel met buitengrenzen.

9 CONCLUSIES

9.1 VARIATIE ALS LEIDEND PERSPECTIEF

Het afgelopen decennium leek de Europese Unie zich wel van de ene crisis naar de andere voort te bewegen. De financiële crisis, de eurocrises, de vluchtelingencrisis, Brexit, en de druk op de democratische rechtsstaat in sommige lidstaten zelf. Over hoe op deze duw- en trekkrachten moet worden gereageerd lopen de meningen sterk uiteen: sommigen zien het antwoord in het versterken van de Europese integratie (Guérot 2017) anderen stellen voor dat het tijd wordt dat Europa investeert in een exitstrategie en een beleid voor desintegratie ontwikkelt (Jones 2018; Zielonka 2012).

De keuze tussen diepere integratie of harde desintegratie is echter misleidend. Europese variaties zijn een realiteit waarvan de zin nog te weinig wordt onderkend en benut. Dit is geen kwestie van alles of niets. De samenwerking binnen de Europese Unie laat meerdere benaderingen toe. Zelden wordt op alle terreinen tegelijkertijd dezelfde kant op bewogen. Vaak wijken de lidstaten van elkaar af. Dat wordt meestal ervaren als problematisch. Naar het oordeel van de WRR is dat onterecht. Afwijkende posities betekenen niet dat er dan per definitie slechts een suboptimale vorm voor samenwerking wordt gevonden. Het betekent wel dat er voor die samenwerking bewustere en proactieve variatie nodig is dan de zwart-witkeuze tussen een uniform communautair verband waarbij *alle* lidstaten samenwerken dan wel een selectief verband waarbij *opt-outs* of meerdere snelheden afgedwongen worden door dwarsliggers. De veelvormigheid van de lidstaten, de uitdagingen, de vraagstukken, de beleidsterreinen, de procedures en de instituties is groot. Anders dan de keuze tussen integratie of desintegratie doet vermoeden is deze veelzijdigheid het aangewezen devies.

Deze opties voor meer veelzijdigheid bevinden zich zowel binnen als buiten de huidige verdragskaders. Het doel is om de huidige zoektocht naar de optimale vorm van samenwerking een proactief én een bewuster karakter te geven, en daarmee ook een constructiever proces mogelijk te maken. Daarvoor is het nodig om de discussie over de toekomst van de EU in een breder kader te plaatsen. Nu is de toespitsing op de vorm van de institutionele orde meestal dominant. Die gaat echter uit van de versimpelde tegenstelling tussen ‘meer’ of ‘minder’ EU. Door preciezer te kijken hoe de aard van de problemen, de uiteenlopende doelen, publieke belangen en motivaties en de manieren van samenwerking die mogelijk zijn met elkaar samenhangen, komen de variatievormen helderder in beeld.

In dit slothoofdstuk wordt de hoofdboodschap van het rapport verder uitgewerkt. Ter ondersteuning daarvan komen ook de verschillende mogelijkheden tot variatie langs die in de hoofdstukken over de interne markt, de eurozone en asiel, migratie en grensbewaking zijn besproken. Het gaat hier niet om concrete beleidskeuzes, maar om illustraties van mogelijke richtingen die tot meer variatie kunnen leiden. Bij de uitwerking zal de institutionele vormgeving aan de orde kunnen komen. De WRR doet daarvoor geen specifieke aanbevelingen. Wanneer meer variatie tot stand komt in de afbakening welke lidstaten bij wetgeving en beleid op een bepaald terrein betrokken zullen zijn, ligt het voor de hand dat ook bepalingen tot stand zullen komen over het niet deelnemen aan de besluitvorming door vertegenwoordigers van andere lidstaten. Net als bij de Europese Monetaire Unie zullen dan slechts vertegenwoordigers uit de betrokken lidstaten aan de besluitvorming kunnen deelnemen.

Variatie, zo is in dit rapport uiteengezet, is niet het gevolg van een halverwege gestrande poging tot integratie. De samenwerking in de Europese Unie kent geen welbepaald eindstation. Samenwerking geschiedt altijd in een openheid, omdat de aard van de toekomstige verbanden niet vaststaat. De nadruk moet daarom liggen op de vraag hoe om te gaan met die fundamentele openheid in de bestemming van de lidstaten en de EU. Daarom heeft de WRR in dit rapport richtsnoeren ontwikkeld waarmee de Europese Unie naar zijn oordeel beter kan beantwoorden aan de behoeften en gerechtvaardigde verwachtingen van haar burgers. De WRR adviseert de verdere ontwikkeling van de Europese Unie meer dan voorheen in de sleutel te zetten van variatie. Daarmee wordt bedoeld:

- het aanvaarden dat niet alle taken die overheden moeten vervullen, dezelfde verhouding tussen Europees, nationaal en regionaal of lokaal beleid behoeven (zodat er is ruimte voor variatie naar beleidsinhoud), en
- het onderkennen van de waarde van verschillende patronen van Europese samenwerking tussen de lidstaten (die zich kunnen manifesteren in verschillende methodieken van besluitvorming en/of verschillende vormen van lidmaatschap).

Anders dan de bestaande differentiatie door *opt-outs* en afwijkingen, is variatie niet een concessie om impasses in de onderhandelingen te doorbereken, maar een ander structuurprincipe dat verschillen in behoeften en in democratisch uitgedragen overtuigingen ter harte neemt.

Variatie kan niet op alle terreinen worden aanvaard of nagestreefd, en ook niet in dezelfde mate. Een gemeenschappelijke grondslag blijft nodig voor de Europese Unie als geheel, met name waar het gaat om de basisprincipes inzake democratie, rechtsstaat, fundamentele rechten en vrijheden, en de gemeenschappelijke markt.

De waarden waarop de Unie berust, zijn volgens artikel 2 VEU eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden delen de lidstaten, zo hebben ze verklaard en bindend vastgelegd. Hun samenlevingen willen zich kenmerken door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen. In de politieke communicatie en in het institutionele design van de EU moet dit nadrukkelijk tot uiting komen. Voor de geloofwaardigheid van de Europese integratie is dit cruciaal (AIV 2017c). De WRR onderschrijft dan ook de aanbeveling die de AIV heeft gedaan in het rapport *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat* dat respect voor de verscheidenheid van de democratische werking van staten hand in hand dient te gaan met inspanningen om rechtsstaten te behoeden voor erosie.

Door het perspectief van variatie uit te werken verwacht de WRR dat de onontbeerlijke politieke en beleidsmatige verbeeldingskracht verder gevoed kan worden, zodat het ook op andere terreinen waarin Europese publieke taken uitwerking krijgen van toepassing te verklaren.

Ten aanzien van het institutionele ontwerp van de EU kan dit belangrijke gevolgen hebben. Daar waar variatie ertoe leidt dat niet alle lidstaten deelnemen, en Europese wetgeving dus niet in alle lidstaten geldt, is er behoefte aan de mogelijkheid van variatie in de samenstelling van Europese instellingen. Deze zou in de toekomst bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen doordat de Raad en het Parlement in verschillende configuraties bijeenkomen, al naar gelang het onderwerp en de territoriale reikwijdte.

Omdat variatie ruimte biedt voor een per onderwerp verschillende verhouding tussen Europese, nationale en subnationale instanties, wordt daardoor ook een sterkere verankering van de vervulling van publieke taken in de politieke basis van de lidstaten mogelijk. Het institutioneel design kan op onderdelen aanpassingen ondergaan, maar het belangrijkste is dat de EU minder in termen van een met een staat vergelijkbaar institutioneel ontwerp wordt gezien. In plaats daarvan zou de EU kunnen worden waargenomen als een systeem van verspreide en gedeelde principes en verantwoordelijkheden, met democratische verankering zowel in de lidstaten als in de Europese Unie. Dit draagt bij aan de realisering van het concept van de ‘*demoicratie*’.

In dit rapport is het perspectief van variatie verder verkend voor de terreinen van de interne markt, de EMU en de euro, en asiel en migratie. Het ligt in de rede dat dit perspectief ook op vele andere terreinen van toepassing kan zijn. In de praktijk blijkt dat vaak ook al het geval. In dit slothoofdstuk zal worden geschetst in welke dimensies variatie kan voorkomen (paragraaf 9.2). Daarop volgt een overzicht van

de bevindingen waartoe de verkenning van enkele beleidsterreinen leidt (paragraaf 9.3) en een beschrijving van de perspectieven voor variatie in de verdere ontwikkelingen van de Europese Unie (paragraaf 9.4). Het rapport wordt afgesloten met perspectieven voor de Nederlandse inbreng ten behoeve van een verder beraad over de ontwikkeling van de Europese Unie (paragraaf 9.5).

9.2 DE DIMENSIES VAN VARIATIE

De huidige situatie dwingt ertoe het gesprek over verandering van de EU via variatie open te voeren. In de verdragen en de praktijk is al heel wat aanwezig van wat men zou kunnen zien als stappen in de richting van variatie; de turbulente ontwikkelingen in de eurozone hebben daar verder aan bijgedragen. De politieke aanvaarding van variatie als wenselijk kenmerk van de vervulling van publieke taken in de context van de Europese Unie kan in de komende jaren plaatsvinden. De WRR ziet hierin mogelijkheden om de Europese Unie beter te doen aansluiten bij haar huidige politieke en maatschappelijke verscheidenheid, maar sluit er de ogen niet voor dat aan te veel variatie risico's kleven. De samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen kan worden aangetast en lidstaten kunnen proberen voor zichzelf de krenten uit de pap te halen. Hiermee komen vragen in beeld over de juiste verhouding tussen sociaal-economische stabiliteit, mensenrechten, veiligheid en de vier vrijheden die de interne markt definiëren.

In het rapport wordt een scala aan mogelijkheden zichtbaar als het gaat om variatie binnen de Europese Unie. Er worden vormen van variatie besproken die zowel binnen als buiten de Europese verdragsrechtelijke kaders vallen. Variatie kent, zoals gezegd, drie dimensies: 1) een beleidsinhoudelijke, 2) een besluitvormingsmethodische en 3) een lidmaatschappelijke. De variatiemogelijkheden kunnen voorgesteld worden als een driedimensionaal continuüm, waarin per dimensie sprake is van een oplopende schaal van mate van uniformiteit.

Variatie in beleidsinhoud

De eerste dimensie heeft betrekking op de ruimte voor variatie binnen de beleidsinhoud, oftewel de ruimte voor verschillende interpretaties per lidstaat over hoe bepaalde publieke belangen, doelen en waarden verwezenlijkt kunnen worden. Dit betekent dat landen beleid verschillend kunnen invullen, maar nog steeds betrokken blijven in de besluitvorming en een politieke vorm van solidariteit blijven tonen. Concreet gaat het hier om meer nationale beleidsruimte door middel van richtlijnen met minimumharmonisatie of open normen. Daarbinnen worden begrippen gehanteerd waardoor de lidstaten meer zelf kunnen bepalen hoe ze beleid nationaal vormgeven. Daartegenover staan verordeningen die direct van toepassing zijn op nationaal niveau en waarin die nationale beleidsruimte beperkt is.

De beleidsruimte die zo voor lidstaten gecreëerd wordt, voorkomt dat spanningen door uiteenlopende wensen meteen uitmonden in bijvoorbeeld *opt-outs* (variatie in lidmaatschap). Deze variatie in beleidsinhoud biedt mogelijkheden om de verscheidenheid aan motieven voor collectieve actie of interpretatie daarvan een plek te geven in de Europese integratie, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de gezamenlijkheid in deelname. Via het politieke proces moet vervolgens iedere keer opnieuw blijken hoe groot die manoeuvreerruimte is.

Uitruil binnen een beleidsveld behoort ook tot de mogelijkheden. 'Flexibele solidariteit' in het kader van migratie, asiel en grenzen is daar een voorbeeld van. Variatie op dit terrein poogt niet te breken met de uitgangspunten van solidariteit, maar houdt meer rekening met de verschillen in geografische en politieke situatie tussen de lidstaten.

Variatie in besluitvormingsmethode

De besluitvormingsdimensie gaat over de manier waarop beslissingen omtrent beleid en wetgeving gemaakt moeten worden: intergouvernementeel, door middel van de communautaire methode, of geheel supranationaal?

Binnen een intergouvernementeel verband is er geen bemoeienis van instellingen die boven de samenwerkende staten staan; bevoegdheden worden niet afgestaan en blijven dus op het nationale niveau. Dit betekent dat besluitvorming enkel op basis van overeenstemming kan plaatsvinden. De staten beschikken per beleidsmaatregel en daad van wetgeving over een vetorecht, waarmee het behoud van hun politieke autonomie vaststaat. De open coördinatiemethode, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van wetgevende bevoegdheden en waarbij op basis van unanimitéit wordt besloten, behoort tot deze vorm van variatie.

Beleid en wetgeving die binnen de communautaire methode tot stand komen, gelden gelijkelijk voor alle deelnemende lidstaten en zijn gebaseerd op (1) supranationale instituties als initiatiefnemers en hoeders van de verdragsorde, (2) gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad en (3) codecisie van het Europees Parlement (gewone wetgevingsprocedure). Het verschil met een volledig supranationaal besluitvormingskader is dat het bij de communautaire methode door het gebruik van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming wel mogelijk is om blokkerende minderheden te vormen, bijvoorbeeld in de Raad. Dit betekent dat, in tegenstelling tot de supranationale methode, medewerking van voldoende lidstaten nodig is om tot een besluit te komen.

Variatie in lidmaatschap

De derde dimensie betreft lidmaatschap. Indien blijkt dat de motieven voor collectieve actie van de lidstaten te ver uiteenlopen om Europese publieke taken vorm te geven binnen de bestaande mogelijkheden van de communautaire methode dan

wel door middel van variatie in beleidsinhoud, dan kunnen de lidstaten overstappen op de meest drastische vorm van variatie, te weten variatie in lidmaatschap. Deze vorm van variatie betekent dat landen onvoldoende redenen zien voor collectieve actie en dat gezocht moet worden naar een andere verhouding tussen de lidstaten. Men kan hierbij denken aan *opt-outs*, kopgroepvorming, meerdere snelheden en nauwere samenwerking. Bij opnemings van nieuwe lidstaten biedt deze vorm van variatie een mogelijkheid tot een realistischer en minder geforceerde benadering van situaties waarin een staat niet in alle opzichten gereed is om het totale bestand van wetten en regels (het *acquis*) van de Unie te aanvaarden.

Om de mogelijkheden die variatie biedt ook daadwerkelijk te kunnen benutten is het echter wel vereist om met een open blik te kijken naar de mogelijkheden binnen de bestaande verdragen door (1) de motieven voor collectieve actie en de mogelijke institutionele ordes in samenhang te bezien, en zodoende (2) de fixatie op verordeningen en richtlijnen, de communautaire methode en deelname van alle lidstaten, en de daaruit voortkomende dwang voor het hanteren van bepaalde motieven voor collectieve actie, los te laten.

De normatieve en feitelijke ontwikkeling van de verhouding tussen sociaal-economische stabiliteit, mensenrechten, veiligheid en de vier vrijheden bepaalt of en zo ja welke variatie in de Europese integratie passend en noodzakelijk is. De binnenmarkt voor goederen leent zich nauwelijks voor variatie (al zijn er enkele gebieden van de lidstaten territoriaal van uitgezonderd) omdat onbelemmerde handel alleen mogelijk is bij gelijke eisen aan de producten. In de eerste decennia van de Europese Gemeenschappen speelden verschillen in vestigingsplaatsen nog een belangrijke rol: vrijheid van personenverkeer was nog sterk gebonden aan de kaders van de nationale arbeidsmarkt en betrof vooral effectieve deelname aan deze markt.

Hier kwam vrij abrupt verandering in met de volledige doorvoering van het vrije verkeer van diensten. Die kon worden gebruikt om de kaders van de nationale arbeidsmarkt te omzeilen en de bijbehorende bescherming te verzwakken. Als antwoord hierop wordt – naast aanscherping van de dienstenrichtlijn en de detachingsrichtlijn – een verdere harmonisatie van het sociaal-economische beleid bepleit. Dat ligt op zichzelf voor de hand, maar nu de bereidheid hiertoe niet alom aanwezig is kan een alternatief worden gevonden in meer variatie.

Terwijl het lidmaatschap van de huidige lidstaten als gegeven wordt aanvaard, kan in dialoog met en tussen de lidstaten worden herijkt welke beleidsterreinen vervulling van de publieke taken door de EU vereisen. De conclusies kunnen voor afzonderlijke lidstaten verschillend zijn. Variatie betekent niet alleen: ‘welke lidstaten werken op welke terreinen in welke vorm samen?’ Zij kan, zoals aangegeven, ook betekenen dat de vormgeving van de Europese instituties verandert, bijvoorbeeld door de instellingen naar gelang van de betrokkenheid van lidstaten in

verschillende configuraties te laten optreden, of de verhouding tot nationale parlementen. Ook kan dit betekenen dat de verhouding tussen de vier vrijheden en belangrijke publieke taken rond stabiliteit, veiligheid, welvaart en sociale bescherming wordt herzien.

9.3 VARIATIE(MOGELIJKHEDEN) BINNEN DE INTERNE MARKT, EMU EN ASIEL, MIGRATIE EN GRENSBEWAKING

In dit slothoofdstuk wil de WRR vooral de hoofdboodschap samenvatten en de mogelijkheden tot variatie illustreren. In deze paragraaf wordt daartoe teruggegrepen op de opties die eerder in de hoofdstukken over de interne markt (hoofdstuk 5), de eurozone (hoofdstuk 7) en asiel, migratie en grensbewaking (hoofdstuk 8) zijn beschreven. Het gaat uitdrukkelijk om opties om de mogelijkheden van variatie verder te verkennen en te belichten, niet om concrete beleidsopties of beleidsaanbevelingen.

Variatie is geen doel op zich, maar een pad dat verder verkend kan worden. Het biedt uitwegen waar samenwerking in impasses dreigt te verzanden en biedt mogelijkheden die recht doen aan de bestaande verschillen onder de lidstaten en hun bevolkingen. De vraag die daarbij centraal staat luidt: Hoe kan variatie als uitgangspunt dienen voor Europese samenwerking? Variatie is zeker niet in alle gevallen de oplossing, en niet alle vraagstukken laten even veel variatie toe. Desalniettemin zijn er volop mogelijkheden variatie verder te benutten en kan het op veel terreinen vruchtbaar blijken variatie als leidend perspectief te hanteren.

1. VARIATIE EN DE INTERNE MARKT

Hoofdstuk 5 heeft voor de drie dimensies van variatie laten zien welke mogelijkheden reeds bestaan. Bestaande variatie in beleidsinhoud bestaat binnen de interne markt uit minimumharmonisatie, open normen of hogere beschermingsniveaus in bepaalde lidstaten. Op het gebied van de tweede dimensie van variatie illustreert de interne markt hoe door middel van de bijzondere wetgevingsprocedure in de vorm van de open coördinatiemethode niet de harmonisatie van nationale wetgeving centraal staat, maar de coördinatie van nationaal beleid (zonder verplichtende normen). Lidstaten kunnen binnen deze besluitvormingsmethode niet overstemd worden en besluitvorming komt alleen bij unanimititeit tot stand.

Binnen het EU-rechtelijk kader van de interne markt bestaat ruimte voor politieke afweging tussen economische marktbelangen en andere publieke belangen door de wetgever en ook voor een juridische afweging door de rechter. De ordening van de interne markt kenmerkt zich door het streven naar een sociale markteconomie en door fundamentele rechten, het solidariteitsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en de zogenaamde mainstreamingsbeginselen (die publieke belangen reflecte-

ren) als belangrijke Verdragsrechtelijke marktordeningsprincipes. Bovendien gaan de Verdragen ervan uit dat de werking van de interne markt positief zal bijdragen aan het welzijn en de levensstandaard van burgers.

Variatie kent ook bezwaren. Variatie tussen de richtinggevende beginselen van de interne markt en sterk daaraan gelieerde beleidsterreinen kan problematisch zijn met het oog op het realiseren van een sociale markteconomie. Variatie tussen de lidstaten voor wat betreft hun invulling van de vier vrijheden zou ook een groot risico vormen, niet alleen voor de economische vervolmaking van de interne markt, maar ook voor de borging van de daarmee samenhangende sociale en publieke belangen. De algemene beginselen van Unietrouw en nuttige werking van het Unierecht stellen daaraan hoe dan ook grenzen. Tegelijkertijd echter kunnen we ook constateren dat het brede scala aan beginselen dat aan de interne markt ten grondslag ligt juist wel meer ruimte biedt voor nationale variatie, zeker waar geen EU-wetgeving van toepassing is. Deze beginselen bieden ruimte voor variatie doordat lidstaten bepaalde regels en praktijken ter behartiging van bepaalde publieke belangen voorrang mogen geven op het internemarktbelang.

Bestaande variaties binnen de interne markt bieden inspiratie voor variatiemogelijkheden binnen overige beleidsterreinen, zoals EMU en asiel, migratie en grensbewaking, twee omstreden en verdelende thema's binnen de Europese Unie. Hieronder worden deze behandeld.

2. VARIATIE IN DE EMU EN EURO

Hoofdstuk 7 over variatie in de EMU en euro schetste diverse mogelijkheden tot variatie. Variatie in de EMU en euro vraagt om verschillende arrangementen die tegelijkertijd, naast elkaar, kunnen bestaan. Elementen die in het huidige euromanagement zonder meer een onderdeel kunnen zijn van variatie betreffen:

- De mate waarin eurolidstaten zich blootstellen aan marktdiscipline.
- Wil men zich/wel niet onderling verzekeren? En: wat is de status van een gemeenschappelijk fonds?
- Wil men wel/niet het IMF hierbij betrekken?

Deze opsomming vertrekt vanuit de mogelijkheid tot variatie in beleidsinhoud. Dit wil echter niet zeggen dat mogelijkheden voor variatie in lidmaatschap en besluitvorming niet ook in beeld kunnen komen.

Welke mogelijkheden komen er in beeld, wanneer er gewerkt wordt met de bovengenoemde elementen (haalbaarheid wordt hierbij niet direct beoordeeld)? Hieronder worden twee mogelijke routes van variatie, in de zin van verschillende arrangementen die tegelijkertijd naast elkaar kunnen bestaan, in meer detail besproken. Deze zijn:

1. variatie via marktdiscipline en IMF-betrokkenheid in de toekomst;

2. variatie via een EMF.

Daarnaast wordt variatie besproken als vorm van macroprudentieel beleid zoals dat reeds bestaat en ook in hoofdstuk 7 is uiteengezet.

Ad 1. Variatie via marktdiscipline en IMF-betrokkenheid in de toekomst

Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat een aantal lidstaten kiest voor marktdiscipline in combinatie met een onderwerping aan IMF-herstelprogramma's in geval van problemen, terwijl andere lidstaten zich onderling verzekeren via een fonds. Het marktdiscipline/IMF-arrangement past nadrukkelijk bij landen die inzetten op het 'ophouden van eigen broek'. Het fondsarrangement vereist, op zijn beurt, een stevige basis voor vertrouwen tussen de lidstaten die hiervoor kiezen (een EMF bijvoorbeeld). Een EMF kan vooral van toegevoegde waarde zijn als noodhulp-fonds, maar voor die gevallen biedt artikel 122b van het Verdrag ook reeds de mogelijkheid voor onderlinge steun van de lidstaten. Als uitwerking van deze clause zou een EMF vormgegeven kunnen worden door fondsvorming vooraf, en/of door middel van (gezamenlijke) leencapaciteit.

In het geval van het nader vormgeven van gezamenlijke leencapaciteit bestaat er ruimte voor het toepassen van variatie in vormgeving van beleid (en eventueel ook in besluitvorming en gradaties van participatie). Dat is zeker het geval wanneer een dergelijke georganiseerde leencapaciteit in combinatie kan worden ingezet met de reeds aanwezige fondsvorming (van eurolanden) via het IMF. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat die eurolidstaten die met hun overheidstekorten vaak de randen van de regels en afspraken opzoeken, vaker en eerder aankloppen bij een EMF en/of het IMF, terwijl er ook eurolidstaten zijn die dat veel minder (zouden moeten) doen.

Variatie kan ingebouwd worden door op basis van dit begrotingsgedrag verschillende risicopremies te heffen, bijvoorbeeld door gebruik van SGP-criteria. Daarnaast kan het ook door de oprichting van het noodfonds facultatief te maken voor lidstaten: zij die een gezamenlijke dekking willen arrangeren leggen in in het fonds (en kunnen daar in crisissituaties op trekken); zij die dat niet willen, doen dat niet en zijn in crisissituaties op zichzelf (en het IMF) aangewezen. Het basisfonds, waaraan iedereen deelneemt, kan hierdoor (heel) beperkt blijven. Dergelijke variatie impliceert dat er ook sprake kan zijn van minder integratie, bijvoorbeeld met betrekking tot begrotingsregels.

Ook de Raad van State heeft deze richting nader uitgewerkt en merkt daarbij op dat wanneer deze meer 'decentrale' ontwikkeling gevolgd zou worden drie elementen van belang zijn: (1) afmaken van de bankenunie, (2) noodzaak van zekere financiële vangnetten, (3) voorzien in een vorm van Europese handhaving van

begrotingsregels en economische regels in uitzonderlijke omstandigheden (Raad van State 2017: 93). Dit strookt met de hoofdlijn van de verkenningen in deze paragraaf en het eerdere hoofdstuk in dit WRR-rapport.

Ad 2. Variatie via een EMF

Een EMF zou kunnen werken als een stabilisatiemechanisme voor de muntunie. De huidige muntunie biedt aangrijpingspunten voor uitwerking in een dergelijke richting. Zo zou het ESM de basis kunnen vormen voor een permanent stabilisatiefonds. Dit fonds kan intergouvernamenteel van opzet blijven. Hierbinnen zijn vervolgens allerlei opties voor variatie denkbaar (naar beleidsinhoud) en kan ruimte worden gecreëerd om democratische controle en/of economische 'conditionaliteit' uit te werken als randvoorwaarden voor een dergelijk fonds. Dit laatste kan op een intergouvernamentele manier of via een mix van intergouvernamentele en communautaire elementen (variatie in besluitvorming).

Een EMF kan de gewenste versteviging van de muntunie vormgeven door te variëren in zowel korte-, middellange- en langetermijnmaatregelen, als in randvoorwaarden van democratische controle en economische degelijkheid. Dit zou kunnen betekenen dat eurolidstaten die met hun overheidstekorten vaak de randen van de regels opzoeken, eerder moeten aankloppen bij een EMF of het IMF, terwijl andere dat niet zouden hoeven doen. Dit biedt de mogelijkheid om variatie in te bouwen in de architectuur van een EMF, bijvoorbeeld door op basis van dit begrotingsgedrag verschillende risicopremies te heffen.

Een EMF ligt in het verlengde van het reeds functionerende ESM en sluit aan bij de gevolgde institutionele paden in reactie op de eurocrisis, zonder verdragsherziening en inclusief structurele betrokkenheid van het IMF. Dit past in zekere zin ook bij de volgende fase van versterking van de eurozone, na het acute crisismanagement van de afgelopen jaren, die gericht zal zijn op het herijken van de nationale en Europese verantwoordelijkheden voor de toekomst van de muntunie. Dit zal uitmaken van een bredere aanpak van de onderliggende problemen die in belangrijke mate voortkomen uit het ontbreken van geschikte coördinatiemechanismen voor de omgang met grote verschillen tussen economieën.

Variatie in de vorm van macroprudentieel beleid

Tot slot is met betrekking tot EMU en euro het deels bestaande voorbeeld van variatie in de vorm van macroprudentieel beleid in dit rapport kort aangestipt. In de bestaande vorm wordt daarin al bewust gekozen om nationale overheden ruimte te verschaffen om een eigen koers te bepalen, aangezien financiële cycli sterk kunnen verschillen tussen lidstaten. Dit beleid zou een plek moeten krijgen naast de reeds bestaande macro-economische-onevenwichtigheidsprocedure en de opdracht voor het handhaven van prijsstabiliteit, zoals die bij de ECB is neergelegd. De argumenten voor het opzetten van een dergelijk macroprudentieel beleid

komen voort uit de steeds bepalendere rol van financiële factoren voor het functioneren van de EMU en de euro. De mogelijkheden voor institutionele vormgeving hiervan lopen uiteen van intergouvernementeel tot supranationaal.

3. VARIATIE MET BETREKKING TOT ASIEL, MIGRATIE EN GRENSBEWAKING

Het hoofdstuk 8 over asiel, migratie en grensbewaking schetste verscheidene voorbeelden van bestaande variatie en beschreef ook andere mogelijkheden daartoe. Een heldere ondergrens voor uniformiteit binnen het Europese asielbeleid betreft de juridische bepaling voor de behandeling van asielzoekers zoals vervat in het Geneefse vluchtelingenverdrag, artikel 3 van het EVRM en artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. *Refoulement*, oftewel het terugsturen van mensen naar een land waar ze gevaar lopen voor vervolging en mensenonterende omstandigheden, is hoe dan ook verboden. Deze verplichting rust zowel op lidstaten als op de Unie als geheel. Deze mensenrechtelijke norm hoeft echter niet tot een geheel gelijkvormig asielbeleid te leiden en laat zelfs ruimte voor variatie in de wijze waarop asiel wordt verzekerd. Oftewel, met betrekking tot alle andere vragen van beleid en wetgeving moet worden beoordeeld welk model van handelen aangewezen is.

Variatie in de vervulling van Europese publieke taken op het gebied van asiel en migratie kan mede worden beoordeeld uit het oogpunt van versterking van het democratisch draagvlak voor migratiebeleid. De maatschappelijke en politieke verschillen in de lidstaten wijzen in de richting van minder gezamenlijkheid, maar de aard van de problemen vergt mogelijk juist meer daarvan.

De Adviesraad voor Internationale Vraagstukken heeft in 2016 aanbevolen meer ruimte te maken voor variatie in het migratiebeleid binnen de kring van Schengenlanden (AIV 2016). De AIV wees op de mogelijkheid van nauwere samenwerking in de zin van het EU-verdrag (art. 20 VEU) tussen de lidstaten die Schengen willen uitvoeren binnen de kaders van een volledig werkend gezamenlijk asielsysteem, met inbegrip van vergelijkbare vormen van opvang en integratie, aanvaarding van verdeelsleutels, uitwisseling van gegevens over misbruik, afstemming met de UNHCR inzake hervestiging en akkoorden met veilige landen buiten de EU over terugkeer. Dit is een voorbeeld van variatie in lidmaatschap. Andere Schengenlanden houden wel onder normale omstandigheden open binnengrenzen, gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de buitengrenzen en gezamenlijk visumbeleid, mits ze meewerken aan het delen van de kosten, een gezamenlijk beheer van de buitengrenzen en een selectieve controle aan de binnengrenzen, wat neerkomt op het toelaten van 'flexibele solidariteit' ten aanzien van hervestiging asielzoekers zoals geopperd door een aantal Midden-Europese lidstaten. In dit voorstel is rekening gehouden met maatschappelijke verschillen tussen de lidstaten en is sprake van uitruil binnen een beleidsterrein, oftewel variatie in beleidsinhoud. Aan de te

beschermen vluchteling biedt gedwongen overbrenging naar een lidstaat die geen asielzoekers wenst, immers weinig perspectief. Uit het oogpunt van de ontwikkeling van de EU is van belang dat deze variatie de sociaal-economisch gemeenschappelijke markt niet in gevaar brengt.

Variatie in besluitvormingsmethode is voorstelbaar, zoals wanneer tot verdragen wordt gekomen door af te wijken van de gebruikelijke besluitvormingsprocedure (bijvoorbeeld door intergouvernementele besluitvorming binnen de Europese Raad). Cruciaal is dat onverkort wordt vastgehouden aan de ondergrenzen zoals het in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevestigde principe van *non-refoulement*. Vooropgesteld blijft staan dat anticiperend beleid in alle gevallen leidend moet zijn. Dat kan alleen het werk zijn van een Europese Unie die internationaal beleid voert ten opzichte van landen van herkomst en proactief optreedt om nieuwe crises te voorkomen.

9.4 PERSPECTIEF OP VERANDERING

Het vermogen tot verandering en aanpassing is altijd een essentiële kracht geweest van de Europese integratie. Het is noodzakelijk dat vermogen te herontdekken, want als de EU zelf niet kan veranderen, zullen de omstandigheden haar op enig moment met onvermijdelijke veranderingen confronteren. Verdragswijzing staat daarbij niet voorop, eerder een andere houding ten opzichte van de verdragen en de toepassing daarvan. Dit maakt het ook mogelijk dat de toetreding van nieuwe lidstaten minder wordt belast door spanningen tussen de politieke wens daartoe en feitelijke belemmeringen om op alle punten onmiddellijk op gelijke voet mee te doen. Een binair onderscheid tussen wel of geen lidstaat is evenmin noodzakelijk in verhouding tot geassocieerde staten en gebieden. Iets dergelijks geldt voor het onderscheid tussen de landen en gebieden overzee, waaronder de Caribische delen van het Koninkrijk, en de 'ultraperifere gebieden'.

De functionele rationaliteit die lange tijd, en zeer voortvarend, de Europese integratie heeft bepaald, is niet onaantastbaar. Dat blijkt uit het verloop van de geschiedenis. De (1) eigensoortige dynamiek van marktintegratie, (2) sectorale *spillover* (verspreiding van integratiepraktijken van het ene naar het andere beleidsterrein), en (3) consolidatie daarvan door supranationale instituties die de supranationale rechtsorde dragen, zijn bovendien geen onder gewijzigde omstandigheden vol te houden proces. Samenwerking en integratie binnen Europa waren vaak het gevolg van onderhandelingen of grote gebeurtenissen van buitenaf, waar op moest worden gereageerd. Gestalte geven aan het verbond tussen de volkeren is niet te verenigen tot een institutioneel verhaal.

Hoe kunnen de lidstaten hun koers op basis van zelfbestemming blijven uitzetten? De in dit rapport gehanteerde notie van '*demoicratie*' gaat ervan uit dat de '*demoi*', de *politieke* volkeren van Europa, in meervoud dienen te worden gezien. Dit zou bijvoorbeeld nader vorm kunnen krijgen door aan nationale parlementen naast negatieve bevoegdheden zoals de gele kaart ook initiatiefrechten te geven voor Europees beleid en Europese wetgeving, inclusief variatie daarin. Dit accentueert dat er geen hiërarchische, maar coöperatieve relaties zijn tussen Europese en nationale instituties. De huidige constellatie van de EU is dan ook niet gemodelleerd naar de inrichting van de nationale staat. In een dergelijke situatie zijn de bevoegdheden tot wetgeving, beleid, bestuur en rechtspraak een afgeleide van de historisch gevormde machtsstructuur. Bij de Europese Gemeenschappen en vervolgens de EU is het precies omgekeerd: wegens de behoefte aan een gedeeltelijk gemeenschappelijke rechtsorde zijn er bij verdrag instituties in het leven geroepen.

Dit betekent dat het democratisch principe op het Europese niveau een andere betekenis krijgt: de Europese orde is een rechtsorde, een economische orde en een zekere politieke orde. Maar zij is niet op dezelfde manier een democratie als een staat. De EU is een structuur van samenwerken, om bescherming te bieden en een toekomst in vrijheid te scheppen, maar ook om vanuit die doelen, en de gemeenschappelijke waarden waarin zij wortelen, in gezamenlijkheid besluiten te nemen en daar controle op te houden. In deze Europese constellatie verloopt de invloed van burgers primair via de nationale verkiezingen – daar moet de EU haar draagvlak zoeken.

Daarnaast kan de EU door zelfbewuster en proactief met variatie om te gaan de diversiteit aan '*demoi*', en de verschillende belangen en wensen die daaruit voortvloeien, beter laten doorklinken in wetgeving en beleid. Om de betrokkenheid van de 'volkeren' in de EU te versterken is een nauwere relatie met de nationale parlementen nodig. Ook mag het besef worden versterkt dat elk parlement mensen vertegenwoordigt die ruimte en bescherming verlangen voor hun levensplannen en die van toekomstige generaties. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kan daarbij als richtsnoer dienen. Dat doet geen specifieke uitspraken over de taakverdeling tussen Europese en nationale overheden, maar markeert en beschermt wel dat de vervulling van publieke taken een onmisbare voorwaarde is voor wat burgers, hun organisaties en ondernemingen moeten kunnen opbouwen.

De vraag 'wat nodig is' en welke belangen of kosten en baten er op het spel staan is onlosmakelijk verbonden met de vraag 'wat hoort' en welke morele overwegingen een rol spelen. De samenwerking binnen de Unie is immers altijd gebaseerd op de principes van democratie, rechtsstaat en fundamentele rechten en vrijheden, waaronder sociale rechten en het mensenrecht op bescherming tegen vervolging.

Die vereisten zijn in het bijzonder van belang als het om bescherming van rechtsstatelijkheid, democratie en mensenrechten gaat. Wanneer we variaties aanvaarden als kenmerk van de Europese Unie, moeten we de vraag onder ogen zien wat dan de wezenlijke gemeenschappelijke kenmerken in de Unie zijn. Alleen dan kan de waardering van verschillen samengaan met voldoende cohesie. Te vaak is de Europese Unie onder de verdenking komen te staan dat ze een dwangbuis is met onvoldoende respect voor het eigene in de lidstaten. Dat ongenoegen bevat een indicatie van wat fundamenteel, over grenzen heen wordt gewaardeerd, namelijk eigenheid in verscheidenheid. Het respect daarvoor betekent dat mensen niet worden gezien als losse individuen, maar als personen die gevoed door hun cultuur, levensovertuiging en tradities met anderen verbindingen aangaan. Dat mensbeeld is de basis waarop de idee van mensenrechten zich heeft ontwikkeld.

De ruimte voor variaties die in dit rapport is gezocht en met het oog op toekomstige ontwikkelingen wordt aanbevolen, mag deze visie op het samenleven van mensen niet aantasten; het is juist op basis hiervan dat de WRR bepleit een streep te zetten onder het geforceerd streven naar eenvormigheid. Respect voor het eigene manifesteert zich – of ontbreekt juist – op verschillende niveaus. Op elk daarvan zijn de rechten en verantwoordelijkheden van mensen als burger in het geding: als burger van hun stad of dorp, als staatsburger en als Europese burger. Geen enkele variatie in de toedeling en vervulling van publieke taken mag daaraan voorbijgaan. Dat is tot uitdrukking gebracht in het toepassingsbereik van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 51 zoals in de jurisprudentie van het Hof van Justitie nader uitgelegd).

De in artikel 2 van het EU-verdrag verwoorde fundamentele waarden worden door de aanbevolen variaties dus niet gerelativeerd, laat staan opzijgezet. Slechts door deze waarden, waaronder democratie, rechtsstaat (in de Engelse versie: rule of law) en rechten van de mens te erkennen als verbonden aan de EU en het Europese burgerschap, kan een EU van variaties haar gezamenlijk toekomstperspectief behouden en uitdragen. De uitwerking mag variëren naargelang plaatselijke en nationale omstandigheden, de democratische rechtsstaat moet als de onaantastbare basis worden beschouwd. De WRR onderschrijft dan ook de aanbeveling die de AIV (2017c) heeft gedaan in het rapport *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat* dat respect voor de verscheidenheid van de democratische werking van staten hand in hand dient te gaan met inspanningen om rechtsstaten te behoeden voor erosie.

Een ander belangrijk facet van het door de WRR aanboden perspectief is dat de interne verhoudingen in de EU met meer of minder eenheid van beleid wel adequaat moeten zijn ten opzichte van wat zich in de buitenwereld afspeelt. De EU en haar lidstaten hebben te maken met externe machten, die de internationale handel,

de veiligheid, het dataverkeer en zelfs de integriteit van democratische procedures raken. De aard en intensiteit van de Europese integratie zullen bij voortduring daarop moeten worden afgestemd.

9.5 DE NEDERLANDSE VISIE OP DE EUROPESE UNIE

Wat is de betekenis van het perspectief van variatie voor Nederland? Dit rapport richt zich op de hoofdlijn, het bieden van een visie op Europese samenwerking. De opties die in de voorgaande hoofdstukken voor verschillende beleidsterreinen zijn gedaan bieden voorbeelden. Maar de belangrijkste boodschap die de WRR met dit rapport wenst over te brengen is dat de fundamentele openheid van het Europese project moet worden waargenomen als een ruimte voor creativiteit en verbeelding. Dit betekent dat variatie niet louter wordt gebruikt in situaties waarin water bij de wijn moet worden gedaan en het niet anders kan dan dat er verschillen optreden.

Variatie biedt geen *carte blanche* aan de lidstaten, ook niet aan Nederland. De betekenis van het perspectief van 'variatie' voor Nederland laat zich op twee gebieden uittekenen, namelijk dat van de belangen en van de waarden. Dit onderscheid, dat in de praktijk tal van verwevenheden laat zien, correspondeert met de eerder geïntroduceerde logica van wat nodig is (belangen, kosten-baten) en de logica van wat behoort (normatief perspectief).

De vraag naar 'wat nodig is', is voor Nederland alleen maar belangrijker geworden onder meer doordat zich met de Brexit zich een intensivering van de Frans-Duitse samenwerking aftekent. De economische, culturele en technische ontwikkeling van Nederland is onlosmakelijk vervlochten met die in deze belangrijke buurstaten. Nederland zal in de verhouding tot deze en andere lidstaten zijn plaats in de Europese Unie moeten zien als een gegeven, maar wel beïnvloedbare realiteit. Dit gegeven te ontkennen zou evenzeer leiden tot verdere democratische vervreemding als een voorstelling van zaken alsof er niets te veranderen is aan de Europese integratie.

Het is daarom nodig dat de politieke betrokkenheid van Nederland bij Europa blijkt uit woord en daad, en evenzeer is het nodig dat deze tegelijkertijd ook blijkt uit de vorm van de EU. Beide manifestaties van politieke betrokkenheid zijn essentieel, te meer omdat de EU op een heel specifieke manier politiek georganiseerd is, en op een heel complexe manier democratisch verankerd. In de werkelijkheid van vandaag wordt dat bijvoorbeeld zichtbaar in de positie van de minister-president, die steeds meer ook die van 'minister van Europese zaken' geworden, mede vanuit zijn positie als lid van de Europese Raad. Dat kan aan de zichtbaarheid van de Europese zaken ten goede te komen.

Publieke taken zijn niet zomaar het resultaat van geven en nemen, van deals en onderhandelingen. Ze zijn fundamenteel omdat ze ontstaan tegen de achtergrond van gedeelde geschiedenis, geografische nabijheid, handel en politieke idealen. De vorming van de Europese Gemeenschappen en vervolgens van de Europese Unie is uiteraard het resultaat van onderhandelingen en het bereiken van overeenstemming tussen de staten als soevereine actoren. Maar dit proces van internationale afstemming onderscheidt zich in twee opzichten van het gewone onderhandelingspel. Het inzicht was leidend dat de regeringen, en de volkeren die door hen werden vertegenwoordigd, meer te winnen hadden dan een uitruil van belangen: de ervaring van vernietiging die aan het proces vooraf was gegaan had hen geleerd dat er op het relatief beperkte, altijd al in nauwe banden verwickelde West-Europese continent een groot, gezamenlijk belang bestond. Dat is het vinden van een ordening waarop burgers en hun organisaties en bedrijven over staatsgrenzen heen kunnen vertrouwen. Dit is de wezenlijke karakteristiek van de Europese Unie.

In die zin is een parallel te trekken tussen de discussies over de toekomst van 'Nederland' en die van 'Europa'. Zowel in Europees verband als in eigen land is er behoefte aan invulling van de 'grote woorden' die nodig zijn om de opbrengsten van samenwerking niet te zien verwateren tot een uitruil van belangen. Die kunnen meevallen of tegenvallen en zijn daarom altijd discutabel. De inzet voor het debat over Nederland en de EU gaat in die zin gelijk op: het heeft een gesprek over de betrouwbaarheid van de vervulling van publieke taken op de lange termijn.

De vraag 'wat nodig is' en welke belangen of kosten en baten er op het spel staan is onlosmakelijk verbonden met de vraag 'wat hoort' en welke morele overwegingen een rol spelen. De samenwerking binnen de Unie is altijd gebaseerd op de principes van democratie, rechtsstaat en fundamentele rechten en vrijheden, waaronder sociale rechten en het mensenrecht op bescherming tegen vervolging.

Wanneer we variaties aanvaarden als kenmerk van de Europese Unie, moeten we steeds de vraag onder ogen blijven zien hoe deze zich verhouden tot de wezenlijke gemeenschappelijke kenmerken in de Unie. De verbindende grondslagen zijn verwoord in de Verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De samenwerking binnen de Unie is altijd gebaseerd op de principes van democratie, rechtsstaat en fundamentele rechten en vrijheden, waaronder sociale rechten en het mensenrecht op bescherming tegen vervolging, van subsidiariteit en van solidariteit. Respect voor het eigene manifesteert zich – of wordt juist gemist – op verschillende niveaus van ordening. Op elk niveau zijn de rechten en verantwoordelijkheden van mensen als burger in het geding: als burger van hun stad of dorp, als staatsburger en als Europese burger. Variatie in de realisering is van cruciaal belang omdat het verlangen naar eigen verantwoordelijkheid iets is dat mensen over grenzen heen met elkaar verbindt.

BIJLAGE: DYNAMISERING VAN DE MATRIX

MOGELIJKHEDEN EN ONMOGELIJKHEDEN VAN EUROPESE PUBLIEKE TAKEN

In deze bijlage wordt de matrix die in hoofdstuk 4 is uitgewerkt gedynamiseerd aan de hand van enkele recent voorgestelde beleidsinstrumenten. Deze voorbeelden illustreren de huidige middelpuntvliedende krachten in de Europese samenwerking. De in 2015 op voorstel van de Europese Commissie door de Raad vastgestelde verdeling van asielzoekers volgens quota per lidstaat (besluit (EU) 2015/1601), de in 2016 als opvolger van Frontex gevormde Europese grens- en kustwacht (verordening (EU) 2016/1624) en een omstreden voorstel tot herziening van de detacheringsrichtlijn uit 2016 (COM(2016)128 - Wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten) volgens het principe 'gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats' worden hier als voorbeelden uitgewerkt.

Die uitwerking gaat als volgt:

1. Bij elk beleidsinstrument wordt de aanleiding geïllustreerd door het oorspronkelijke initiatief van de Europese Commissie toe te lichten.
2. Aan het voorstel wordt een positie in de matrix toegekend, die de combinatie weerspiegelt van het motief voor collectieve actie en institutionele orde. Dit is derhalve de combinatie die met het Commissievoorstel beoogd wordt. De Commissievoorstellen brengen zowel het keurslijf van wederkerigheid en communautaire samenwerking in beeld, alsook de (functionalistisch-communautaire) 'beleidsrationaliteit', die steeds sterker een beroep doet op normatief geladen perspectieven op collectieve actie, zoals 'calculatie vanuit Europees belang' en 'solidariteit'.
3. In het oog springende politieke posities van enkele EU-lidstaten worden toegelicht door middel van plaatsing in de matrix. Daarbij is het door hen gehanteerde motief voor collectieve actie (verticale as) bepalend voor hun voorkeur inzake de institutionele orde (horizontale as). Deze standpunten weerspiegelen tevens de verschillen in publieke belangen of prioritering daarvan. Op deze manier wordt zichtbaar waarom de invulling van Europese publieke taken zo lastig geworden is, maar komen ook nieuwe mogelijkheden in beeld.

DE SPANNINGEN ROND DE KOMST VAN VLUCHTELINGEN: HERVERDELING VAN ASIELZOEKERS DOOR MIDDEL VAN QUOTA

Aanleiding en inhoud

De veranderende geopolitieke situatie en vele brandhaarden in Europese grensgebieden confronteren de EU sinds begin 2015 met grote groepen migranten die via de Middellandse en Egeïsche Zee naar het Europese continent oversteken. In 2015 kwamen ruim één miljoen migranten aan, vaak op de vlucht voor vervolging en oorlogssituaties, deels ook om te ontkomen aan uitzichtloze economische omstandigheden. Een aanzienlijk deel van deze migranten dient een asielverzoek in, in de hoop een vluchtelingenstatus of secundaire bescherming te verkrijgen. Dit had een ontwrichtende uitwerking op het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. In combinatie met het door nationale maatregelen afsluiten van de Balkanroute leidde de Dublinverordening ertoe dat grote aantallen asielzoekers vast kwamen te zitten in de eerste landen van aankomst, Griekenland en Italië, maar ook dat een deel van hen doorreisde naar West-Europese staten, in het bijzonder Duitsland.

Om de komst van vluchtelingen in goede banen te leiden en de druk op Griekenland en Italië en hun toch al zwakke asielsystemen te verlichten, kwam de Europese Commissie in 2015 met een initiatief om verspreid over twee jaar 120.000 asielzoekers over te nemen van deze twee lidstaten en deze te herverdelen over de overige EU-lidstaten.¹ Met name Duitsland was een groot voorstander van dit plan. De Raad van Ministers stemde met een gekwalificeerde meerderheid in met dit voorstel. Hongarije, Slowakije, Tsjechië en Roemenië stemden tegen. Dit is opmerkelijk, omdat voor delicate beslissingen binnen de Raad meestal gestreefd wordt naar consensus.

De asielquota die op basis van een verdeelsleutel tot stand kwamen, werden bindend opgelegd. Voor Nederland betekende dit dat er circa 7.000 asielzoekers opgevangen moesten worden die hier de asielprocedure dienden te doorlopen. Ook de vier lidstaten die tegen het voorstel stemden kregen een aantal asielzoekers toegewezen. Een daartegen ingesteld beroep werd door het Hof van Justitie op 6 september 2017 verworpen (ECLI:EU:C:2017:631).

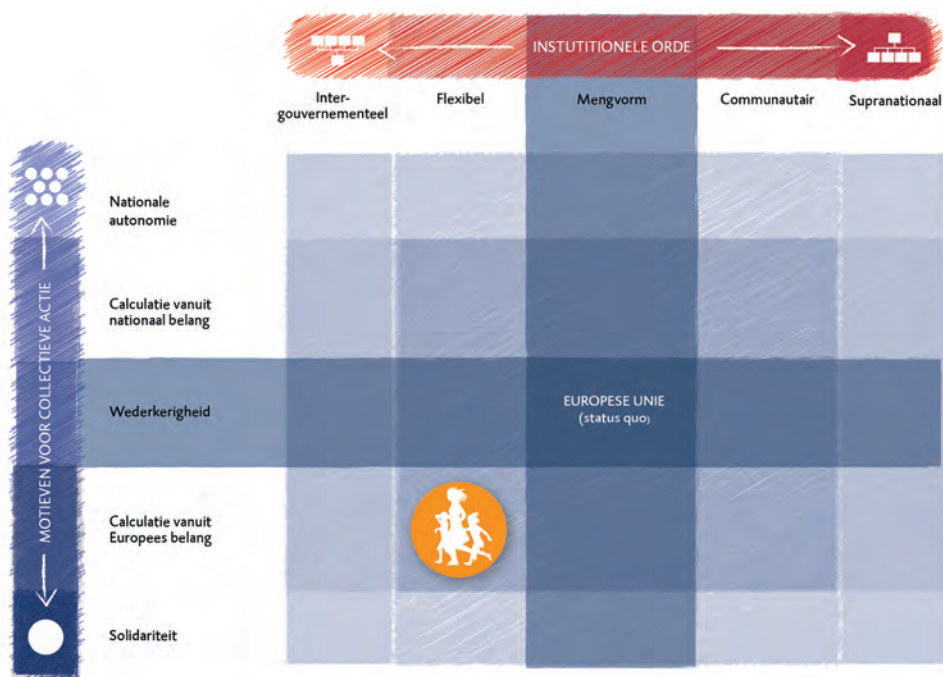
Positie van het herverdelingsbesluit in de matrix

De asielquota zijn een poging om de aanzienlijke lasten van de zuidelijke lidstaten gezamenlijk te dragen. Het relocatiemechanisme is eveneens bedoeld om samen de verantwoordelijkheid te nemen voor het waarborgen van de fundamentele rechten van asielzoekers, gebaseerd op artikel 78, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Deze verplichting beantwoordt tevens aan artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en geldt eveneens voor alle lidstaten afzonderlijk op grond van internationale verdragen.²

De herverdeling van asielzoekers vergt op zijn minst ‘calculatie vanuit Europees belang’ als grondslag voor collectieve actie. Om dit voorstel ook op de langere termijn te kunnen laten functioneren is het evenwel niet uitgesloten dat een beroep op ideële interstatelijke solidariteit nodig zal zijn. Dit wordt ook weerspiegeld in het Commissievoorstel. Dit betekent dat lidstaten delen in verantwoordelijkheid en individuele verliezen voor lief nemen voor het bereiken van een hoger immaterieel doel, namelijk het garanderen van mensenrechten en een eerlijke verdeling van lasten. Hiermee is echter niet gezegd dat het onmogelijk is het doel van herverdeling via andere motieven van collectieve actie te realiseren, bijvoorbeeld op basis van wederkerigheid (vergelijk paragraaf 3.1).

Onder druk van de omstandigheden en gegeven de bestaande institutionele orde die geldt voor dit beleidsterrein, inclusief *opt-outs* voor het VK, Ierland en Denemarken, is het uiteindelijke Commissievoorstel vormgegeven als een flexibel arrangement, in lijn met het GEAS waarbinnen het quotaplan is voorgesteld.

In het herverdelingsbesluit levert ‘de logica van wat behoort’ de doorslaggevende argumenten voor samenwerking. Het plan van asielquota is immers ingegeven door normatieve overwegingen van interstatelijke solidariteit. Het besluit is daarmee politiek beladen, waardoor het risico groter is dat sommige lidstaten de verdeling van asielzoekers als dwingend en ondemocratisch zullen ervaren.³ Om deze reden is het niet ondenkbaar om de samenwerking met gelijkgestemde lidstaten naar een hoger niveau te tillen. Hierbij is het wel noodzakelijk om eerst de motieven van de tegenstanders van het besluit nader te verkennen en te onderzoeken of er een compromis gesloten kan worden om alsnog iedereen aan boord te krijgen: is er een vorm van variatie denkbaar die niet meteen leidt tot vormen van variatie in lidmaatschap, zoals nieuwe *opt-outs* en kopgroepen?

Figuur 1 Positionering Commissievoorstel asielquota***Opvallende politieke posities van enkele EU-lidstaten***

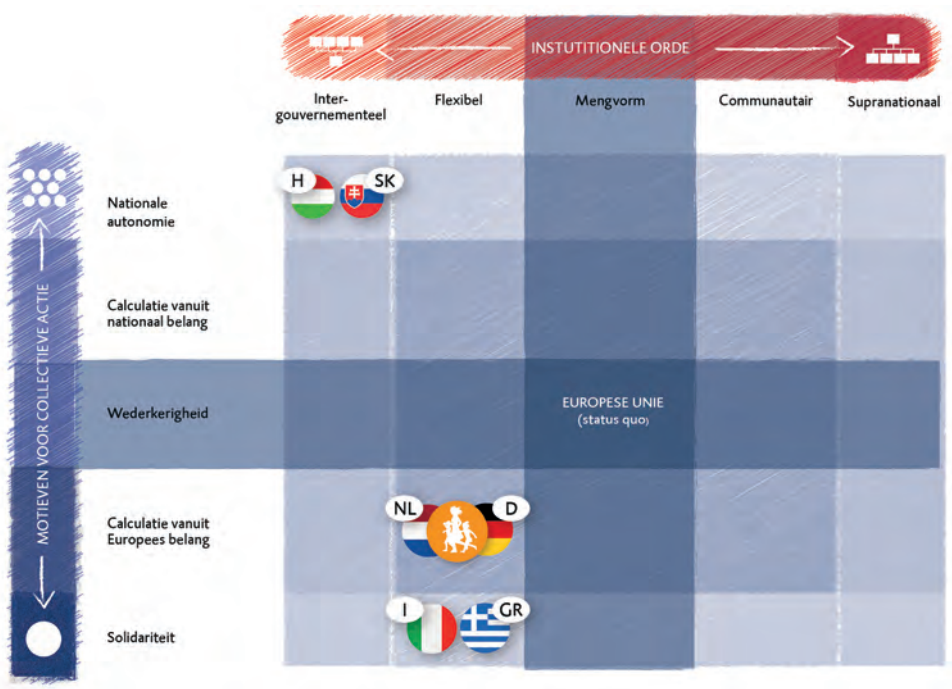
De vastgestelde asielquota stuitten al gauw op veel weerstand bij een aantal Midden-Europese lidstaten die het besluit niet wilden uitvoeren. Het plan liep mede daardoor vast. Hongarije en Slowakije stapten zelfs naar het Hof van Justitie om de verplichte herverdeling aan te vechten. In hun argumentatie voor de aanvraag tot nietigverklaring van het relocatiemechanisme stelden de twee lidstaten onder meer het volgende:

1. De inhoud van het besluit had het karakter van een wetgevingshandeling, wat alleen onder een wetgevingsprocedure tot stand gebracht had kunnen worden, terwijl het Verdrag betreffende de werking van de EU geen bevoegdheid tot wetgeving hiertoe omvatte. Hiermee zou zowel artikel 78, lid 3 van het Werkingsverdrag worden geschonden, als de rechten van nationale parlementen en het Europees Parlement.
2. De nationale parlementen en het Europees Parlement waren onvoldoende geraadpleegd tijdens de procedure.
3. De amendementen en toevoegingen van de Raad op het Commissievoorstel zijn niet naar behoren tot stand gekomen, omdat het Europees Parlement niet is betrokken en de amendementen en toevoegingen niet unaniem goedgekeurd zijn door de Raad.⁴

Deze argumenten kunnen gelezen worden als een oproep tot respect voor de autonomie van de lidstaten. Het Hof van Justitie oordeelde dat Hongarije en Slowakije zich aan het op voorstel van de Commissie genomen raadsbesluit dienen te houden (arrest van 6 september 2017, ECLI:EU:C:2017:631). Het feit dat deze lidstaten, samen met Polen en Tsjechië, desondanks het besluit weigeren uit voeren, plaatst deze landen in de matrix op de positie autonomie/intergouvernementeel.

De zuidelijke lidstaten Italië en Griekenland beroepen zich bij de verdediging van het relocatiemechanisme op “de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten” zoals genoemd in artikel 80 van het VWEU. Landen als Duitsland en Nederland beredeneren de kwestie vooral vanuit de eerlijke verdeling van kosten. Op basis hiervan, en de erkenning van de *opt-outs* van het VK, Ierland en Denemarken, krijgen Italië en Griekenland de positie solidariteit/flexibel, terwijl Nederland en Duitsland op de positie calculatie vanuit Europees belang/flexibel uitkomen.

Figuur 2 Positionering lidstaten Commissievoorstel asielquota



DE EUROPESE GRENSEN- EN KUSTWACHT (VOORHEEN FRONTEX): 'FLEXIBELE SOLIDARITEIT'?

Aanleiding en inhoud

In december 2015 diende de Commissie een voorstel in tot oprichting van een Europese grens- en kustwacht, waarmee aan het reeds bestaande agentschap Frontex – dat ineffectief was gebleken in de problemen rond de komst van vluchtelingen – een nieuwe impuls werd gegeven. Na korte weerstand van Hongarije en Polen kwam de verordening op 14 september 2016 tot stand en werd al de maand daarna de grens- en kustwacht operationeel. Dit impliceerde een nauwere samenwerking tussen de lidstaten en de EU om de EU-buitengrenzen te beveiligen.⁵

Met deze verordening kreeg het agentschap aanzienlijk meer bevoegdheden en taken. Zo ziet de Europese grens- en kustwacht erop toe dat de EU-wetgeving omtrent grensbeheer correct wordt toegepast. Opvallend is dat het agentschap zelfs mag ingrijpen wanneer er geen verzoek is van de betreffende EU-lidstaat, mits het behoorlijk functioneren van het Schengengebied onder druk staat. Met andere woorden: het agentschap kreeg een meer supranationaal karakter, en de grenzen van lidstaten die zich aan de buitengrenzen van de EU bevinden gelden sindsdien als de buitengrenzen van alle EU-lidstaten. Dit betekent automatisch dat de beleidsautonomie van de EU-lidstaten aan de buitengrenzen verder werd ingeperkt.

Het gezamenlijk beveiligen en beschermen van de buitengrenzen van de EU is een belangrijk onderdeel van het politieke antwoord van de EU op de spanningen rond de komst van vluchtelingen. Het is een poging om door middel van krachtenbundeling de migratie onder controle te krijgen, de interne veiligheid van de EU te verbeteren en het Schengen-systeem van vrij personenverkeer te herstellen. Bovendien wordt het gezien als een stap in de richting van het delen van verantwoordelijkheid tussen de lidstaten en de EU en een meer solidair Europees asielsysteem.

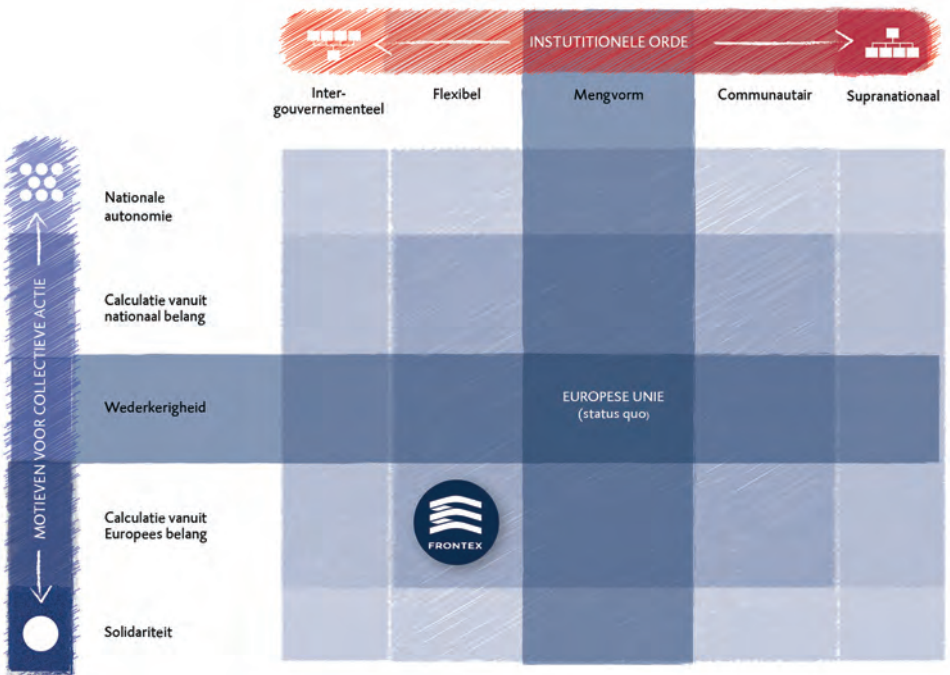
Positie van de instelling van de Europese grens- en kustwacht in de matrix

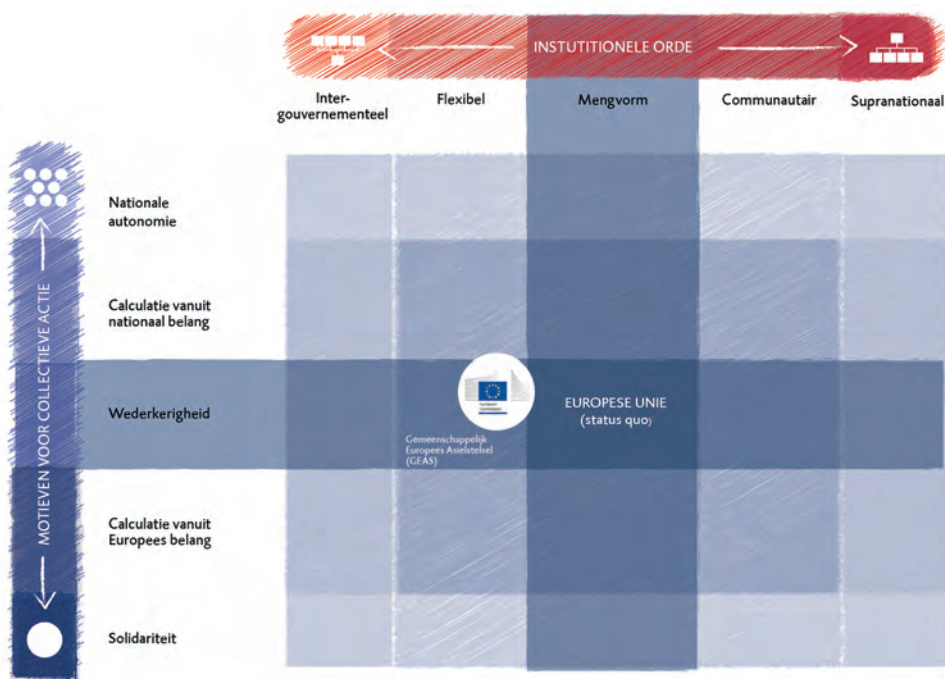
Zowel Frontex in zijn oude vorm als de Europese grens- en kustwacht zijn organisaties die door middel van krachtenbundeling voor de EU als collectief voordelen opleveren. De basis voor collectieve actie bestaat dan ook uit het vooruitzicht dat deze samenwerking het grotere belang van de Unie als geheel dient, namelijk interne veiligheid en het garanderen van vrij verkeer van goederen en personen. Daarbij incasseren individuele lidstaten aan de EU-buitengrenzen, zoals Polen en Hongarije, sinds de oprichting van de Europese grens- en kustwacht een verlies door het inleveren van autonomie over de nationale grensbewaking.

Waar Frontex een vrijblijvend intergouvernementeel samenwerkingsverband was, heeft het nieuwe verband een meer supranationaal karakter, doordat het agentschap in uitzonderlijke situaties kan ingrijpen zonder verzoek van de betrokken

lidstaat. Ook kan de Raad een aanbeveling doen tot herinvoering van de binnen-grenzen wanneer een lidstaat medewerking blijft weigeren. Net als overige beleids-instrumenten op het terrein van migratie en asiel valt dit instrument onder een flexibel verband. Er zijn *opt-outs* voor richtlijnen en verordeningen van het GEAS, dat gebaseerd is op wederkerigheid en convergentie van verschillende asielsystemen binnen de EU.

Figuur 3 Positionering Commissievoorstel Europese grens- en kustwacht



Figuur 4 Positionering GEAS

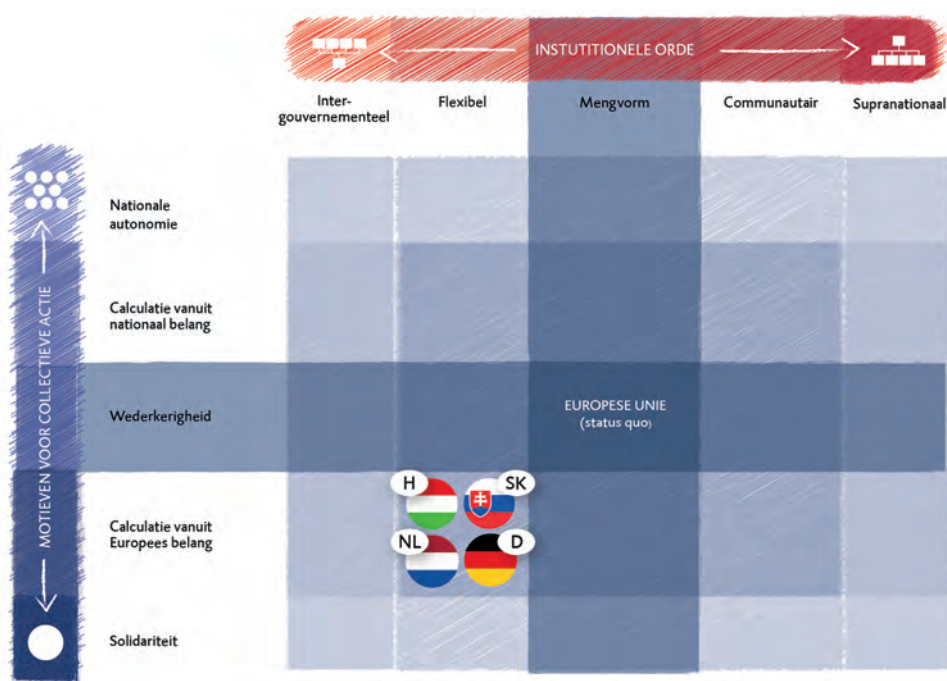
Opvallende politieke posities van enkele EU-lidstaten

In mei 2016 kwam de EC met een controversieel voorstel om lidstaten die weigerden het plan voor herverdeling van asielzoekers te implementeren een zogeheten 'solidariteitsbijdrage' op te leggen. Deze boete kon oplopen tot 250.000 euro per geweigerde asielzoeker om vervolgens besteed te worden aan de opvang in lidstaten die wél de vastgestelde asielquota respecteerden. Dit idee van de Commissie moest lidstaten zoals Hongarije en Slowakije ervan weerhouden een solidaire asielbeleid in de weg te staan. Dit zette de deur open naar het idee van 'flexibele solidariteit', waarmee de Midden-Europese lidstaten in oktober 2016 een nieuw perspectief openden op zowel flexibiliteit als solidariteit (in de zin van 'uitruil' binnen of tussen beleidsterreinen).

Onder het principe van 'flexibele solidariteit' vielen nieuwe vormen van solidariteit als alternatief voor het herverdelingsmechanisme voor asielzoekers. Een concreet voorbeeld is de deal tussen Oostenrijk en Slowakije waarbij het laatste land tijdelijk migranten opvangt die volgens de Dublinverordening uiteindelijk in Oostenrijk asiel dienen aan te vragen. Ook het aanbieden van extra versterking aan de Europese grens- en kustwacht of meer ontwikkelingsgeld vrijmaken vallen onder 'flexibele solidariteit'. Midden-Europese lidstaten onderbouwen deze vorm van uitruil met het argument dat het Europese publieke belang van veiligheid voorrang

dient te krijgen. Daarmee zijn Slowakije en Hongarije op de matrix verschoven naar dezelfde positie als Duitsland en Nederland, namelijk calculatie vanuit Europees belang/flexibel (zie figuur 5). Europese ministers, maar ook eurocommissaris Dimitris Avramopoulos gingen mee in dit idee vanuit de erkenning dat flexibiliteit in dit geval noodzakelijk was om tot een compromis te komen. Het resultaat was variatie in de samenwerking door middel van uitruil binnen het beleidsterrein asiel, waarbij toegelaten werd dat lidstaten zelf bepaalden welk publiek belang voor hen voorrang had.

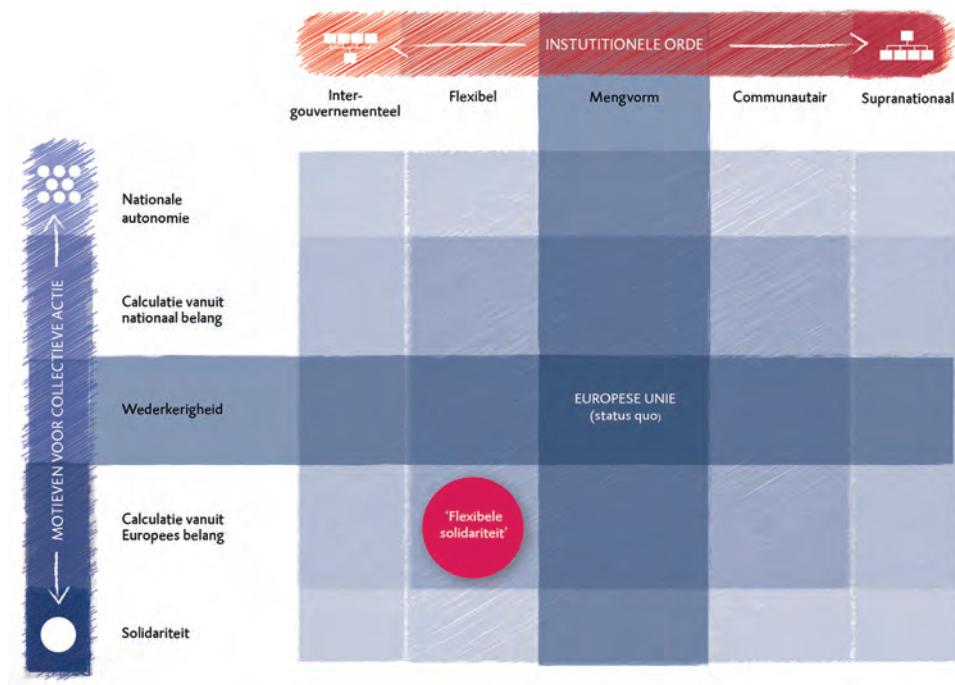
Figuur 5 Verschuiving positie Hongarije en Slowakije asielquota



Inmiddels is de Europese Commissie hierop teruggekomen en eist ze geruggensteund door de uitspraak van het Hof dat de Midden-Europese lidstaten ook deelnemen aan het relocatiemechanisme. De voorzitter van de Europese Raad, Donald Tusk, vroeg daarop om meer begrip voor Midden-Europese lidstaten en deed een oproep af te zien van de verplichtende asielquota. De EU-voorzitter in de tweede helft van 2017, Estland, is gekomen met een compromisvoorstel dat wel gebaseerd is op quota, maar uitzonderingen toelaat. Het spanningsveld dat hierbij ontstaat doet de vraag rijzen welke vormen van variatie binnen het beleidsterrein asiel mogelijk zijn om de betrokken partijen alsnog tot een compromis te laten komen.

Deze vraag heeft aan relevantie gewonnen. Dit wordt onderstreept doordat de verschillende lidstaten en de Commissie met de acceptatie van ‘flexibele solidariteit’ in de richting van dezelfde cel van de matrix bewegen.

Figuur 6 Positionering ‘flexibele solidariteit’



HERZIENING DETACHERINGSRICHTLIJN VOLGENS HET PRINCIPE ‘GELIJK LOON VOOR GELIJK WERK OP DEZELFDE PLEK’

Aanleiding en inhoud⁶

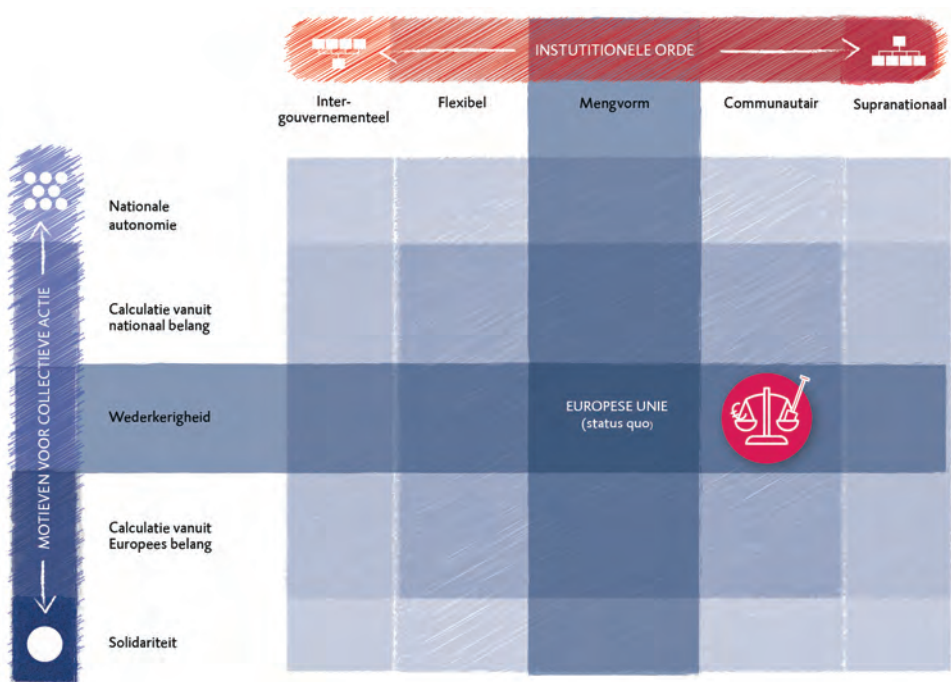
In maart 2016 diende de Europese Commissie het voorstel in om de detacheringsrichtlijn 96/71/EC te herzien. Deze richtlijn omvat regels omtrent de terbeschikkingstelling van werknemers bij het verrichten van diensten in een van de andere EU-lidstaten. De Commissie poogt met deze herziening een gelijk speelveld te stimuleren, oftewel eerlijke concurrentie. Zij stelt dat op een competitieve interne markt niet op basis van loonkosten maar op grond van kwaliteit van dienstverlening, productiviteit en innovatie geconcentreerd dient te worden. Het voorstel tot wijziging wil vrij verkeer van diensten bevorderen door meer helderheid te scheppen over de van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden.

Na twee jaar intensieve discussie is in maart 2018 een principeakkoord bereikt tussen de lidstaten en het Europees Parlement over het Commissievoorstel. In het betreffende akkoord is afgesproken dat voor de gedetacheerde werknemers dezelfde cao gaat gelden als voor de eigen werknemers in het betreffende gastland. Voorheen was dit alleen van toepassing op de bouwsector, maar nu wordt deze regel uitgebreid naar alle overige sectoren (op de transportsector na). Verder is afgesproken dat een detachering maximaal 12 maanden mag duren. Daarbovenop is een verlenging van 6 maanden mogelijk. Wanneer deze detacheringsperiode voorbij is, treedt tevens het arbeidsrecht van de gastlidstaat in werking. Sociale premies kunnen echter nog wel 24 maanden in het thuisland worden betaald.

Positie van het Commissievoorstel in de matrix

De herziene versie van de detacheringsrichtlijn is voornamelijk gericht op het creëren van een gelijk speelveld via het harmoniseren van arbeidskosten. Het motief voor collectieve actie is daarmee gebaseerd op wederkerigheid. Dit standpunt kan tevens gepresenteerd worden vanuit de positie ‘calculatie vanuit Europees belang’, omdat er een pleidooi gehouden kan worden dat alle EU-werknemers er op deze manier op vooruitgaan.

Het algemene doel van de herziening is de interne markt te stimuleren door het vrij verkeer van diensten in betere banen te leiden. Binnen de huidige EU-constellatie – waarin de integriteit van de interne markt als algemeen gedeeld uitgangspunt geldt – ligt dan communautaire samenwerking voor de hand. Binnen het kader van de interne markt kan wetgeving tot stand komen waarin vrij verkeer en andere belangen tegen elkaar worden afgewogen, maar deze geldt dan voor alle leden. Het structureel openbreken van de algemene geldigheid van de vier vrijheden zou betekenen dat *free rider*-gedrag mogelijk wordt. Deze mogelijkheid staat sinds de zogenoemde *Better deal for Britain* echter met steeds meer nadruk op de agenda. De EU bleek toen immers bereid om met het VK te onderhandelen over de rechten op sociale zekerheid van EU-migranten.

Figuur 7 Positionering Commissievoorstel detacheringsrichtlijn

Opvallende politieke posities van enkele EU-lidstaten

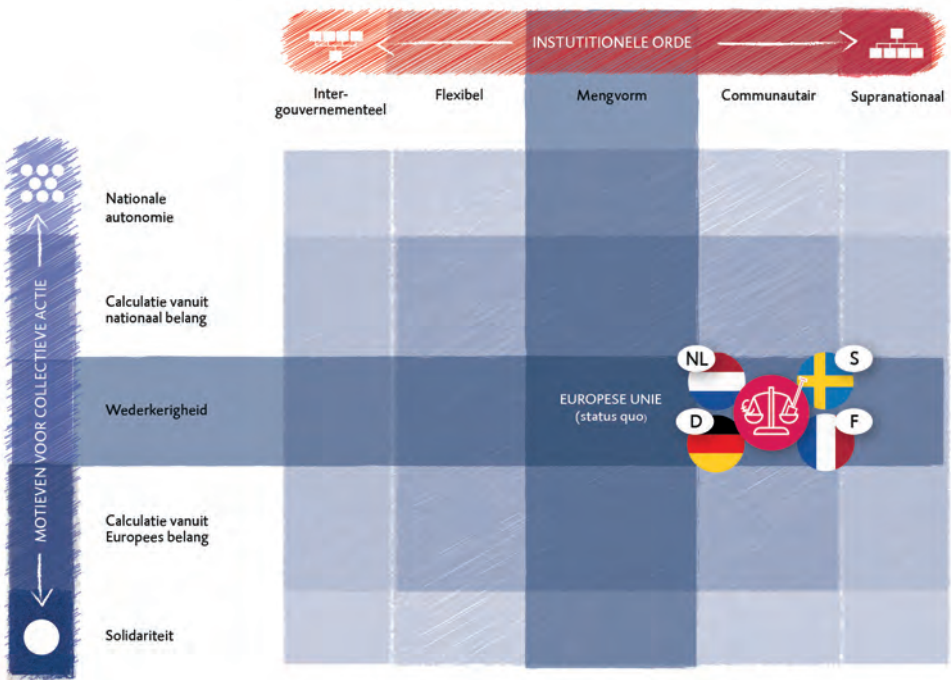
Nederland was van meet af aan voorstander van de herziening van de detacheringsrichtlijn. Om een Commissie-initiatief te stimuleren, schreef Nederland in juni 2015 samen met zes andere gelijkgezinde lidstaten – Frankrijk, Duitsland, Zweden, België, Luxemburg en Oostenrijk – een brief aan de Europese commissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Vaardigheden en Arbeidsmobiliteit. In deze brief werd door de zeven ministers van Sociale Zaken een pleidooi gehouden voor de hervorming van de detacheringsrichtlijn. Als reactie stuurde een aantal lidstaten – Polen, Tsjechië, Hongarije, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië en Bulgarije – een brief tegen deze herziening. Deze landen waren in eerste instantie tegen een verdere harmonisering van het detacheringsbeleid in de EU.

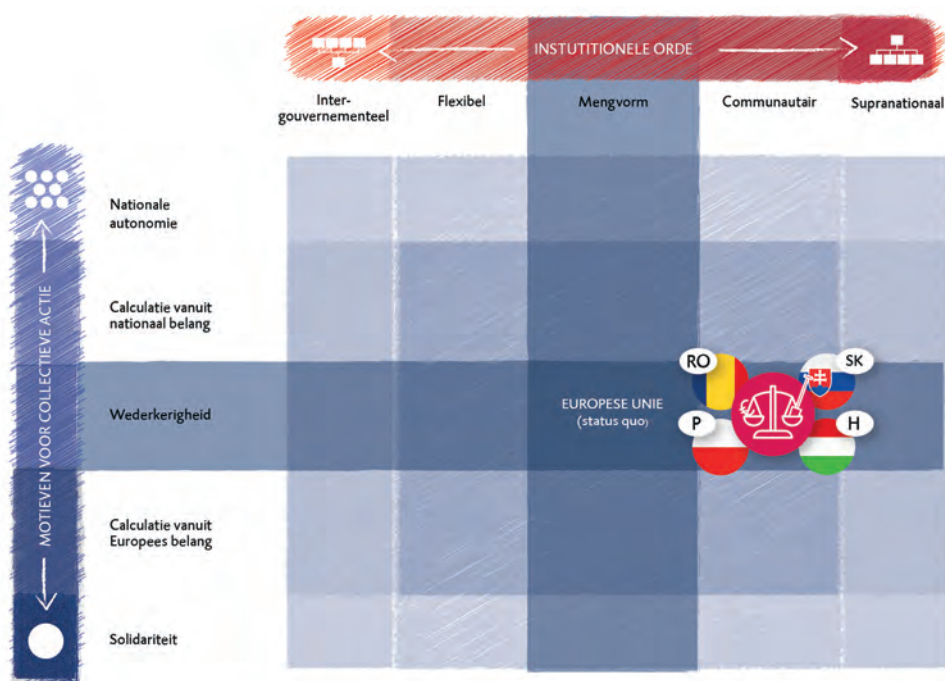
Beide kampen willen in essentie opkomen voor de eigen werknemers. Sommige landen verzetten zich tegen strengere eisen voor gedetacheerde werknemers, omdat dan hun concurrentievoordeel wegvalt. Midden- en Oost-Europese arbeiders hebben er immers baat bij als ze goedkoper zijn dan de werknemers in het ontvangende land. Daarentegen hebben werknemers uit Noordwest-Europese lidstaten voordeel bij gelijk loon voor hetzelfde werk, omdat ze op die manier minder

risko lopen om weggeconcentreerd te worden. Alle lidstaten nemen dus de positie 'calculatie vanuit nationaal belang' in, maar met de nadruk op een ander publiek belang (vrij verkeer versus sociaal beleid).

De twee kampen brengen hun standpunten anders. De primaire voorstanders, waaronder Nederland, doen een beroep op het creëren van een gelijk speelveld en eerlijke concurrentie binnen de Europese interne markt en de daarbij horende wederkerigheid. Zij benaderen wederkerigheid vanuit de arbeidsomstandigheden van EU-werknemers. Daarbij bewijzen zij regelmatig lippendienst aan het sociale doel om de arbeidsomstandigheden van alle EU-werknemers te verbeteren (dan wordt de positie beredeneerd vanuit 'calculatie vanuit Europees belang'). De tegenstanders bepleiten het continueren van de bestaande situatie. Zij doen hierbij een beroep op het optimaal functioneren van de economische vrijheden in de zin van wederzijdse toegang. In de matrix bevinden de voorstanders zich op de posities wederkerigheid en calculatie uit Europees belang/communautair. De tegenstanders kunnen we in de matrix plaatsen op de positie wederkerigheid/communautair.

Figuur 8A Positionering lidstaten detacheringsrichtlijn



Figuur 8B Positionering lidstaten detacheringsrichtlijn**VERSCHILLENDE POSITIES VAN LIDSTATEN**

In deze bijlage zijn enkele recente beleidsinstrumenten in het kader van de grote Europese vraagstukken van nu – toekomst van het vrij verkeer van personen en diensten, en de spanningen rond de komst van vluchtelingen – met behulp van de in hoofdstuk 4 geïntroduceerde matrix geanalyseerd: het Besluit om asielzoekers te verdelen volgens vastgestelde quota, de in 2016 gelanceerde Europese grens- en kustwacht (de opvolger van Frontex) en een voorstel tot herziening van de detacheringsrichtlijn uit 2016.

We zien dat het Commissievoorstel over de asielquota de in hoofdstuk 2 omschreven ‘beleidsrationaliteit’ volgt, die veelal neigt naar diepere Europese integratie om problemen het hoofd te bieden en die steeds meer een beroep doet op motieven voor collectieve actie die een normatief karakter hebben, zoals ‘calculatie vanuit Europees belang’ en ‘solidariteit’. Doordat het vluchtelingenvraagstuk politiek beladen is, vormt het relocatiemechanisme een splijtzwam in de Europese politiek. Het is dan ook hét voorbeeld dat de politisering van Europese publieke taken weergeeft en het is geen verrassing dat het besluit de tegengestelde tendensen in de EU – ‘beleidsrationaliteit’ versus ‘democratische vervreemding’ – weerspiegelt. Ook de oprichting van de Europese grens- en kustwacht doet een beroep op die-

pere Europese samenwerking met supranationale aspecten, waar weliswaar meer ‘de logica van wat nodig is’ op van toepassing is. Het EU-keurslijf van wederkerigheid en communautaire samenwerking – zoals omschreven in hoofdstuk 2 – komt goed in beeld bij het hervormingsvoorstel van de detacheringsrichtlijn.

Er is echter variatie ten aanzien van de positie van de EU-lidstaten. Een vraag om meer variatie tekent zich af, in de meest expliciete vorm bij de vraag om ‘flexibele solidariteit’. Deze vorm van variatie stimuleert een andere manier van kijken naar de EU, en wat er allemaal mogelijk is. ‘Flexibele solidariteit’ gaat namelijk niet alleen over variatie naar vorm met de klassieke vraag welke lidstaten wel of niet meedoen, waar discussies over flexibiliteit vaak in verzanden. Deze variatie betreft de vraag hoeveel beleidsruimte aan lidstaten overgelaten kan worden om zelf een afweging te maken in de verschillende Europese publieke belangen, waarden en doelstellingen. De matrix laat zien dat zolang men puur naar de vorm op basis van institutionele orde en het aantal deelnemende lidstaten blijft kijken, de verschillende lidstaten weliswaar vanuit een vergelijkbaar perspectief een vraagstuk kunnen bezien, maar er toch niet uitkomen en de vormgeving van Europese publieke taken vast blijft zitten.

NOTEN

- 1 Hiermee wordt de ‘Dublinsystematiek’ doorbroken, omdat volgens deze verordening de verantwoordelijkheid voor het asielverzoek in principe bij de lidstaat ligt waar de asielzoeker de EU binnen is gekomen. Hierdoor zijn op dit moment vooral Griekenland en Italië belast met grote aantallen asielzoekers waar zij voor verantwoordelijk zijn.
- 2 Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, van 28 juli 1951 en Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 juli 1950.
- 3 Uit een studie van de Bertelsmann Stiftung blijkt dat de meerderheid van de Europese burgers een eerlijke verdeling van vluchtelingen binnen Europa wenst. Wat wel opvalt is dat er een groot verschil bestaat tussen de ‘oude’ en ‘nieuwe’ EU-lidstaten. Al met al toont het onderzoek dat de EU-burger een Europese oplossing wil (Hoffman 2016).
- 4 HvJ 2 december 2015 C-643/15 (Slovak Republic v Council of the European Union) ECLI:EU:C:2016:038/55
HvJ 3 december 2015 C-647/15 (Hungary v Council of the European Union) ECLI:EU:C:2016:038/56
- 5 Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht.
- 6 Deze paragraaf is gebaseerd op 1) het BNC-fiche “Wijziging detacheringsrichtlijn”, beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2016/04/04/voorstel-herziening-detacheringsrichtlijn>, en 2) Europa Nu, *Herziening detacheringsrichtlijn*, beschikbaar via: https://www.europa-nu.nl/id/vk2aqy964tui/herziening_detacheringsrichtlijn#p5.

AFKORTINGEN

AIV	Adviesraad voor Internationale Vraagstukken
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BBP	Bruto Binnenlands Product
DNB	De Nederlandsche Bank
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
ECOFIN	Raad Economische en Financiële Zaken
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschappen
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EMF	Europees Monetair Fonds
EMU	Economische en Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
EPU	Europese Politieke Unie
ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
GBVB	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid
GEAS	Gemeenschappelijk Europees asielstelsel
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
OCM	Open coördinatiemethode
OMT	<i>Outright Monetary Transactions</i>
SER	Sociaal-Economische Raad
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WTO	Wereldhandelsorganisatie

GESPROKEN PERSONEN

- A. Agotha, Europese Commissie
- S. Alonso, NRC
- H. Benink, Tilburg University
- A. Brenninkmeijer, Europese Rekenkamer
- M. Boots, Ministerie van Algemene Zaken
- B. Borgman, VNO-NCW
- M. Bos, Sociaal-Economische Raad
- T. van den Brink, Universiteit Utrecht
- Chr. Calliess, Europese Commissie en Freie Universität Berlin
- V. Cramer, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- E. Dame, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- M. Dekker, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- R. Dekker, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU
- F. Duijn, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- J. Dijsselbloem, voormalig minister van Financiën en voorzitter Eurogroep
- B. Eickhout, Europarlementariër GroenLinks
- M. Emmelkamp, ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in Bagdad
- F. Fabbrini, Dublin City University Brexit Institute
- E. Faber, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU
- W. Geurts, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- P. de Gooijer, ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in Parijs
- M. de Grave, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU
- D. Grimm, Humboldt-Universität Berlin
- B. Hassing, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU
- E. Jones, Johns Hopkins School of Advanced International Studies
- M. van Keulen, Haagse Hogeschool
- C. Lobbezoo, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU
- H. von Meijenfeldt, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- J. Morijn, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU en Rijksuniversiteit Groningen
- E. Mulders, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- C. Noland, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- J. Pelkmans, Centre for European Policy Studies
- K. Piri, Europarlementariër PvdA
- M. de Ridder, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- B. van Riel, Sociaal-Economische Raad
- F. Ronkes Agerbeek, Europese Commissie
- J. Rood, Instituut Clingendael en Universiteit Leiden
- A. Schout, Instituut Clingendael
- L. Senden, Universiteit Utrecht

- B. Smulders, Europese Commissie en Vrije Universiteit Brussel
- M. Sie Dhian Ho, Instituut Clingendael
- A. Sorel, European Asylum Support Office
- J. Terstegen, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Th. Vanheste, De Correspondent
- S. Vanthournout, Sense about Science EU
- S. de Vries, Universiteit Utrecht
- J. Waanders, Ministerie van Defensie
- J. Wiers, Ministerie van Buitenlandse Zaken en Rijksuniversiteit Groningen

LITERATUUR

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2015) *Gedifferentieerde Integratie: verschillende routes in de EU-samenwerking*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2016) *De toekomst van Schengen*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2017) *Is de eurozone stormbestendig? Over verdieping en versterking van de EMU*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2017a) *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2017b) *'Brexit means Brexit.' Op weg naar een nieuwe relatie met het VK*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- American Chamber of Commerce to the EU (2017) *The EU Single Market. Impact on Member States*, beschikbaar via: www.amchameu.eu/sites/default/files/publications/files/amcham_eu_single_market_web.pdf.
- Anderson, P. (2009) *The New Old World*, Londen: Verso.
- Armbruster, A. (2017) 'Der 'optimale' Währungsraum. Gibt es eine Theorie hinter dem Euro?', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 56.
- Armstrong, K. (2016) 'The Open Method of Coordination – Obstinate or Obsolete?', *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper* 45.
- Bakker, A. (1996) *The Liberalization of Capital Movements in Europe. The Monetary Committee and Financial Integration 1958-1994*, Dordrecht: Kluwer.
- Bara, Y. et al., Ministère de l'Économie et des Finances, Trésor-Economics (2017) 'A contribution to the work on the strengthening of the euro area', beschikbaar via: www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/440712.
- Barendrecht, E. en M. Wijffelaars (2017) 'De interne markt is een onvoltooid succes', *ESB* 3 november.
- Barnard, C. (2008) 'Unravelling the services directive', *Common Market Law Review*, 45: 323-394.
- Barnard, C. (2010) *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford: Oxford University Press.
- Barnard, C. en S. Peers (2014) *European Union Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Barslund, M. en L. Ludolph, Centre for European Policy Studies (2017) *Migrants in the Mediterranean: Easy and difficult solutions*, beschikbaar via: www.ceps.eu/publications/migrants-mediterranean.
- Bauman, Z. (2004) *Europe: An Unfinished Adventure*, Cambridge: Polity Press.
- Bayoumi, T. en B. Eichengreen (1992) 'Shocking aspects of European monetary integration', *NBER Working Paper* 3949.
- Beck, U. en E. Grande (2007) *Cosmopolitan: Europe's way out of crisis*, Wiley.

- Beetsma, R.M.W.J. en A.L. Bovenberg (2001) 'The optimality of a monetary union without a fiscal union', *Journal of Money, Credit and Banking* 33, 2: 179-204.
- Benz, A. (2015) 'Multilevel governance in the European Union: Loosely coupled arenas of representation, participation, and accountability', blz. 201-218 in S. Piattoni (red.), *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis*, Oxford: Oxford University Press.
- Betts, A. en P. Collier (2017) *Refuge – Rethinking refugee policy in a changing world*, New York: Oxford University Press.
- Bialasiewicz, L. (2011) *Europe in the world. EU geopolitics and the making of European space*, Farnham: Ashgate.
- Bitterlich, J. (1998) *Schwierige Nachbarschaft am Rhein*, Bonn: Bouvier.
- Blanke, H.-J. en S. Mangiameli (red.) (2012) *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg: Springer.
- Bogdandy, A. von (2017) *Von der technokratischen Rechtsgemeinschaft zum politisierten Rechtsraum. Probleme und Entwicklungslinien in der Grundbegrifflichkeit des Europarechts*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, MPIL Research Paper Series 12, beschikbaar via: <https://ssrn.com/abstract=2971097> of <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2971097>
- Bohman, J. (2007) *Democracy across border: From demos to demoi*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Boot, A. en A. van Riel (2014) 'De politieke speelruimte voor de euro', ESB 99: 742-745.
- Boudewijn, R. (2009) 'Vijf jaar Europees Nabuurschapsbeleid', *Openbaar Bestuur* 5: 28-31.
- Brink, T. van den (2015) 'Towards an ever clearer division of authority between the European Union and the member states?', blz. 217-248 in T. van den Brink, M. Luchtman en M. Scholten (red.), *Sovereignty in the shared legal order of the EU*, Cambridge: Intersentia.
- Brink, T. van den (2017) 'Refining the division of competences in the EU. National discretion in EU legislation', blz. 251-275 in S. Garben and I. Govaere, *The division of competences between the EU and the member states*, Oxford: Hart Publishing.
- Brink, T. van den en Y. Bijl (2018) Publieke belangen in EU Internemarktwetgeving. De Verordening Gegevensbescherming, *WRR Working Paper* (te verschijnen in 2018), Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bronk, R. en W. Jacoby (2013) 'Avoiding monocultures in the European Union: the case for the mutual recognition of difference in conditions of uncertainty', *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series* 67.
- Brown, W. (2011) *Walled states, waning sovereignty*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Brsakoska Bazerkoska, J. (2011) 'The European Union and the World Trade Organization: Problems and challenges', *Croatian Yearbook of European Law Policy* 7: 277-290.
- Bungenberg, M. (2010) 'Going global? The EU Common Commercial Policy after Lisbon', *European Yearbook of International Economic Law* 1: 123-151.
- Centraal Planbureau (2008) *The internal market and the impact on the Dutch economy. Implications for trade and economic growth*, Den Haag: Centraal Planbureau.

- Centraal Planbureau (2017) *Discussienota Europese Commissie over EMU*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Cini, M. en N. Perez- Solorzano Borrigan (2016) *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Claassen, R. en A. Gerbrandy (2016) 'Rethinking European competition law: From consumer welfare to a capability approach', *Utrecht Law Review* 12, 1: 1-15.
- Cremona, M. (2001) 'A policy of bits and pieces? The Common Commercial Policy after Nice', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 4: 61-91.
- Cremona, M. (2017) 'The internal market and external economic relations', blz. 479-499 in P. Koutrakos en J. Snell (red.), *Research handbook of the law of the EU's internal market*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Dagmar, S., L. Oliver, C. Forde en G. Alberti (2015) *EU social and labour rights and EU internal market law*, beschikbaar via: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015%29563457_EN.pdf.
- Davies, N. (1997) *Europe. A History*, Londen: Pimlico.
- Dekker, P. (2017) 'Niet van harte en onzeker: de publieke stemming over de EU', *Internationale Spectator* 71, 2: item 4 van 8.
- Delors, J. (1985) Speech IGC, Luxemburg.
- Delors, J. (2004) *Erinnerungen eines Europäers*, Berlijn: Parthas.
- Deutsche Bundesbank (1992) 'The Maastricht decisions on EMU', *Monatsberichte der Deutsche Bundesbank*, februari 1992.
- Dijkhuizen, B. (2014) 'Geen verdere liberalisering EU-transportmarkt', beschikbaar via: <http://www.logistiek.nl/distributie/nieuws/2014/04/geen-verdere-liberalisering-eu-transportmarkt-10146201>.
- Dimopoulos, A. (2010) 'The effects of the Lisbon Treaty on the principles and objectives of the Common Commercial Policy', *European Foreign Affairs Review* 15: 153-170.
- Dokumente zur Deutschlandpolitik (1998) *Deutsche Einheit*, München: Oldenbourg.
- Domurath, I. (2013) 'The three dimensions of solidarity in the EU legal order: Limits of the judicial and legal approach', *Journal of European Integration* 35, 4: 459-475.
- Dougan, M. (2000) 'Minimum harmonization and the internal market', *Common Market Law Review* 37: 853-885.
- Dyson, K. en A. Sepos (red.) (2010) *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Editorial Comments (2006) 'The services directive proposal: Striking a balance between the promotion of the internal market and preserving the European social model?', *Common Market Law Review* 43, 2: 307-311.
- Enderlein, H. et al. (2016) *Repair and Prepare: Growth and the Euro after Brexit*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung/ Jacques Delors Institut, beschikbaar via: www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/repair-and-prepare-growth-and-the-euro-after-brexid.pdf?pdf=ok.
- Europese Commissie (1997) *Actieplan voor de interne markt*, beschikbaar via: eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l70002&from=NL.

- Europese Commissie (2006) *Global Europe competing in the world. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, beschikbaar via: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf.
- Europese Commissie (2010) *Trade, Growth and World Affairs. Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy*, beschikbaar via: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf.
- Europese Commissie (2016) Het sociaal acquis, SWD(2016)50 draft.
- Europese Commissie (2017) *Discussienota over de sociale dimensie van Europa*, beschikbaar via: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_nl.pdf.
- Europese Commissie (2017a) *Informatieblad CETA – een nieuwe maatstaf voor de wereldhandel*, beschikbaar via: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-271_nl.htm.
- Europese Commissie (2017b) *Persbericht: Staat van de Unie 2017 — Commissie presenteert volgende stappen naar krachtiger, doeltreffender en eerlijker migratie- en asielbeleid van de EU Brussel*, beschikbaar via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_nl.htm.
- Europese Commissie (2017c) *State of the Union 2017*, beschikbaar via: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf.
- Europese Commissie (2017d) *Witboek over de toekomst van Europa. Beschouwingen en scenario's voor de EU-27 tegen 2025*, beschikbaar via: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/witboek_over_de_toekomst_van_europa_nl.pdf.
- Europese Commissie (2017e) *Een kader voor het vrije verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens in de EU*, beschikbaar via: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3191_nl.htm.
- Europese Commissie (2018) *Negotiations and Agreements*, beschikbaar via: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>.
- Europese Raad (2016) *EU-Turkey statement, 18 March 2016*, beschikbaar via: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/#.
- Europese Raad (2017) *Leaders' Agenda: Migration: way forward on the external and internal dimension*, beschikbaar via: www.consilium.europa.eu/media/32083/en_leaders-agenda-note-on-migration_.pdf.
- ESB-Redactie (2017) 'Keuzes voor Europa: Eenwording, samenwerking of ontvlechting', *ESB Dossier* 4754S/102.
- Fabbrini, F., E. Hirsch Ballin en H. Somsen (red.) (2015) *What form of government for the European Union and for the Eurozone?*, Oxford: Hart Publishing.
- Fabbrini, S. (2015) 'Alternative Views of the European Union: Which institutional architecture for a political union?', blz. 184-200 in S. Piattoni (red.) *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis*, Oxford: Oxford University Press.

- Fabbrini, F. (2016) *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Farcy, J., E. O'Neill en D. Watt (2016) *Desperately searching for solidarity: the EU asylum saga continues*, beschikbaar via: <http://eumigrationlawblog.eu/desperately-searching-for-solidarity-the-eu-asylum-saga-continues/>.
- Fijnaut, C. (2017) 'De 'voorwaartse bewaking' van de zuidelijke EU-buitengrenzen', blz. 185-210 in M. Sie Dhian Ho, R. Cuperus en A. Pilon (red.), *Over de grens. De vluchtelingencrisis als reality test*, Amsterdam: Van Genneep.
- Fioretos, O. (2011) *Creative reconstructions: Multilateralism and European varieties of capitalism after 1950*, Ithaca; Londen: Cornell University Press.
- Geddes, A. en P. Scholten (2016) *The politics of migration and immigration in Europe*, Londen: Sage.
- Garben, S. (2017) 'The constitutional (im)balance between 'the market' and 'the social' in the European Union', *European Constitutional Law Review* 13,1: 23-61.
- Geiger, M. (2016) 'Policy outsourcing and remote management: the present and future of border and migration policies', in R. Zaiotti (red.), *Externalizing migration management: Europe, North America and the spread of 'remote control' practices*, New York: Routledge.
- Gerbrandy, A. (2016) 'Toekomstbestendig mededingingsrecht', *Markt & Mededinging* 3: 102-112.
- Gerbrandy, A. (2017) 'Regeerakkoord vergeet EU bij voorstellen mededingingsrecht', *NRC* 20 oktober.
- Goodwin-Gill, G. en J. McAdam (2007) *The refugee in international law*, Oxford: Oxford University Press.
- Goodwin-Gill, G. (2015) 'Regulating "irregular" migration: International obligations and international responsibilities', Keynote address to the International Workshop, National and Kapodistrian University of Athens Faculty of Law.
- Grauwe, P. de (2003) *Economics of monetary union*, Oxford: Oxford University Press.
- Grauwe, P. de en C. Costa Storti (2005) 'Is monetary policy in the Eurozone less effective than in the US?', *CESifo Working Paper* 1606.
- Grimm, D. (2016) *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, München: C.H. Beck.
- Gronden, J.W. van de en K.J.M. Mortelmans (red.) (2001) *Mededinging en niet-economische belangen*, Deventer: Kluwer.
- Guérot, U. (2017) *Warum Europa eine Republik werden muss!: Eine politische Utopie*, Bonn: Die Deutsche Nationalbibliothek.
- Guild, E. et al., Centre for European Policy Studies (2016) *An analysis of the working of the Schengen area in the wake of recent developments*, beschikbaar via: www.ceps.eu/publications/analysis-schengen-area-wake-recent-developments.
- Haas, E.B. (1958) 'The challenge of regionalism', *International Organization* 12, 4: 440-458.
- Haas, H. de (2016) 'Refugees: a small and relatively stable proportion of world migration', beschikbaar via: <http://heindehaas.blogspot.nl/2016/08/refugees-small-and-relatively-stable.html>.

- Haas, H. de, K. Natter en S. Vezzoli (2016) 'Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies', *International Migration Review*: 1-44.
- Habermas, J. (2011) *Zur Verfassung Europas: Ein Essay*, Berlijn: Suhrkamp.
- Habermas, J. (2015) *The Lure of Technocracy*, Cambridge: Polity Press.
- Hei, L. van de, Rabobank (2017) *De EU en de Nederlandse transportsector: winnaars en verliezers*, beschikbaar via: <https://economie.rabobank.com/publicaties/2017/maart/de-eu-en-de-nederlandse-transportsector-winnaars-en-verliezers/>.
- Heijer, M. den, J. Rijpma en T. Spijkerboer (2016) 'Dwang, verbod en grootse verwachtingen: Over het falende Europese asielbeleid', *Nederlands Juristenblad* 24: 1672-1682.
- Hill, C. (2011) 'The big three and the High Representative: dilemmas of leadership inside and outside the EU', blz. 78-95 in S. Blavoukos en D. Bourantonis (red.), *The EU Presence in International Organizations*, Abingdon: Routledge.
- Hoeven, R. van den (2016) 'Dani Rodrik: "We moeten de globalisering redden"', *De Groene Amsterdammer* 23 november.
- Hoffmann, I. (2016) *Majority of the EU citizens wants a fair distribution of refugees*, beschikbaar via: www.bertelsmann-stiftung.de/en/topics/aktuelle-meldungen/2016/februar/majority-of-the-eu-citizens-wants-a-fair-distribution-of-refugees/.
- Idriz, N. (2017) 'The EU-Turkey statement or the 'Refugee Deal': The extra-legal deal of extraordinary times?' in D. Siegel en V. Nagy (red.) *The migration crisis?: Criminalization, security and survival* (Eleven Publishing); T.M.C. Asser Institute for International & European Law Research Paper No. 2017-06, beschikbaar via: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3080881>.
- Janssen, R. (2012) *De Euro: Twintig jaar na het Verdrag van Maastricht*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Jabko, N. (1999) 'In the name of the market: how the European Commission paved the way for monetary union', *Journal of European Public Policy* 6, 3: 475-495.
- Jennissen, R.P.W. (2007) 'Causality chains in the international migration systems approach', *Population Research and Policy Review* 26, 4: 411-436.
- Jennissen, R.P.W., Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2015) 'Asielzoekers in Europa: de geopolitieke context', *Justitiële verkenningen: Vluchtelingen in Europa* 41, 3: 9-29.
- Joas, H. (2001) *The Genesis of values*, Chicago: University of Chicago Press.
- Joas, H. (2008) *Cultural values of Europe*, Liverpool: Liverpool University Press.
- Joas, H. (2013) *The sacredness of the person: A new genealogy of human rights*, Washington: Georgetown University.
- Joerges, C. en F. Rodl (2009), 'Informal politics, formalised law and the 'social deficit' of European integration: Reflections after the judgments of the ECJ in Viking and Laval', *European Law Journal*, 15, 1: 1-19.
- Jones, E. (2012) 'Efficient Markets Won't Prevent the Next Crisis', beschikbaar via: www.euointelligence.com.

- Jones, E. (2018) 'Towards a theory of disintegration', *Journal of European Public Policy* 25, 3: 440-451.
- Kamer van Koophandel (n.d.) *Interne Markt*, beschikbaar via: <https://www.kvk.nl/over-de-kvk/kvk-en-europa/interne-markt/>.
- Kapteyn, P. en P. VerLoren van Themaat (2003) *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer.
- Kaunert, C. en S. Léonard (2012) 'The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective', *Journal of European Public Policy* 19, 9: 1396-1413.
- Klamert, M. (2015) 'Services liberalization in the EU and the WTO: Concepts, standards and regulatory approaches', *Yearbook of European Law* 34, 1: 361-365.
- Krajewski, M. (2008) 'Of modes and sectors – external relations, internal debates and the special case of (trade in) services', blz. 172-215 in M. Cremona (red.), *Developments in EU external relations law*, Oxford: Oxford University Press.
- Krajewski, M. (2012) 'The reform of the Common Commercial Policy', in A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (red.), *European Union Law after the Treaty of Lisbon*, Oxford: Oxford University Press.
- Larik, J. (2011) 'Much more than trade. The Common Commercial Policy in a global context', blz. 13-45 in M. Evans, P. Koutrakos (red.), *Beyond established legal orders. Policy interconnections between the EU and the rest of the world*, Oxford: Hart Publishing.
- Leonard, M. (2017) 'Brave new Europe', *The New York Review of Books* 9 november: 46-48.
- Lindseth, P.L. (2010) *Power and legitimacy: reconciling Europe and the nation state*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindseth, P.L. (2014) 'Equilibrium, democracy, and delegation in the crisis of European integration', *German Law Journal* 15, 4: 529-567.
- Lindstrom, N. (2010) 'Service liberalization in the enlarged EU: A race to the bottom or the emergence of transnational political conflict', *Journal of Common Market Studies* 48: 1307-1327.
- Majone, G. (1993) 'Deregulation or re-regulation? Policy-making in the European community since the Single Act', *EUI Working Papers in political and social sciences* 93, 2.
- Majone, G. (2014) *Rethinking the Union of Europe post-crisis: Has integration gone too far?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. en J. Olson (1995) *Democratic governance*, New York: The Free Press.
- Martinico, G. (2012) *The tangled complexity of the EU constitutional process. The Frustrating Knot of Europe*, Londen: Routledge.
- Mazower, M. (2013) *Governing the world. The History of an idea*, Londen: Penguin Books.
- Mestmäcker, E.-J. (red.) (2006) *Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union: Beiträge zu Recht, Theorie und Politik der europäischen Integration*, Baden-Baden: Nomos.
- Metten, A., B. Van Riel en P. Ver Loren van Themaat (2000) *De keuzes van Maastricht*, Assen: Van Gorcum.

- Middelaar, L. van (2016) 'Een vluchteling is geen kabeljauw', *De Groene Amsterdammer* 28 september.
- Middelaar, L. van (2016a) 'The return of politics: The European Union after the crises in the Eurozone and Ukraine', *Journal of Common Market Studies* 54, 3: 495–507.
- Middelaar, L. van (2017), *De nieuwe politiek van Europa*, Groningen: Historische Uitgeverij.
- Milward, A. S., G. Brennan en F. Romero (1994) *The European rescue of the nation-state*, Londen: Routledge.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Expertisecentrum Europees Recht (n.d.) *Economisch en monetair beleid*, beschikbaar via: www.minbuza.nl/ecer/verdrag-lissabon/repertoire-verdrag-van-lissabon/beleidsvelden/economisch-en-monetair-beleid.html.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015) 'Vluchtelingencrisis vereist New Deal met Afrika', beschikbaar via: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/11/07/vluchtelingencrisis-vereist-new-deal-met-afrika.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2016) *BNC-fiche Wijziging detacheringsrichtlijn*, beschikbaar via: www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2016/04/04/voorstel-herziening-detacheringsrichtlijn.
- Moerel, E. (2014) *Big data protection: How to make the draft EU regulation on data protection future proof*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Moravcsik, A. (1998) *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, New York: Cornell University Press.
- Mortelmans, K.J.M. (1985) *Ordenend en sturend beleid en economisch publiekrecht*, Deventer: Kluwer.
- Mortelmans, K. (1998) 'The common market, the internal market and the single market, what's in a market?', *Common Market Law Review* 35: 101–136.
- Mundell, R.A. (1961) 'A theory of optimal currency areas', *The American Economic Review* 51, 4: 657–665.
- Mundell, R.A. (1997) 'Currency Areas, Common Currencies and EMU', *The American Economic Review* 87, 2: 214–216.
- National Board of Trade (2012) *The internal market in a global context*, beschikbaar via: www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2012/rapporter/report-internal-market-in-a-global-context.pdf.
- National Board of Trade (2015) *Economic Effects of the EU Single Market. Review of the empirical literature*, beschikbaar via: www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2015/Publ-economic-effects-of-the-european-single-market.pdf.
- National Board of Trade (2015) *Single Market, Four Freedoms, Sixteen Facts – Economic Effects in the EU*, beschikbaar via: www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2015/Publ-single-market-4-freedoms-16-facts.pdf.
- Newdick, C. (2006) 'Citizenship, free movement and health care: cementing individual rights by corroding social solidarity', *Common Market Law Review* 43: 1645–1668.
- Net, J. van der (2017) *Aan de Europese natie*, Utrecht: Klement.

- Nicolaïdis, K. (2003) 'Our European demoï-cracy: Is this constitution a third way for Europe?' in K. Nicolaidis en S. Weatherill *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies at Oxford Series, Oxford University Press.
- Nicolaïdis, K. (2004) 'We The Peoples of Europe', beschikbaar via: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2004-11-01/we-peoples-europe>.
- Nicolaïdis, K. (2012) 'The idea of European democracy', blz. 247-274 in J. Dickson en P. Eleftheriadis (red.), *Philosophical foundations of EU law*, Oxford: Oxford University Press.
- Nicolaïdis, K. (2013) 'European democracy and its crisis', *Journal of Common Market Studies* 51, 2: 315-369.
- Nicolaïdis, K. (2015) 'Democratic theory and Europe's institutional architecture in times of crisis', blz. 137-173 in S. Piattoni (red.), *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis*, Oxford: Oxford University Press.
- Nic Shuibhne, N. (2013) *The coherence of EU free movement law*, Oxford: Oxford University Press.
- Niemann, A. (2006) *Explaining decisions in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nugent, N. (2006) *The government and politics of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Olson, M. (1965) *The logic of collective action. Public goods and theory of groups*, Cambridge: Harvard University Press.
- Osborne, G. (2015) *Speech to Germany's BDI on trade*, Berlijn, beschikbaar via: www.ft.com/content/3d629e00-821c-11e5-a01c-8650859a4767.
- Ostrom, E. (2009) 'A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems', *Science* 325, 5939: 419-422.
- Ostrom, E. (2010) 'Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems', *American Economic Review* 100, 3: 641-672.
- Palm, A. (2017) 'The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?', *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, beschikbaar via: <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>.
- Pennings, F. en E.R. Manunza (2015) 'The Room for social policy conditions in public procurement law', blz. 163-195 in Brink, T. van den, M. Luchtman en M. Scholten (red.), *Sovereignty in the shared legal order of the EU. Core values of regulation and enforcement*, Cambridge: Intersentia.
- Piattoni, S. (2010) *The theory of multi-level governance. Conceptual, empirical and normative challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, S. (red.) (2015), *The European Union. Democratic principles and institutional architectures in times of crisis*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (1996) 'The path to European Integration: A historical institutionalist analysis', *Comparative Political Studies* 29, 2: 123-163.

- Piris, J.-C. (2010) *The Lisbon Treaty: A legal and political analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Piris, J.-C. (2012) *The future of Europe: Towards a two-speed EU?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Prechal, S. (2006) *Juridisch cement voor de Europese Unie*, Amsterdam: Europa Law Publishing (oratie Universiteit Utrecht).
- Prechal, A. en S.A. de Vries (2009) 'Seamless web of judicial protection in the internal market?', *European Law Review* 34: 5-24.
- Prechal, S., S. de Vries en F. van Doorn (2012) 'The implementation of the Services Directive in the Netherlands', blz. 435-474 in U. Stelkens, W. Weiss en M. Mirschberger (red.), *The Implementation of the EU Services Directive: Transposition, Problems and Strategies*, Den Haag: T.M.C. Asser Press.
- President of the European Council (2012) 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union', EUCO 120/12, beschikbaar via: <https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf>.
- President of the European Council (2013) 'Britain in Europe: channelling change together', *Annual Conference of Policy Network* EUCO 56/13.
- Raad van State (2013) *Voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economische bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis*, Den Haag: Raad van State.
- Raad van State (2017) *De staat van de euro*. Voorlichting van de afdeling advisering van de Raad van State, Den Haag: Raad van State.
- Raad van State (2017a) *Burgerinitiatief 'Peuro'*. Voorlichting van de afdeling advisering van de Raad van State, Kamerstuk 34 387 Nr. 6, Den Haag: Raad van State.
- Rodrik, D. (2011), *Globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. New York: W.W. Norton.
- Rompuy, H. van et al. (2012) *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, beschikbaar via: <https://www.consilium.europa.eu/media/23818/134069.pdf>.
- Rood, J. (2016) 'Meer, minder, anders: de toekomst van de EU-27', *Internationale Spectator* 3, beschikbaar via: https://spectator.clingendael.org/pub/2016/3/de_toekomst_van_de_eu27/.
- Ross, M.G. en Y. Borgmann-Prebil (red.) (2010) *Promoting solidarity in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Rossi, E. (2017) 'Superseding Dublin: The European asylum system as a non-cooperative game', *International Review of Law and Economics* 51: 50-59.
- Ruggie, J. (1982) 'International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order', *International Organization* 36, 2: 379-415.
- Ruhrmann, H. en D. FitzGerald, Center for Comparative Immigration Studies (2016) 'The externalization of Europe's borders in the refugee crisis, 2015-2016', *CCIS Working Paper* 194, beschikbaar via: https://ccis.ucsd.edu/_files/wp194.pdf.
- Schäuble, W. en K. Lamers (1994) 'Überlegungen zur europäischen Politik', *CDU/CSU* 1 september.

- Sahlins, M. (1972) 'The original affluent society. A short essay', blz. 110-133 in C. Delaney (2004), *Investigating culture: an experiential introduction to anthropology*, Oxford: Blackwell.
- Sandbu, M. (2015) *Europe's orphan: The future of the Euro and the politics of debt*, Princeton: Princeton University Press.
- Sandholtz, W. en A. Stone Sweet (1998) *European integration and supranational governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Sassen, S. (2014) *Expulsions – brutality and complexity in the global economy*, Cambridge MA / Londen: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Scharpf, F. (1997) *Games real actors play: Actor-centered. Institutionalism in policy research*, Westview Press.
- Schmidt, V.A. (2016) 'The new EU governance: New intergovernmentalism, new supranationalism, and new parliamentarism', *Instituto Affari Internazionali Working Papers* 16, 11, beschikbaar via: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1611.pdf>.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2017) *De sociale staat van Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Segers, M. (2012) 'Preparing Europe for the unforeseen, 1958-63. De Gaulle, Monnet, and European integration beyond the Cold War: From co-operation to discord in the matter of the future of the EEC', *The International History Review* 34, 2: 347-370.
- Segers, M. en F. van Esch (2007) 'Behind the veil of budgetary discipline: The political logic of budgetary rules in EMU and the SGP', *Journal of Common Market Studies* 45, 5: 1089-1109.
- Sociaal-Economische Raad (1992) 'Advies sociale dimensie Europa', SER Advies 90/11.
- Spaak, P. (1956) *Rapport des chefs de delegation aux Ministres des Affaires Etrangères / Report of the Heads of Delegation to the Ministers of Foreign Affairs*.
- Stjerno, S. (2011) 'The idea of solidarity in Europe', *European Journal of Social Law* 3: 156-176.
- Stokes B., R. Wike en D. Manevich, *Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU*, beschikbaar via: <http://www.pewglobal.org/2017/06/15/post-brexit-europeans-more-favorable-toward-eu/>.
- Streeck, W. (2015) *Gekochte tijd: De uitgestelde crisis van het democratisch kapitalisme*, Amsterdam: Leesmagazijn.
- Streeck, W. (2015a) *Why the Euro divides Europe*, beschikbaar via: <https://newleftreview.org/ii/95/wolfgang-streeck-why-the-euro-divides-europe>.
- Sternberg, C. (2013) *The struggle for EU legitimacy. Public contestation 1950-2005*, Houndmills: Palgrave.
- Tauner, S. (2016) 'Asylum policy: the EU's "crises" and the looming policy regime failure', *Journal of European Integration* 38: 311-325.
- Supiot, A. (2010) 'A legal perspective on the economic crisis of 2008', *International Labor Review* 149, 2: 151-162.

- Thielemann, E. en C. Armstrong (2013) 'Understanding European asylum cooperation under the Schengen/Dublin system: a public goods framework', *European Security* 22: 148-164.
- Tietmeyer, H. (1994) 'The relationship between economic, monetary and political integration', in Bakker, A.F.P., H. Boot, O. Sleijpen, W. Vanthoor (red.), *Monetary stability through international co-operation*, Amsterdam: Kluwer.
- Tuytschaever, F. (1999) *Differentiation in European Union law*, Oxford: Hart Publishing.
- Verhoef, B.A. (2003) 'On the (a)symmetry of shocks in EMU', *DNB Staff Reports* 106.
- VerLoren van Themaat, P. (1982) 'Het economisch grondslagenrecht van de Europese Gemeenschappen', blz. 353-383 in J. Mertens de Wilmars (red.), *Liber Amicorum*, Antwerpen: Kluwer.
- Vooren, B. van en R.A. Wessel (2014) *EU external relations law. Texts, cases and materials*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vries, S.A. de (2006) 'De relatie tussen de Europese interne markt en de bescherming van consumenten: tijd voor ontspanning?', *Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken* 6: 183-192.
- Vries, S.A. de (2016) *Grondrechten binnen de Europese interne markt: Een tragikomisch conflict tussen waarden in de 'Domus Europaea'*, Parijs/ Zutphen.
- Weatherill, S. (2013) 'From economic rights to fundamental rights', blz. 11-36 in S. de Vries, U. Bernitz en S. Weatherill (red.), *The protection of fundamental rights in the EU after Lisbon*, Oxford: Hart Publishing.
- Weatherill, S. (2017) 'The Several Internal Markets', *Yearbook of European law, Oxford Legal Studies Research Paper* 64.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010) *Aan het buitenland gehecht*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007) *Europa in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Witte, B. de (2012) 'The competence to pursue non-market aims by means of internal market legislation', in P. Syrpis (red.), *The judiciary, the legislature and the EU internal market*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Witte, B. de, A. Ott en E. Vos (red.) (2017) *Between flexibility and disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Witte, B. de (2018) 'An undivided Union? Differentiated integration in post-Brexit times', *Common Market Law Review*, 55: 227-250.
- Wyplosz, C., Europees Parlement (2017) *In-depth analysis. A European monetary fund?*, beschikbaar via: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602076/IPOL_IDA\(2017\)602076_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602076/IPOL_IDA(2017)602076_EN.pdf).
- Zaiotti, R. (2011) *Cultures of border control. Schengen and the evolution of European frontiers*, Chicago: University of Chicago Press.
- Zielonka, J. (2014) *Is the EU doomed?*, Cambridge: Polity Press.
- Zielonka, J. (2012) 'Disintegration theory: international implications of europe's crisis', *Georgetown Journal of International Affairs* 13, 1: 51-59.

JURIDISCHE GRONDSLAGEN

Verdragen

Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève 28 juli 1951, *UN Treaty Series* vol. 189, blz. 137

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Verdrag betreffende de Europese Unie

Jurisprudentie

HvJ EU 6 september 2017, C-643/15 en C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631 (*Slowaakse Republiek en Hongarije/Raad van Europese Unie*)

HvJ EU 2 december 2015 C-643/15 (*Slovak Republic v Council of the European Union*) ECLI:EU:C:2016:038/55

HvJ EU 3 december 2015 C-647/15 (*Hungary v Council of the European Union*) ECLI:EU:C:2016:038/56

HvJ EU 22 januari 2013, C 283-11, ECLI:EU:C:2013:28 (*Sky Österreich GmbH/Österreichischer Rundfunk*)

HvJ EU 6 september 2012, C 544-10, ECLI:EU:C:2012:526 (*Deutsches Weintor v. Land Rheinland-Pfalz*)

HvJ EU 27 februari 2012, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317 (*Google/Spanje*)

HvJ EU 18 oktober 2011, C-34/10, ECLI:EU:C:2011:669 (*Brüstle*)

HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124 (*Ruiz Zambrano*)

HvJ EU 15 juli 2010, C-271/08, ECLI:EU:C:2007:809, ov. 186-188 (*Europese Commissie/Duitsland*)

HvJ EG 18 december 2007, C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809 (*Laval*)

HvJ EG 11 december 2007, C-438/05, ECLI:EU:C:2007:772 (*Viking Line*)

HvJ EG 7 juni 2007, C 225/05, ECLI:EU:C:2007:318 (*B. J. van Middendorp t. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*)

HvJ EG 18 juli 2006, C-519/04 P, ECLI:EU:C:2006:492 (*Meca-Medina en Majcen/Commissie van de Europese Gemeenschappen*)

HvJ EG 15 maart 2005, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169, r.o. 60 (*Bidar*)

HvJ EG 10 maart 2005, C-336/03, ECLI:EU:C:2005:150 (*Easycar*)

HvJ EG 12 juni 2003, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333 (*Schmidberger*)

HvJ EG 19 februari 2002, C-309/99, ECLI:EU:C:2002:98 (*Wouters e.a./Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*)

HvJ EG 5 oktober 2000, C-376/98, ECLI:EU:C:2000:544 (*Tabaksreclame*)

HvJ EG 12 september 2000, C-180/98 tot C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428 (*Pavlov*)

HvJ EG 21 september 1999, C-115/97 tot C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434 (*Brentjens*)

HvJ EG 12 mei 1998, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217 (*Martinez Sala*)

HvJ EG 28 april 1998, C-158/96, ECLI:EU:C:1998:171 (*Kohll*)

HvJ EG 23 april 1998, C-120/95, ECLI:EU:C:1998:167 (*Decker*)

HvJ EG 17 juni 1997, C-70/95, ECLI:EU:C:1997:301, r.o. 29 (*Sodemare*)

HvJ EG 5 mei 1982, 15/81, ECLI:EU:C:1982:135 (*Gaston Schul/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*)

HvJ EG 8 april 1976, 43/75, ECLI:EU:C:1976:56, r.o. 10 (*Defrenne II*)

HvJ EG 11 november 1975, advies 1/75, ECLI:EU:C:1975:145, ECR 01355 deel B (2)

HvJ EG 5 februari 1963, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend en Loos/Nederlandse administratie der Belastingen*)

Rechtshandelingen

Resolutie 48/121 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (12 juli 1993), *De Verklaring van Wenen en Programma van Actie*, UN Doc A/CONF.157/23

Verordening (EU) 2016/1625

Richtlijn (EU) 2016/0151 (COD)

PbEU 2016, C 38

Verordening (EU) 604/2013

Verordening (EU) 473/2013

Verordening (EU) 472/2013

Verordening (EU) 2016/679 (Algemene verordening gegevensbescherming)

Verordening COM/2012/011 (geldt niet meer)

Verordening (EU) COM/2010/0526 (geldt niet meer)

Verordening (EU) COM/2005/0155 (geldt niet meer)

Richtlijn 2011/85/EU

Verordening (EU) 1176/2011

Verordening (EU) 1174/2011

Verordening (EU) 1173/2011

Verordening (EU) 492/2011

Richtlijn 2010/13/EU

Richtlijn 2008/115/EG

Richtlijn 2006/123/EG

Verordening (EU) 883/2004

Richtlijn 2004/18/EG

Verordening (EG) 343/2003

Europese Commissie (1991) *Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verlenen van diensten* (PbEU 1991, C 225/05).

Richtlijn COM/2016/0128

Richtlijn 96/71/EC, artikel 3

Richtlijn 96/71/EC, artikel 9

Richtlijn 96/71/EC, artikel 88

Richtlijn 80/987/EEG

Richtlijn 77/187/EEG

Richtlijn 75/117/EEG

Overige stukken van de Europese Unie

Europese Commissie (2017) *Establishing a European pillar of social rights*, beschikbaar via:

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0250&from=EN)

52017DC0250&from=EN.

COM(2017) 250

Europese Commissie, SWD(2016)51 draft, 8.3.2016.

COM (2016) 51

Memorandum of the Commission on the Action Programme of the Community for the Second Stage (*PbEG* 1962, COM (62) 300)

EUROPESE VARIATIES

Europese variaties kijkt met een open blik naar de toekomst van de Europese Unie. Centraal staat de wijze waarop de nu bijna 30 lidstaten op een productieve en constructieve wijze met elkaar kunnen blijven samenwerken en de mate waarin deze samenwerking al dan niet op uniformiteit gericht moet zijn.

Variatie voorkomt dat nodeloos energie wordt verspild aan eenmaking, terwijl die niet echt nodig is. Variatie maakt een overtuigende verbinding met de democratieën in de lidstaten mogelijk. Ze biedt ruimte en flexibiliteit om gezamenlijk te voorzien in veiligheid, stabiliteit, welvaart en sociale bescherming. Het aanvaarden van variatie als structuurprincipe vermindert de spanningen en voorkomt dat achter een papieren eenheid zo grote verschillen bestaan dat ze de geloofwaardigheid van de Unie ondermijnen.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

ISBN 978-94-90186-65-4



9 789490 186654 >