NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING

WERKEN AAN VERTROUWEN

No. 88, april 2014

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

AIV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer
Vicevoorzitter	Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Leden	Mw. prof.dr. J. Gupta
	Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
	Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
	Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
	Prof.dr. A. van Staden
	LGen b.d. M.L.M. Urlings
	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden Gecombineerde Commissie Soevereiniteit en Democratische Legitimiteit

Voorzitter	Mw. prof.mr.drs. L.A.J. Senden
Leden	Drs. D.J. Barth
	Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer
	Mw. dr. M. Drent
	Mw. dr. F.A.W.J. van Esch
	Drs. T.P. Hofstee
	Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
	Dr. A. Schout
	Prof.dr. A. van Staden
	Mr. C.G. Trojan
	Mw. mr. M.C.B. Visser
	Mr. N.P. van Zutphen
Secretaris	Mw. drs. P.H. Sastrowijoto

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I Europees beleid en het draagvlak van de burger 8

I.1 Het afkalvend vertrouwen van de burger in de EU 8
I.2 Bundeling van bevoegdheden, soevereiniteit en optimaal handelingsvermogen 14

II Europese besluitvormingsprocedures en parlementaire betrokkenheid en controle post-Lissabon 18

II.1 Europese besluitvormingsprocedures 18
II.2 De rol van het Europees Parlement en nationale parlementen post-Lissabon 20

III Specifieke knelpunten op het terrein van financieel-economisch bestuur 25

III.1 Economic governance en de legitimiteitsvraag 25
III.2 Politiek leiderschap en nationale parlementaire controle 27
III.3 Bestuurlijke legitimiteit van publieke organen 30
III.4 Communautair versus intergouvernementeel financieel-economisch perspectief EU 32

IV Legitimatie van Europees beleid: een meersporenaanpak 33

IV.1 Verdere democratisering 33
IV.2 Versterking juridische legitimiteit 40

V Conclusies en aanbevelingen 42

Bijlage I Samenvatting van het advies
Bijlage II Adviesaanvraag
Bijlage III Europees Semester
Bijlage IV Lijst van gebruikte afkortingen

Woord vooraf

De Europese Unie staat in 2014 volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling. In de media vindt een levendig debat plaats dat wordt gevoed door de Europese Parlementsverkiezingen in mei dit jaar, maar ook door een botsing van meningen over soevereiniteit en het als sluipend ervaren integratieproces.[1] Bijna wekelijks ziet een nieuwe peiling het licht over het denken van de burger over de Europese Unie (EU). Het algemene beeld dat daaruit naar voren komt, is dat van een steeds kritischere houding van de burger ten aanzien van de EU en van een afkalvend vertrouwen in het adequaat functioneren daarvan. Het gaat dan met name om de koers die de Unie vaart, alsook de mate waarin EU-besluiten leiden tot een daadwerkelijke oplossing van problemen zoals de financieel-economische crisis. De EU wordt niet meer als een gegeven beschouwd; in toenemende mate wordt de manier waarop ze zich ontwikkelt in twijfel getrokken.

De adviesaanvraag van 13 december 2013 aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), betreft in de kern de vraag hoe Europese besluitvorming en beleid dichter bij de lidstaten kan blijven en zo kan worden ingericht dat de burger zich beter gehoord voelt en in zijn belangen wordt beschermd.[2] De leidende deelvragen uit de aanvraag zijn:

1) Waar ligt volgens de AIV de sleutel tot versterking van democratische legitimiteit van de EU (nationaal parlement, Europees Parlement, een combinatie, of anderszins)?

2) Hoe kan een goede balans gevonden worden tussen de slagkracht en legitimiteit van de controle van het Europees bestuur op verschillende niveaus?

3) Wat zijn de grenzen aan de intergouvernementele en communautaire methode (en hybride vormen hiervan)?

De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage II.

Bij de beantwoording van deze vragen neemt de AIV als uitgangspunt dat de grote waarde van de Europese Unie en het Nederlands lidmaatschap een gegeven is. De EU biedt de Europese landen niet alleen een onmisbaar kader voor regionale samenwerking, die onder andere noodzakelijk is in een wereld waarin mondialisering en de groeiende concurrentiekracht van Azië en ook Afrika zich steeds sterker doet voelen. Ook speelt de Unie een belangrijke rol

1 G. Majone, (2005) *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford, Oxford University Press.

2 'De' burger bestaat niet. Wel zijn er verschillende differentiaties mogelijk naar verschillende beleidsterreinen en naar gradaties van politieke betrokkenheid. Op sommige groepen is de impact van Europees beleid groter dan op anderen. Voor dit advies is uitgegaan van deze verschillende groepen samen. De gemiddelde burger dus.

als waardengemeenschap en als hoeder van de rechtsstaat in Europa.[3] Tweede uitgangspunt is dat de versterking van democratische procedures, hoe belangrijk op zichzelf ook, niet toereikend is om het vertrouwen van de burger in de Unie te herstellen. Versterking van democratische legitimiteit via institutionele hervormingen leidt niet automatisch tot een groter maatschappelijk draagvlak en acceptatie van 'Unie-handelen' door de burger. Zo worden volgens democratische procedures vastgestelde Europese regels of verdragen, zoals het Groei- en Stabiliteitspact, in de samenleving toch onvoldoende gedragen.[4] Het advies neemt daarom als vertrekpunt het gebrekkig vertrouwen van de burger in politiek en bestuur in het algemeen, en daarmee ook in bestaande instituties. Het is de overtuiging van de AIV dat een meersporenaanpak is vereist voor een bredere versterking van de democratische legitimatie van de Unie, die daarmee ook een bijdrage kan leveren aan het vertrouwen van de burger in de Unie. Daarbij gaat het niet alleen om een versterking van de lidstaten en van nationale instellingen, maar ook om een verdergaande politisering van het debat, waarin politici meer het voortouw nemen en een heldere visie uitdragen op de kerntaken van de Unie, en waaraan burgers, het maatschappelijk middenveld, vakbonden, bedrijven, enzovoorts een actieve bijdrage leveren. Representatieve en participerende democratie dienen in die zin meer met elkaar te worden verbonden. Veranderingen zijn dus niet alleen nodig op het Europese maar juist ook op het nationale vlak, omdat de Unie en de lidstaten een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen.

De AIV heeft niet de pretentie een allesomvattende analyse te presenteren over de oorzaken van het wantrouwen van de burger jegens de EU, maar richt zich vooral op wat de lidstaten en nationale instellingen kunnen doen om het Europese samenwerkingsproces meer legitimiteit te verschaffen. Het advies is daartoe als volgt opgebouwd. Allereerst wordt het probleem van het afkalvend vertrouwen in de Unie nader geduid en in de context geplaatst van de discussie over (sluipende) integratie en bevoegdhedenoverdracht, soevereiniteit en democratische legitimiteit van de Unie. Bezien wordt hoe deze kernbegrippen uit de adviesaanvraag zijn te begrijpen en hoe deze in de literatuur worden gedefinieerd alsook hoe ze zich verhouden tot de – politieke, bestuurlijke en juridische – verwevenheid van de Europese en nationale bestuurslagen (hoofdstuk I).

In hoofdstuk II zal worden ingegaan op de huidige nationale en Europese parlementaire invloed en controle op het Europese besluitvormingsproces en de verschillende vormen die dit aan kan nemen. Daarbij is van bijzonder belang de rol die nationale parlementen post-Lissabon is toebedeeld via de gele- en oranjekaartprocedure en de bijdrage die deze mogelijkerwijs kan leveren aan een grotere democratische legitimatie van Europese besluiten. Omdat de huidige kritiek op de EU mede een belangrijke oorsprong vindt in de wijze waarop de Unie – als antwoord op de crisis – vorm heeft gegeven aan het financieel-economisch bestuur, zal in hoofdstuk III worden stilgestaan bij de grondslagen van dit bestuur binnen de Unie en de specifieke knelpunten vanuit het oogpunt van democratische legitimatie. Het begrotingstoezicht vanuit de EU grijpt nadrukkelijk in de handelingsruimte van nationale overheden in. De procedure bij begrotingstekorten en de betrokkenheid

3 Zie het recente advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking', advies nummer 87, Den Haag, januari 2014.

4 F.A.W.J. van Esch, 'Zijn Europese anticrisismaatregelen wel zo ondemocratisch?' *Trouw*, 28 maart 2013.

van de Trojka bestaande uit IMF, ECB en Europese Commissie (EC) bij de zogenaamde programmalanden leidt tot vragen over democratische legitimiteit en soevereiniteit in parlementen in de lidstaten, maar ook in het Europees Parlement (EP). De intergouvernementele basis van bijvoorbeeld het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) biedt nu een pragmatische oplossing, maar hoe staat het met de democratische legitimering en verantwoording van deze nieuwe manier van samenwerken? Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor de bankenunie. De focus in dit advies ligt op het Europees Semester. Een belangrijke reden hiervoor is dat dit de AIV in staat stelt de verwevenheid van Europees en nationale politiek en bestuur nader te duiden en te wijzen op de tekortkomingen in de democratische verantwoording en controle. In hoofdstuk IV wordt ingegaan op de verschillende sporen waarlangs de legitimatie van Europees beleid kan worden vergroot. Naast verdere democratisering betreft dat ook versterking van de bestuurlijke en juridische legitimiteit van de Unie.

De aanbevelingen gaan in op de verbeteringen die in de inrichting en de werking van het politiek bestuurlijk stelsel van de EU, zowel binnen als buiten de huidige Verdragskaders, kunnen worden aangebracht. Uiteraard zal in dit verband niet voorbij worden gegaan aan de eerdere bevindingen van onder andere de Afdeling Advisering van de Raad van State,[5] de werkzaamheden van de Tweede Kamer onder leiding van rapporteur Leegte, en de eerdere adviezen van de AIV. Een samenvatting van het advies is te vinden in bijlage I.

Ter voorbereiding op het advies is een gecombineerde commissie ingesteld, bestaande uit mw. prof.mr.drs. L.A.J. Senden (voorzitter), prof.dr. A. van Staden (vicevoorzitter), mw. prof.dr. M.G.W. den Boer, mw. dr. F.A.W.J. van Esch, mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel, dr. A. Schout, mr. C.G. Trojan, mw. mr. M.C.B. Visser en mr. N.P. van Zutphen (allen CEI), drs. D.J. Barth en mw. dr. M. Drent (CVV) en drs. T.P. Hofstee (CMR). Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. P.H. Sastrowijoto, bijgestaan door de stagiaires L. van Haaften en mw. E.A.M. Meijers. Als ambtelijke contactpersoon van het ministerie van Buitenlandse Zaken is mw. mr.drs. M. de Jong bij de opstelling van het advies betrokken geweest.

In het kader van dit advies heeft de commissie gesproken met een aantal deskundigen, onder wie drs. Th.J.A.M. de Bruijn, drs. R.H. Cuperus, prof.dr. C.N. Teulings en prof.dr. W.J.M. Voermans. De AIV is hen zeer erkentelijk voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV van 4 april 2014.

5 Voorlichting over verankering van democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa, 18 januari 2013.

I Europees beleid en het draagvlak van de burger

I.1 Het afkalvend vertrouwen van de burger in de EU

De stemming in Nederland
Sinds eind jaren '90 van de vorige eeuw wordt de EU niet langer onverkort gezien als de motor voor welvaart. De financieel-economische crisis, waar de redding van overheden en banken in Zuid-Europa en Ierland centraal stond, heeft de weerstand tegen de EU vergroot. De vrijheid van personenverkeer, zeker als dat leidt tot verdrukking op de arbeidsmarkt, geeft spanningen. De komst van werknemers uit Polen en nu mogelijk uit Bulgarije en Roemenië naar Nederland en de discussies die dat meebrengt zijn uitingen van deze onvrede.[6] Zeker in tijden van economische crisis en toenemende werkloosheid vormt dit een probleem. Ook het referendum halverwege het vorige decennium over een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (in de politieke discussie vaak 'Constitutioneel Verdrag' genoemd), inclusief de symbolische maar juridisch overbodige bepalingen over vlag en volkslied, was voor veel Nederlanders een stap te ver in het integratieproces. Aan het referendum over dit verdrag nam 63,3% van de Nederlandse kiesgerechtigden deel, van wie 61,5% tegen stemde. Hiermee was het Verdrag na de eerdere afwijzing in Frankrijk van de baan. Brussel, als 'hoofdstad' van de Unie, wordt gezien als een bastion waar over de burger wordt besloten, maar dan wel zonder die burger. Ook de verdere uitbreiding van bevoegdheden van het EP, als vertegenwoordiger van de burgers van Europa, die met het Verdrag van Lissabon haar beslag kreeg, heeft de EU niet dichter bij de bevolking gebracht.

De kritiek op de EU neemt onder alle lagen van de bevolking in Nederland toe. Het zijn niet alleen de lageropgeleiden en aanhangers van als uitgesproken EU-kritisch bekend staande partijen die vraagtekens plaatsen bij het project Europa. Ook vertegenwoordigers van de middenpartijen en vooraanstaande opinieleiders hebben twijfels geuit over de richting die de Europese samenwerking heeft genomen. Zoveel is duidelijk, er is geen overeenstemming over de vraag welk soort EU men wenst. Over de analyse is men het vaak wel eens: de integratie is te snel gegaan en er zijn teveel beslissingen genomen met onvoorziene bijwerkingen, zoals de invoering van de euro en de uitbreiding met 12 lidstaten in een kort tijdsbestek. Het Zwitsers referendum, waarin burgers zich in (krappe) meerderheid uitspraken voor beperking van de immigratie uit de EU, resoneert ook binnen de lidstaten van de EU. Over de oplossingen is men echter minder eensgezind. Sommigen pleiten voor een pas op de plaats, het terughalen van bevoegdheden, het ter discussie stellen van de euro en het vrij verkeer van personen, en het instellen van een moratorium op verdere uitbreiding. Anderen zien dat het gebrek aan democratische legitimering wordt opgelost door het houden van een referendum over het Nederlands lidmaatschap van de eurozone, zoals Wouter Bos dat onlangs deed.[7]

Een paar cijfers: eind 2013 was maar 33% van de Nederlanders tevreden met de Europese politiek, in 2010 was dit nog 50% volgens de analyse van het Sociaal

6 De toestroom van arbeidsmigranten is vooralsnog beperkt, zie: <www.nieuws.nl/economie/20140116/Roemeense-invasie-arbeidsmigranten-blijft-uit>.

7 'Wouter Bos: alsnog een referendum over de euro', NRC Handelsblad, 11 maart 2014.

Cultureel Planbureau (CPB).[8] Van de Nederlanders vindt 62% dat het met Nederland de verkeerde kant op gaat en vaak wordt met de beschuldigende vinger naar de EU gewezen. De Eurobarometer laat zien dat het vertrouwen van de Nederlandse, maar ook van andere Europese burgers in de EU laag is. Van de Nederlanders denkt 57% dat zijn stem niet telt in de Unie (EU gemiddelde 66%) en 37% is pessimistisch over de toekomst van de EU (43% gemiddeld). Tegelijkertijd is er wel nog steeds sprake van steun voor de monetaire unie en de euro (71%), al laat de maatschappelijke discussie over dit onderwerp een ander, veel negatiever, beeld zien.[9] Onderzoeken van TNS NIPO eind januari 2014 laten soortgelijke tendensen zien. Uit het eerste grote opinieonderzoek onder Nederlandse kiezers in dit verkiezingsjaar blijkt dat de opkomst net als voorgaande EP verkiezingen laag zal zijn: maar een op de drie zegt zeker te gaan stemmen, ze zijn niet geïnteresseerd in Europa (ruim 52 %) of zijn onverschillig (24%).[10] De afkeer van burgers van bestuur en politiek treft echter niet alleen de Europese Unie en haar instituties. Zo is volgens het CPB ook het vertrouwen in de Nederlandse politiek niet groot (39%). Het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 'Het onbehagen voorbij' van begin 2013, spreekt over een algeheel onbehagen in de Nederlandse samenleving ten aanzien van alle bestuurslagen. Opvallend, maar niet onlogisch, is dat hoe verder weg het niveau van politieke besluitvorming, des te groter het onbehagen. Tegelijkertijd reflecteren de afnemende opkomstpercentages bij nationale, provinciale en lokale verkiezingen eveneens een somber beeld van het geloof in de representatieve democratie.

De AIV constateert, met het kabinet, dat er enerzijds een roep is om minder Europa en aan de andere kant een roep om meer Europa, bijvoorbeeld als het gaat om versterkte samenwerking op financieel-economisch terrein (volgens de Eurobarometer van november 2013 is 73% in Nederland voor financieel-economische samenwerking, al geeft het maatschappelijk debat een ander beeld, zie hierboven), een verdere harmonisatie van de vuurwerkwetgeving en de opstelling van EU-lijsten van artsen die hun beroep niet meer mogen uitoefenen (zogenaamde 'incompetente artsen'-lijsten naar aanleiding van de affaire Jansen-Steur).

Draagvlak voor de EU is dus niet langer een gegeven, zoals dat de eerste decennia van het Europese integratieproces het geval was. Hierbij past de kanttekening dat het draagvlak in het verleden vermoedelijk meer een kwestie van stilzwijgende instemming (de zogenaamde *permissive consensus*)[11] was of zelfs onverschilligheid dan van uitgesproken steun van zowel de Kamer als de burger. Zolang er geen tegengeluiden waren of kritiek werd geuit ging men uit van volledige instemming. De burger is niet of nauwelijks direct betrokken bij grote constitutionele veranderingen, zoals bij het

8 Sociaal en Cultureel Planbureau, (2013) 'Burgerperspectieven 2013/4', Continu Onderzoek Burgerperspectieven, Den Haag, 2013.

9 Eurobarometer 80.

10 NRC Handelsblad, 'Europees debat begint weer bij nul' (over TNS NIPO peiling in opdracht van de UvA), 11 januari 2014.

11 L.N. Lindberg en S.A. Scheingold, (1970) *Europe's would-be polity: Patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, p. 41.

Verdrag van Maastricht,[12] welk verdrag via een parlementaire ratificatieprocedure met een gewone meerderheid is goedgekeurd.[13] Daarnaast was de Europese samenwerking lange tijd gericht op technische wetgeving die weinig politieke lading had en veelal politiek niet (zo) controversieel was. Er heeft geen inbedding plaatsgevonden van Europa in de partijdemocratie en in de politieke fracties was Europa voorbehouden aan de 'Europaspecialisten'. Daar komt bij dat de politiek – tot vandaag toe – een kunstmatige tegenstelling heeft gecreëerd tussen Europees en nationaal bestuur. Politici hebben nagelaten de toenemende verwevenheid tussen Europees en nationaal bestuur inzichtelijk te maken voor de burger. Sterker nog, in feite wordt nogal eens ontkend dat de nationale politiek zelf ook deel heeft aan de Europese besluitvorming, bijvoorbeeld wanneer zowel door de regeringscoalitie als de oppositie de term 'salamitactiek' wordt gebruikt als men spreekt over besluitvorming in Europa. Ze verzuimen ook vergezichten te schilderen als het gaat om de toekomst van de Unie. Kortom, het inhoudelijke politieke debat over Europees beleid is zodoende lange tijd uit de weg gegaan. Meer discussie – en dan niet alleen in termen van voor of tegen Europa – is volgens de AIV vanuit democratisch oogpunt positief (zie ook hoofdstuk IV); het is een teken dat de Unie als politiek project voet aan de grond krijgt.

Oorsprong

Waarin vindt het huidige afkalvende vertrouwen in de Unie zijn oorsprong? In aanvulling op het voorgaande worden talrijke verklaringen geboden. Sommigen wijzen op de bemoeizucht van de EU met het dagelijks leven zoals werk, inkomen en welvaart. Natuurlijk gelden ook als boosdoener het kostenverslindende verhuiscircus van de maandelijkse plenaire zittingen van het EP in Straatsburg. Anderen menen dat het probleem ligt bij tekortschietende invloed op en controleerbaarheid van de Europese besluitvorming en dat de democratische legitimiteit van de Unie dus het meest problematisch is. Weer anderen zoeken de verklaring in de ondoorgrondelijke procedures en institutionele inrichting van de Unie, die op de burger overkomen als een Europees doolhof, in de (sluipende) overdracht van nationale bevoegdheden die de beleidsvrijheid van de nationale regeringen beperkt en een gebrek aan slagvaardigheid van de EU, zeker in tijden van economische crisis. Een andere verklaring is het toetreden van landen tot de Unie die daar niet aan toe waren. De voortgaande gesprekken met kandidaat-lidstaten als Turkije, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro, Servië, of potentiële kandidaat-lidstaten als Albanië, Bosnië en Herzegovina, en Kosovo leiden tot onrust. Velen zien de uitbreiding niet langer als de export van stabiliteit, maar als de import van instabiliteit. De beleidsresultaten van de EU beantwoorden dus op nogal wat terreinen niet aan de verwachtingen van burgers.

Deze constatering geldt zeker ook voor de bestrijding van de financiële crisis. De EU wordt in dit verband eerder als deel van het probleem gezien dan als oplossing. Er zijn lidstaten tot de EU/EMU toegelaten die op grond van een consequente hantering van de criteria nooit toegelaten hadden mogen worden. Bij de burger is het gevoel gerezen dat de EU niet leert van fouten uit het verleden, omdat ondanks gerezen weerstand de uitbreiding gewoon doorgaat. De noodzakelijke steunoperaties die ten behoeve van de zuidelijke lidstaten (en Ierland) moesten worden uitgevoerd, deden afbreuk aan de populariteit

12 W. Voermans, 'Inbreng Wim Voermans Rondetafelgesprek commissie EU-zaken Tweede Kamer Burgerinitiatief: 'Maak Europa Politiek", 11 september 2013, p. 8.

13 Indien verdragen afwijken van de Nederlandse Grondwet dan is er, zo bepaalt artikel 91, derde lid, van de Nederlandse Grondwet, een twee derde meerderheid nodig in het parlement. Het is overigens de wetgever zelf die bepaalt of er sprake is van een afwijking.

van de EU, zowel bij de hulpverlenende als de ontvangende lidstaten. Voor niemand kon verborgen blijven dat de aanvankelijke reactie op de crisis en het crisismanagement veel te wensen overliet ('too little, too late').[14] Voor de negatieve stemming in de EU en het dalend vertrouwen in haar instellingen deed het er weinig toe dat de crisis in eerste instantie uit de VS was komen overwaaien. De perceptie is dat de EU mede schuldig is aan de crisis en dat zij onbekwaam is gebleken de lidstaten hieruit een bevredigende uitweg te bieden. Dit beeld werd ook nauwelijks aan het wankelen gebracht door de afspraken die gaandeweg werden gemaakt over de versterking van het crisismanagement, de aanscherping van de begrotings- en schuldendiscipline, de coördinatie van het economisch beleid, de financiële regulering en de totstandkoming van een bankenunie. Tegelijkertijd wakkert de sterk centraliserende tendens als gevolg van deze maatregelen[15] de angst aan van sommigen over vermeende Europese regeringsvorming en een te sterke politieke rol voor de Europese Commissie en voor de Europese Centrale Bank, zonder dat nationale alternatieven voldoende zouden zijn onderzocht en beproefd. Op haar beurt wakkert dat ook de vrees aan voor verlies van nationale identiteit, dat zich extra doet voelen in een periode van mondialisering waarin veel burgers menen hun greep op hun bestaan te verliezen door onbeheersbare krachten van buitenaf. De Europese politieke cultuur van de laatste twintig jaar is daar mede debet aan en kan worden geïllustreerd met een uitspraak van de voormalige voorzitter van de Eurogroep, voormalig premier van Luxemburg en tegenwoordig een van de kandidaten voor het leiderschap van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker: '*Wir beschließen etwas, stellen das dann in den Raum und warten einige Zeit ab, was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter – Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt.*'[16] Dergelijke uitspraken, maar ook uitlatingen van Brusselse gezagsdragers die gaan in de richting van een verdere versterking van het Europees bestuur (in het bijzonder in het kader van de EMU) leiden tot de perceptie dat de EU de lidstaten steeds meer overvleugelt. Elke centralisatie van beslismacht voedt het anti-Europese sentiment van burgers, omdat daarmee de suggestie wordt gewekt dat de EU op weg is een superstaat te worden. Al deze verklaringen vinden een brede weerklank in de gehele samenleving en dragen bij tot wat de Raad van State heeft bestempeld als 'democratische vervreemding van de burger'.

Democratische legitimiteit in de Europese Unie

Het voorgaande duidt op een breed probleem van democratische legitimiteit van de EU. Met het oog op beantwoording van de eerste vraag van de adviesaanvraag, verdient dat begrip nadere duiding. Centraal staat bij dat begrip de vraag waarop het recht van politieke gezagsdragers en organen berust om besluiten te nemen die bindend zijn voor de leden van een samenleving. Bij democratische legitimiteit[17] gaat het vooral om de

14 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'De EU en de crisis: lessen en leringen', advies nummer 68, Den Haag, januari 2010.

15 A. Schout en T. Buirma, (2014) 'Tien jaar Barroso: laf of 'smooth operator", Internationale Spectator, Jaargang 68, nr. 2, februari 2014.

16 Der Spiegel, 27 december 1999.

17 Naast de democratische legitimiteit kan men ook nog de juridische en bestuurlijke legitimiteit plaatsen. De eerste verwijst onder meer naar de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van besluiten, de tweede naar de deskundigheid en onafhankelijkheid van publieke organen alsmede de uitvoerbaarheid en effectiviteit van hun besluiten. Deze komen respectievelijk in hoofdstuk III en IV nader aan de orde.

aanvaardbaarheid van die besluiten voor een duidelijke meerderheid van de burgers. Waarom zouden die burgers maatregelen aanvaarden, ook als ze het met de inhoud daarvan niet altijd eens zijn? Vertrouwen in de politieke instellingen die bevoegd zijn om keuzes te maken tussen strijdige belangen en waarden, is hier een bepalende factor. Ten aanzien van democratische legitimiteit kan men een tweetal dimensies onderscheiden.[18]

De eerste betreft de *inputlegitimiteit*, die betrekking heeft op de 'voorkant' van het politiek proces, dat wil zeggen het begintraject in de besluitvorming waar burgers, partijen en belangengroepen politieke wensen formuleren en eisen stellen aan de politieke gezagsdragers. Voor de vaststelling van het gehalte van democratische legitimiteit is het van belang na te gaan in welke mate burgers invloed kunnen uitoefenen, direct of indirect, op de selectie van gezagsdragers en het beleid dat zij voeren. In dit verband is ook controle en verantwoording achteraf relevant. In de context van een representatieve democratie, waar volksraadplegingen over beleidskwesties geen of slechts een beperkte rol spelen, is de kwaliteit van vertegenwoordiging van wezenlijke betekenis. Voelen de burgers zich door hun vertegenwoordigers echt vertegenwoordigd? Hebben ze het idee dat er naar hen wordt geluisterd en dat met hun belangen rekening wordt gehouden? Hebben ze voldoende mogelijkheden ter beïnvloeding van de besluitvorming en ter controle en verantwoording? Zoals verder besproken in hoofdstuk II, vertoont de EU hier tekortkomingen.

Aan de 'achterkant', het eindtraject, van het politiek proces valt te wijzen op de *outputlegitimiteit*, ofwel de mate waarin genomen besluiten en daarop gebaseerde acties leiden tot de oplossing van belangrijke maatschappelijke problemen en tegemoet komen aan de behoeften van de burgers. Politieke stelsels kunnen zich op den duur niet of moeilijk handhaven op basis van outputlegitimiteit alleen. Hetzelfde kan worden gezegd van stelsels die burgers maximale mogelijkheden bieden tot participatie, maar die falen in het oplossen van belangrijke problemen. Inputlegitimiteit kan dus niet zonder outputlegitimiteit en omgekeerd. Het gevoel in brede lagen van de bevolking dat op gezag van de EU besluiten worden genomen waar kiezers niet om hebben gevraagd of die indruisen tegen hun veronderstelde belangen, is naar het oordeel van de AIV funest voor het gewenste niveau van zowel input als outputlegitimiteit. Zoals duidelijk geworden uit de voorgaande uiteenzetting voldoet de EU op veel terreinen niet aan de verwachtingen van de burger, en vertoont zij dus ook hier tekortkomingen. In dit verband kan ook nog worden gewezen op het belang van het waarborgen van het rechtsstatelijk karakter van de Unie.[19]

Een fundamenteel aspect van democratische legitimiteit, tot slot, betreft de vraag of burgers binnen de grenzen van een politiek systeem zich zodanig met elkaar verbonden voelen dat er sprake is van een politieke gemeenschap.[20] Zijn er banden

18 Onderstaande uiteenzetting is gebaseerd op het WRR-rapport *Europa in Nederland,* (2007), pp. 31-58.

19 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking', advies nummer 87, Den Haag, januari 2014.

20 Met opzet worden in dit verband de woorden *demos* (volk) of natie vermeden omdat deze termen ten onrechte suggereren dat etnische homogeniteit een voorwaarde is tot politieke gemeenschapsvorming. Het voorbeeld van de Verenigde Staten laat zien dat zich een krachtige politieke gemeenschap kan ontwikkelen in een etnisch pluriform land.

van onderlinge solidariteit, is er een gezamenlijke lotsverbondenheid en een basis van gemeenschappelijke waarden, dan is er een basis voor democratische legitimiteit, zeker als het om de acceptatie van redistributief beleid gaat. Immers, de overdracht van middelen van de ene groep van burgers naar de andere zal door de eerste alleen worden aanvaard indien men zich verplicht voelt tot elkaar. Daarvoor is een overkoepelende politieke identiteit nodig. Voor de meeste burgers vormt de nationale staat echter nog steeds het vanzelfsprekende politieke thuis. Ze richten hun loyaliteit en steun dan ook in de eerste plaats op de nationale instellingen en pas in de tweede plaats op de Europese. Besluiten die uit naam van de EU worden genomen, appelleren slechts in geringe mate aan een positieve grondhouding tegenover gemeenschappelijke Europese idealen. Als belangrijke oorzaak van de zwakke ontwikkeling van de EU als politieke gemeenschap wordt vaak het ontbreken van een Europese publieke ruimte genoemd.[21] Het feit dat de leidende groepen in de lidstaten door beheersing van vreemde talen wel met elkaar kunnen communiceren, versterkt de indruk dat de Europese samenwerking bovenal een eliteproject is.

Oplossingsrichtingen: het debat

De lidstaten en de Unie-instellingen hebben sinds het Franse en het Nederlandse 'neen' tegen het zogenoemde Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa gewerkt aan oplossingen om de democratische legitimiteit te vergroten. In het Verdrag van Lissabon is enerzijds de rol van het EP versterkt[22] en anderzijds een aantal nieuwe oplossingen opgenomen: het Europees burgerinitiatief en grotere betrokkenheid van nationale parlementen via de gele- en oranjekaartprocedure. Het kabinet onderkent het gebrek aan vertrouwen bij de burger en denkt hierbij onder andere aan focus, balans en legitimiteit van de Unie, door het aanbrengen van een duidelijke scheiding tussen het beleid dat in de EU dient te liggen en wat op nationaal niveau gevoerd moet worden; 'Europees waar het moet, nationaal waar het kan' is het adagium. Vergelijkbare geluiden worden gehoord in andere lidstaten, waaronder in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk (VK) maar ook Duitsland. Daarnaast ziet het kabinet een oplossing in een wijziging van de samenstelling en werkwijze van de Europese Commissie. Anderen zien de oplossing in referenda wanneer er sprake is van bevoegdheidsoverdracht. Vele denktanks zien de oplossing in het vergroten van de macht van de nationale parlementen, of het optimaliseren van de gele- en oranjekaartprocedures. Dat is ook de lijn die wordt gevolgd door de Nederlandse rapporteur uit de Tweede Kamer over democratische legitimiteit.[23] In het Britse Lagerhuis is zelfs het idee geopperd van een parlementair vetorecht op nationaal niveau. De gedachte die aan een dergelijk voorstel ten grondslag ligt, is dat hierdoor niet alleen de kloof tussen de burger en Europa smaller wordt, maar ook de democratische legitimiteit van de gehele EU-architectuur wordt versterkt. Het EP zet in op de slogan voor de verkiezingen: 'This time it's different' en de voorzitter van het EP, Martin Schultz, heeft al in 2012 een tienpuntenplan gelanceerd ter versterking van de

21 Er is wel in toenemende mate een mondiale publieke ruimte via het internet. Hier is Engels de voertaal, waardoor een taalbarrière ontbreekt en komen burgers in een nieuwe *civil society* op voor hun belangen.

22 Het EP is tegenwoordig bijna over de hele linie democratisch gelegitimeerde medewetgever.

23 Tweede Kamer der Staten-Generaal, (2014) 'Eerste gezamenlijke standpunt over democratische legitimiteit en de rol van nationale parlementen', TK doc. 2014D01697, 20 januari 2014.

democratische grondslagen van de Unie.[24] Hierin wordt onder andere gepleit voor een volwaardig initiatiefrecht van het EP en de ontwikkeling van de Europese Commissie tot een Europese regering. In mei heeft de EU-burger meer te kiezen als de grootste partij een kandidaatvoorzitter voor de Europese Commissie naar voren mag schuiven. Veel hangt in dit verband echter af van het kaliber van de naar voren geschoven kandidaten en de mate waarin deze geloofwaardig zijn als hervormers van de EU. Zullen zij antwoorden kunnen bieden aan de kiezers die bijvoorbeeld de concurrentie op de arbeidsmarkt vanuit Oost-Europa als een bedreiging en dagelijks gegeven zien? Overigens hebben bondskanselier Merkel en minister Timmermans laten weten dat zij niet zomaar de kandidaat van de grootste partij als commissievoorzitter zullen accepteren. De Europese Raad komt daags na de verkiezingen in mei bijeen om zich op de verkiezingsuitslag en het totale pakket van benoemingen te beraden.

I.2 Bundeling van bevoegdheden, soevereiniteit en optimaal handelingsvermogen

Bevoegdhedenuitoefening en besluitvorming(sarrangementen) in Unieverband zullen dus een adequaat evenwicht moeten laten zien tussen input- en outputlegitimiteit. De tweede vraag van de adviesaanvraag sluit hierbij aan: Hoe kan een goede balans gevonden worden tussen de slagkracht en legitimiteit van de controle van het Europees bestuur op verschillende niveaus?

Slagkracht vat de AIV op in die zin dat het gaat om effectief Europees bestuur, niet alleen qua snelheid maar juist ook qua inhoud en resultaat. Duidelijk is dat er zich spanningen kunnen voordoen tussen de eis van politieke controle enerzijds en de eis van bestuurlijke slagvaardigheid anderzijds. Te veel nadruk op de controle kan ten koste gaan van het probleemoplossend vermogen van een politiek-bestuurlijk stelsel, maar de roep om grotere slagvaardigheid mag nooit zover gaan dat bevoegdheden ongecontroleerd worden uitgeoefend. Het gaat er om een juist evenwicht tussen beide eisen te vinden. Ten aanzien van de EU acht de AIV het gebrek aan vertrouwen bij de burger in de Europese besluitvorming en de richting die het Europese samenwerkingsproces neemt zodanig groot, dat het inbouwen van extra controlemechanismen in de vorm van versterkte betrokkenheid van nationale parlementen gerechtvaardigd is. Waar de EU in het verleden heeft gefaald om tijdig oplossingen voor belangrijke vraagstukken te vinden, lag de oorzaak van dit falen primair in een botsing tussen verschillende nationale belangen en het ontbreken van een gevoel van urgentie. Dat zal in de toekomst, met meer uitgebreide democratische procedures, niet veel anders zijn. Daarbij komt nog dat een EU-beleid dat niet wordt gedragen door de instemming van een meerderheid van de bevolking, vroeg of laat op grote uitvoeringsproblemen zal stuiten.

In dit verband merkt de AIV hier allereerst op dat in het politieke en maatschappelijke debat vaak in één adem wordt gesproken van bevoegdhedenoverdracht aan de Unie en verlies van nationale soevereiniteit. Dat geldt vooral voor maatregelen die worden getroffen ter oplossing van de economische en financiële crises, zoals de steun aan Griekenland en de creatie van de bankenunie.[25] Het debat is gepolariseerd doordat

24 M. Schulz, (2012) 'Democratic Europe – 10 point plan to put the EU on a new democratic footing', speech door de President van het Europees Parlement bij de Humboldt Universiteit, Berlijn, 24 mei 2012.

25 Bekendmaking van de Commissie – Blauwdruk voor een hechte EMU: aanzet tot een Europees debat, COM(2012), 777 final/2 en Conclusies Europese Raad 13/14 december 2012, EUCO 205/2012.

wordt gesproken van ‘keuze’ tussen Brusselse dictaten en nationale soevereiniteit[26] en van de Unie als aanval op de natiestaat.[27] Dat creëert een beeld van de antithese; van tegengestelde belangen van de Unie en de lidstaten, van de Unie als een vreemde mogendheid. Die bevoegdhedenoverdracht wordt ook vaak getypeerd als sluipend.

Naar de overtuiging van de AIV is dit debat problematisch omdat behoud van nationale soevereiniteit zo teveel wordt geponeerd als een absolute grootheid en meer bevoegdheden voor de Unie als iets dat *per se* negatief is. De aandacht is daarmee nogal eenzijdig gericht op bevoegdhedenoverdracht als (mogelijke) inperking of verlies van het zelfbeschikkingsrecht van de lidstaten. Dit refereert aan de externe dimensie van soevereiniteit. Deze visie staat nogal haaks op de benadering in de Nederlandse Grondwet, waarin soevereiniteit(sbehoud) niet uitdrukkelijk als een grondwettelijke waarde wordt erkend, maar wel voorziet in de mogelijkheid om bij verdrag bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak over te dragen aan volkenrechtelijke organisaties (artikel 92). Verder is de Grondwet juist zeer open ten aanzien van de acceptatie en doorwerking van internationaal en Europees recht (artikel 93 en 94).

De AIV staat een benadering voor die zich primair richt op de vraag welk belang gebaat zou zijn met Europees optreden en wat het nut c.q. de noodzaak is van meer – uitoefening van – Uniebevoegdheden. In hoeverre vereist een zo optimaal handelings- en probleemoplossend vermogen van de staat bevoegdhedendeling met de Unie? Er moet dan een zeer doordachte afweging worden gemaakt wat men aan nationale beleidsruimte verliest en wat men daarvoor terugkrijgt. De mondialisering en grensoverschrijdende effecten van allerlei problemen brengen mee dat staten ook binnen die context tot effectief beleid moeten kunnen komen, waardoor een zekere mate van samenwerking met een ander gezagsniveau – zoals de EU – dan juist noodzakelijk is om bepaalde problemen effectief op te kunnen lossen. De kernvraag is dan waar Europese samenwerking toegevoegde waarde heeft. Naar de mening van de AIV ligt die toegevoegde waarde onder meer op de terreinen van interne markt, inclusief vrij verkeer van personen, het gemeenschappelijk handelsbeleid, milieu en een gemeenschappelijk buitenlands- en defensiebeleid, maar ook op andere onderwerpen waar nationaal beleid ineffectief is, zoals bancair verkeer, bestrijding van mensenhandel en andere vormen van grensoverschrijdende zware criminaliteit.

De bij verdrag aan de Unie toegekende bevoegdheden[28] en met name ook de door het Verdrag van Lissabon ingevoerde bevoegdhedencatalogus[29] weerspiegelen al fundamentele keuzes van de lidstaten van waarin die toegevoegde waarde gelegen kan zijn en wat door wie, op welk terrein, met welke intensiteit en volgens welke

26 De Volkskrant, (2012) ’Wilders: wij gaan niet mee in dictaat Brussel’, 21 april 2012.

27 T. Baudet, (2013) *De aanval op de natiestaat.* Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

28 Zie de artikelen 4(1), 5(1) en (2) VEU en artikel 1(1) VWEU.

29 Zie de artikelen 2-6 VWEU.

procedure mag worden geregeld.[30] Deze catalogus onderscheidt exclusieve, gedeelde en coördinerende, aanvullende en ondersteunende bevoegdheden van de Unie. Er zijn maar weinig terreinen waarop de Unie exclusief bevoegd is, waaronder dat van het monetair beleid voor de euro-lidstaten. De Unie is daar met uitsluiting van de lidstaten bevoegd om regels te stellen en besluiten te nemen. Niet toevallig betreft het hier een beleidsterrein waar Nederland door zijn sterk financieel-economische afhankelijkheid van Duitsland in feite zijn soevereiniteit al had verloren. Op de meeste Unieterreinen, waaronder de interne markt, is er sprake van *gedeelde* bevoegdheden, wat betekent dat de lidstaten dan nog steeds wetgevend kunnen optreden voor zover de Unie dat niet heeft gedaan en Uniewetgeving daartoe nog ruimte laat. Lidstaten behouden hier dus een zekere beleidsruimte. Op veel andere terreinen – zoals economisch beleid, werkgelegenheidsbeleid, volksgezondheid, onderwijs en toerisme – heeft de Unie alleen *coördinerende of aanvullende* bevoegdheden, hetgeen harmonisatie van wetgeving uitsluit en waarbij verdringing van nationale regels niet mogelijk is. De AIV is dan ook van mening dat het in de meeste gevallen zuiverder is te spreken van bevoegdhedenbundeling of bevoegdhedendeling tussen de Unie en de lidstaten dan van overheveling van bevoegdheden van de lidstaten naar de Unie.

Van groter belang is dat deze bevoegdhedenbundeling geen verlies van eigenaarschap betekent van de lidstaten;[31] de lidstaten kunnen niet alleen bevoegdheden terughalen (artikel 48 VEU), maar evenmin verliezen ze de zeggenschap over hoe de Unie de haar toegekende bevoegdheden uitoefent. De lidstaten hebben het tempo en de richting die de Europese samenwerking neemt zelf in belangrijke mate in de hand, via hun opstelling in de Europese Raad waarin de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten van de Unie worden uitgezet (artikel 15(1) VEU), maar ook via de toepassing van de subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginselen in het Europese wetgevingsproces. Niet alleen de Europese Commissie en het EP, maar ook nationale regeringen binnen het raamwerk van de Raad van Ministers en de nationale parlementen hebben een belangrijke rol te spelen bij de toetsing van voorgenomen Europese wet- en regelgeving aan de beginselen van attributie, subsidiariteit en proportionaliteit. Recente voorbeelden van voorgenomen Europese wetgeving die op grond van die beginselen problematisch zijn bevonden, betreffen het voorstel voor een richtlijn over het stakingsrecht, een bodemrichtlijn, een Europees openbaar ministerie en quotaregels voor een evenwichtigere vertegenwoordiging van vrouwen in raden van commissarissen en beursgenoteerde ondernemingen.

Bedoelde toetsing kan en mag niet alleen op basis van politieke overtuiging en opportuniteit worden afgedaan, maar vereist zorgvuldige afweging onder meer op grond van juridische, sociaaleconomische, administratieve lasten en rechtsstatelijke (inclusief mensenrechtelijke) overwegingen. Verder verdient ook uitdrukkelijk de vraag aandacht of toezicht op en handhaving van de Europese regels wel voldoende door de lidstaten kan worden verzekerd. Zo leert de praktijk van de EMU dat een goed functionerende muntunie (en interne markt) verlangt dat alle lidstaten hun zaken goed op orde hebben en dat dit een zeker gezamenlijk Europees economisch beleid vergt om de noodzakelijke

30 Op grond van artikel 48 VEU kunnen ze die keuzes zelf ook weer bijstellen. De lidstaten blijken overigens het Verdrag van Lissabon niet te hebben aangegrepen om bevoegdheden te retourneren aan de lidstaten, maar juist om bevoegdheden van de Unie te verruimen, zoals op het terrein van strafrechtelijke samenwerking.

31 A. von Bogdandy en Jürgen Bast, (2006) 'The Vertical Order of Competences', in: A. von Bogdandy en Jürgen Bast (red.) (2006) *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart, p. 237.

structurele hervormingen in de lidstaten te bewerkstelligen.[32] Dit voorbeeld laat ook zien dat bepaalde onvoorziene gevolgen van eerder genomen beleidsbeslissingen en integratiestappen kunnen nopen tot vervolgstappen, bijvoorbeeld waar het de handhaving en het toezicht op Europese regels betreft wanneer nationaal optreden in dit verband tekort blijkt te schieten. Het is dit *spill-over* effect van eerdere beslissingen die min of meer onontkoombaar kunnen leiden tot vervolgstappen (en daar voor een belangrijk deel ook hun politieke rechtvaardiging aan ontlenen), dat wordt aangezien voor sluipende overdracht van bevoegdheden. Dat kan men begrijpen vanuit het perspectief dat daarmee de Europese samenwerking een richting neemt die men maar moeilijk heeft kunnen (of willen) voorzien, maar tegelijkertijd valt niet te ontkennen dat niet alleen Unie-instellingen maar ook de nationale regeringen (via de (Europese) Raad) en de nationale parlementen (via nationale mandaatsystemen, parlementaire voorbehouden, de gele- en oranjekaartprocedure, ratificatieprocedures) actief betrokken zijn geweest in dat proces. Lidstaten zouden in dit proces ook meer moeten anticiperen op welke mogelijke problemen zich zouden kunnen voordoen als het toezicht op en de handhaving van nieuwe Europese regels teveel aan de lidstaten zelf wordt overgelaten, om dergelijke s*pill-over* effecten tegen te gaan. Een bepaalde interpretatie van de Uniebevoegdheden kan ook mogelijkerwijs als (te) ruim of extensief worden ervaren, maar ook daar zijn de lidstaten zelf in belangrijke mate debet aan. Zo hebben ze in het verleden nogal eens een ruime uitleg gegeven aan (nu) artikel 352 VWEU, dat de mogelijkheid bood voor nader Unie-optreden binnen de werkingssfeer van de interne markt.

Lidstaten oefenen hun zeggenschap daarmee dus uit binnen een andere gezagsstructuur en in die zin betekent *ownership* ook verantwoordelijkheid; de betrokken nationale instituties zijn medeverantwoordelijk voor de mate waarin Unie wet- en regelgeving hun handelingsvermogen en beleidsruimte aantast en met name ook voor de koers die de Unie vaart en de inrichting en het functioneren van de Europese besluitvormingsprocedures. Hoe de bevoegdhedenbalans eruit moet zien, wat de mogelijke toegevoegde waarde is van Europees beleid en hoe de besluitvorming zo kan worden ingericht dat deze een goede balans reflecteert tussen input- (controle) en outputlegitimiteit (slagkracht) vereist een open, transparant, deugdelijk geïnformeerd en wetenschappelijk onderbouwd debat. In dit verband moet de aandacht dus ook worden gericht op welk draagvlak van de burger een bepaalde bevoegdhedenbundeling of -uitoefening kan rekenen. In dit verband komen ook de verschillende Europese besluitvormingsprocedures in beeld. Deze kunnen verschillen per beleidsterrein, afhankelijk van de toepasselijke rechtsgrondslag. Dat brengt ook verschillen met zich vanuit het oogpunt van parlementaire betrokkenheid en daarmee van democratische legitimatie. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

32 J. Dijsselbloem, (2014) Speech bij het OECD Seminar: 'The Euro Area at a crossroads'.

II Europese besluitvormingsprocedures en parlementaire betrokkenheid en controle post-Lissabon

Mede in het licht van de derde voorgelegde vraag – wat zijn de grenzen van de intergouvernementele en communautaire methode (en hybride vormen daarvan) – worden hier eerst alle besluitvormingsprocedures nog eens op een rij gezet (II.1). Die laten al belangrijke verschillen in parlementaire betrokkenheid zien. Daarna wordt nader ingegaan op de rollen van het EP en de nationale parlementen in het Europese besluitvormingsproces om zo ook de beperkingen ten aanzien van de democratische legitimiteit te kunnen schetsen (II.2).

II.1 Europese besluitvormingsprocedures

Afhankelijk van de gekozen rechtsgrondslag vindt besluitvorming ter uitoefening van exclusieve en gedeelde – en soms ook aanvullende – bevoegdheden van de Unie plaats via de gewone wetgevingsprocedure dan wel via een bijzondere wetgevingsprocedure (artikel 289 VWEU). In die zin is 'de communautaire methode' niet eenvormig, maar reflecteert deze methode een verschillende betrokkenheid van de Commissie, de Raad en het Parlement. Daar waar de Raad met gekwalificeerde meerderheid beslist, is de communautaire methode meer supranationaal van aard en daar waar met unanimiteit wordt besloten meer intergouvernementeel.

De **gewone wetgevingsprocedure** is bijvoorbeeld van toepassing als het gaat om de totstandkoming van wetgeving op het brede terrein van de interne markt (artikel 114 VWEU), een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten. Die procedure vereist een voorstel van de Europese Commissie en gezamenlijke besluitvorming van de Raad – bij gekwalificeerde meerderheid – en het EP. Het EP is in deze procedure dus medewetgever en kan als zodanig amendementen voorstellen en wetgeving in het uiterste geval ook tegenhouden. Ten aanzien van de wetgeving die op deze communautaire wijze tot stand komt, is het dus duidelijk dat burgers via het EP invloed kunnen uitoefenen, maar ook via het nationale parlement (zie III.2), alsmede via de Commissie in de consultatiefase (zie IV).

Besluitvorming in het kader van het eerder gememoreerde artikel 352 vindt plaats op basis van een **bijzondere besluitvormingsprocedure**, die in dit geval neerkomt op een voorstel van de Commissie, besluitvorming door de Raad bij unanimiteit en goedkeuring door het Europees Parlement. Maar een bijzondere wetgevingsprocedure kan bijvoorbeeld ook betekenen dat het EP slechts wordt geconsulteerd, zoals op het terrein van harmonisatie van belasting, ex artikel 113 VWEU.

Sinds de strategie van Lissabon (2000) is in het kader van het streven naar verdere convergentie van het werkgelegenheidsbeleid de **open methode van coördinatie** ingevoerd. Deze methode wordt voornamelijk gebruikt op terreinen waar de EU geen harmonisatie van wetgeving tot stand mag brengen, maar wel coördinerende, ondersteunende en aanvullende bevoegdheden heeft. Als zodanig is ze gericht op de coördinatie en convergentie van beleid in de lidstaten (zoals op het terrein van werkgelegenheid, sociaal beleid, onderwijs). Dit gebeurt via het delen van informatie, het opstellen van nationale actieplannen, *peer pressure* en uitwisselen van *best practices* en dus niet via het vaststellen van bindende wetgeving. De rol van het EP is hierbij nogal beperkt, terwijl de nationale regeringen betrokken zijn bij de vaststelling van de beleidsdoelstellingen op

Europees niveau en nationale parlementen bij de opstelling van nationale actieplannen.

Van groot belang zijn de **zuiver intergouvernementele arrangementen,** dus vormen van samenwerking tussen nationale regeringen met geen of een zeer beperkte rol van de Commissie, het EP of het Hof van Justitie. Het gaat dan in het bijzonder om regelingen die de (euro)lidstaten hebben getroffen ter oplossing van de financieel-economische crisis, maar die niet gebaseerd zijn op een rechtsgrondslag in de Europese Verdragen. Hierbij kan gedacht worden aan het Europees Stabiliteits Mechanisme en het toekomstig Europees Resolutie Fonds (ERF) in het kader van de bankenunie alsmede de goedkeuringsprocedure inzake de steunverlening aan programmalanden zoals Griekenland. In die gevallen is de rol van de nationale regeringen dus dominant en is het EP niet in de besluitvorming betrokken. De parlementaire betrokkenheid krijgt dan met name vorm via instemming door nationale parlementen van aldus gesloten internationale verdragen.

Daar waar op een bepaald terrein **communautaire en zuiver intergouvernementele methodes door elkaar lopen** wordt het voor nationale parlementen en daarmee voor burgers moeilijker vat te krijgen op de materie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Europees Semester waarop in het volgende hoofdstuk uitvoerig wordt ingegaan. Hier zijn Europese en nationale bevoegdheden dusdanig verweven met elkaar dat moeilijk is te onderscheiden wanneer en tot op welke hoogte nationale instellingen/parlementen nog gewicht in de schaal kunnen leggen.

Ten aanzien van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (met inbegrip van het Defensiebeleid) is de situatie zoals die al voor Lissabon bestond, niet wezenlijk veranderd. Weliswaar maakt dit beleid deel uit van de EU-samenwerking, maar het is op intergouvernementele leest geschoeid. Hoewel de lidstaten op dit terrein hun competenties ten aanzien van de inzet van nationale eenheden hebben behouden en de Tweede Kamer de regering over bijvoorbeeld de deelname aan internationale operaties rechtstreeks kan aanspreken, kunnen betrokken regeringen zich in de praktijk minder vrijblijvend opstellen naar de mate waarin defensiesamenwerking toeneemt en moet rekening worden gehouden met verwachtingen van samenwerkingspartners.[33]

De Europese Verdragen bepalen dus al in belangrijke mate welke besluitvormings-procedure moet worden gevolgd, afhankelijk van de keuze van de rechtsgrondslag. In sommige gevallen valt echter ook te constateren dat de lidstaten de voorkeur hebben gegeven aan een zuiver intergouvernementeel arrangement buiten de Verdragen om boven een Europees besluit volgens de communautaire methode, op basis van bijvoorbeeld artikel 352 VWEU, waar dat wel tot de mogelijkheden leek te behoren. Dit betreft onder meer het ESM-Verdrag, dat later ter discussie stond in de zaak Pringle. Het Europese Hof van Justitie kwam daarin tot de conclusie dat het de lidstaten vrij stond deze keuze te maken. De lidstaten lijken met hun keuze voor de intergouvernementele methode de betrokkenheid in de besluitvorming van zowel de Commissie als het EP zoveel mogelijk te hebben willen ontlopen en de parlementaire controle vooral op nationaal niveau te hebben willen houden, via het ratificatieproces van internationale verdragen.[34]

33 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen', advies nummer 78, Den Haag, januari 2012.

34 Zie bijvoorbeeld A. van den Brink en J.W. van Rossem, (2013) 'De zaak Pringle en de eurocrisis: juridische paradoxen en constitutionele perspectieven', Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht, 2013 (7).

In meer algemene zin merkt de AIV op dat de zuiver intergouvernementele methode niet noodzakelijkerwijs tot snellere besluitvorming leidt noch tot betere besluitvorming vanuit het oogpunt van output-legitimiteit, terwijl de parlementaire betrokkenheid vooral een *ex post* karakter heeft en inhoudelijk weinig gestalte kan krijgen. In geval van besluitvorming op de grondslag van artikel 352 leggen afzonderlijke nationale regeringen hetzelfde gewicht in de schaal vanwege het ook daar geldende unanimiteitsvereiste, maar is er tegelijkertijd meer ruimte voor inhoudelijke parlementaire inbreng zeker wanneer het EP en de nationale parlementen hun krachten meer zouden bundelen (zie II.2). Overigens doet bij puur intergouvernementele arrangementen ook de politieke druk van de grote lidstaten zich het meeste gelden.

II.2 De rol van het Europees Parlement en nationale parlementen post-Lissabon

Het Verdrag van Lissabon onderkent als geen ander voorafgaand Europees verdrag het belang van een toereikend draagvlak voor de Unie onder de Europese burgers.[35] In het verdrag staan bepalingen om de afstand tussen burger en Europees bestuur te verminderen en daarmee de democratische legitimiteit op alle bestuurlijke niveaus te vergroten. Het verdrag beoogt de politieke aspecten van het Europees burgerschap te versterken door de rol van de burger in het besluitvormingsproces te vergroten. In de nieuwe titel II VEU betreffende de bepalingen inzake democratische beginselen wordt allereerst uitdrukkelijk gesteld dat de Unie gegrond is op de representatieve democratie; via rechtstreekse vertegenwoordiging in het EP, via de vertegenwoordiging van de lidstaten in de Europese Raad en de Raad en de versterking van de rol van de nationale parlementen. Deze wordt aangevuld door (vormen van) participerende en directe democratie (artikel 10-12 VEU, nader besproken in hoofdstuk IV).

Europees Parlement

Het EP is sinds het Verdrag van Lissabon een volwaardiger medewetgever geworden, verdeler van financiële middelen en controleur van de macht. Ook is de invloed van het EP buiten de formele Verdragsregels om toegenomen. Voorbeelden hiervan zijn de concessies die de Commissie zijn afgedwongen en die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord in 2010.[36] De betrokkenheid van het EP bij de besluitvorming varieert naargelang de toepasselijke rechtsgrondslag in de Europese Verdragen. Het EP is uitgegroeid tot een invloedrijk orgaan op alle terreinen waarop de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is. Daar waar de lidstaten opteren voor zuiver intergouvernementele arrangementen buiten de Verdragen om, komt het EP echter buiten spel te staan.[37] In AIV-advies nummer 81 is uitgebreid stilgestaan bij de veranderingen van de bevoegdheden van het EP naar aanleiding van het Verdrag van

35 Dit was ook de opdracht in de Verklaring van Laken, Europese Raad, 15 december 2001.

36 Kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie, oktober 2010, waarin onder meer is geregeld dat de Commissievoorzitter ernstig zal overwegen een individuele commissaris te ontslaan wanneer het EP hierom vraagt; de Commissie heeft zich ertoe verbonden dat, wanneer het EP de Commissie vraagt met een wetsvoorstel te komen, zij binnen een termijn van drie maanden zal aangeven of zij daar wel of niet toe overgaat; deelname aan coördinatievergaderingen ten behoeve van het sluiten van internationale akkoorden; toegang van het EP tot informatie over inbreukprocedures tegen lidstaten.

37 Het EP is onderzoek gestart inzake de besluitvorming rondom de financieel-economische crisis en het ESM. De *lessons learned* kunnen dienen om in toekomst effectiever te kunnen optreden.

Lissabon. Kortheidshalve wordt voor de nadere aanduiding van deze veranderingen naar dat advies verwezen.[38] Hier wordt vooral op de volgende problemen gewezen.

Hoewel het rechtstreeks verkozen EP nu beschikt over een medebeslissingsrecht ten aanzien van veel wetgevingsvoorstellen, ook met betrekking tot de EU-begroting, is de onbekendheid met het werk van de Europese volksvertegenwoordiging nog groot. Dat draagt er aan bij dat veel burgers zich niet of nauwelijks door het EP vertegenwoordigd voelen. EP-verkiezingen worden ook door nationale thema's en nationale partijlijsten beheerst. De afwezigheid van een echte Europese regering lijkt een belangrijke structurele oorzaak van de desinteresse van veel burgers in Europese verkiezingen. Een belangrijk motief voor burgers om bij nationale verkiezingen naar de stembus te gaan is immers gelegen in de vraag wie hen gaat regeren. Deze vraag is bij de Europese verkiezingen niet aan de orde.

Daarnaast speelt de vraag hoe verantwoording en controle precies vorm krijgen binnen de Unie. De Commissie is verantwoording verschuldigd aan het EP, maar kan als collegiaal bestuurslichaam slechts in haar geheel worden weggezonden. Individuele commissarissen, ook al hebben zij het vertrouwen verloren, kunnen aanblijven zolang er een vertrouwensvotum is voor de gehele Commissie. Met de verzwaring van de taken en bevoegdheden van de Commissaris voor economische en monetaire zaken, die belast is met het toezicht op de begrotingen van de lidstaten, is dit probleem alleen maar vergroot. Op het gebied van inputlegitimiteit vertoont de EU dus tekortkomingen.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is wel een wijziging opgetreden in de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie. De Raad moet nu rekening houden met de uitslag van de verkiezingen en daarmee met de meerderheid die ontstaat in het EP (grootste fractie bepaalt de signatuur van de Commissievoorzitter). Alle fracties hebben inmiddels hun kandidaat-Commissievoorzitter bekend gemaakt. Dit maakt de verkiezingen politieker en legt een verband, al is het indirect, tussen de kiezer en de voorzitter van het Europees bestuur.

Nationale Parlementen

Het voorgaande levert reeds een krachtig argument om de rol van nationale parlementen in het proces van Europese besluitvorming te versterken. Aangezien burgers zich meer in nationale volksvertegenwoordigingen dan in het EP herkennen, spelen deze instellingen een cruciale rol in de democratische legitimatie ook van Europese besluiten. Sterker nog, nationale parlementen vervullen een essentiële en onmisbare schakelfunctie tussen burgers en Europese instellingen. Uiteraard hangt het af van de politieke belangstelling, betrokkenheid en deskundigheid inzake EU-dossiers of nationale parlementen deze functie (kunnen) waarmaken. Hier worden bestaande procedures in kaart gebracht en besproken hoe deze verder geoptimaliseerd zouden kunnen worden. In hoofdstuk IV worden nadere mogelijkheden gegeven die de AIV ziet voor een optimalisering van deze brugfunctie.

Kaartprocedures

Het in het Verdrag van Lissabon geïntroduceerde nieuwe instrument van de gele en de oranje kaart geeft nationale parlementen het recht om gezamenlijk op te treden op EU-niveau tegen ophanden zijnde regelgeving die zij in strijd achten met het

38 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen', advies nummer 81, Den Haag, november 2012.

subsidiariteitsbeginsel. Dit is het indirecte instrument voor de burger om via de representatieve democratie invloed uit te oefenen. De parlementen worden door de Commissie op de hoogte gehouden van nieuwe voorstellen en krijgen acht weken de kans bezwaar te maken op basis van het subsidiariteitsbeginsel. Interparlementaire samenwerking tussen lidstaten wordt daarom steeds belangrijker; nationale parlementen die structureel proactief met parlementen van andere lidstaten communiceren, zullen dit instrument eerder en gemakkelijker kunnen inzetten dan parlementen die zich beperken tot de eigen landsgrenzen. De burger heeft hiermee indirect, via zijn nationale parlement, een extra mogelijkheid gekregen om de besluitvorming te beïnvloeden, al kan niet gezegd worden dat dit instrument alom bekend is of zelfs leeft bij burgers. De Tweede Kamer behoort binnen Europa tot de voorhoede als het gaat om de interparlementaire coördinatie en debat over Europese wetsvoorstellen.[39] De Kamer heeft twee keer met andere parlementen een gele kaart getrokken, terzake van het voorstel voor een Europees openbaar ministerie en het voorstel ter inperking van het stakingsrecht. Dit laatste voorstel is door de Commissie teruggetrokken. De procedure kan op het brede terrein van het Unierecht in gang worden gezet, maar daar waar de lidstaten buiten de Verdragen om via de intergouvernementele methode te werk gaan of daar waar het vooral om uitvoeringsmaatregelen gaat, kan ze maar weinig dienst bewijzen (zie hoofdstuk III).

Nationale parlementen zijn geroepen om het instrument van de gele en de oranje kaart op de juiste manier te ontwikkelen, in te zetten en de burger bij de positiebepaling hierover te betrekken (zie ook hoofdstuk IV). De AIV benadrukt opnieuw (zie ook AIV-advies nummer 81) dat de mogelijkheid voor nationale parlementen tot een ‘groenekaartprocedure’ een zaak voor de toekomst is. De AIV is wel voorstander van de uitbreiding van de toetsing, dus naast subsidiariteit ook proportionaliteit en rechtsgrondslag, hetgeen al wel informeel gebeurt. Een dergelijke bredere toetsing biedt namelijk de mogelijkheid om niet alleen maar rood of groen licht te geven aan een EU-voorstel, maar juist ook de rechtmatigheid daarvan vooraf te beoordelen en over de inhoudelijke vormgeving mee te denken. De AIV is van mening dat een verlenging van de deadline niet noodzakelijk is, gezien de mogelijkheden die er zijn in het voortraject om invloed uit te oefenen (zie ook hoofdstuk IV consultatie).

Heeft deze versterking van de formele betrokkenheid van nationale parlementen bij de Europese besluitvorming ertoe geleid dat de burger zich nu beter vertegenwoordigd voelt? De AIV is daarvan nog niet overtuigd. Het is echter te vroeg om hier een definitief oordeel uit te spreken; er is immers nog betrekkelijk weinig ervaring opgedaan met de gele- en oranje kaartprocedure van de nationale parlementen en er is zeker nog ruimte voor een betere verbinding met de burger in dezen. Het is de vraag of het verder optuigen van de formele parlementaire betrokkenheid een kentering zal kunnen bewerkstelligen. De Raad van State zegt over de democratische vervreemding van burgers het volgende: ‘Een adequaat antwoord hierop is niet een kwestie van nieuwe of meer institutionele arrangementen, maar een kwestie van politieke overtuiging(skracht) en aansprekendheid’.[40] De AIV deelt deze opinie en zal in hoofdstuk IV proberen nader aan te geven welke actie bij kan dragen aan het herwinnen van het vertrouwen van de burger.

39 Swedish Institute for European Policy Studies, (2014) ’Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis’, European Policy Analysis, 2014:1.

40 Raad van State, (2013) ’Voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis’, W01.12.00457/I, 18 januari 2013.

Interne procedures
Vertegenwoordigers van de Raad en van de Europese Raad vallen onder de parlementaire controle van de nationale parlementen. De Kamerleden kunnen zich uitspreken over de inzet en het behaalde resultaat van de eigen regering en deze daarover ter verantwoording roepen. De directe invloed van de burger op het functioneren en de langetermijn prioriteitstelling van de (Europese) Raad als geheel is echter maar zeer gering. Het nationale parlement bespreekt weliswaar de geannoteerde agenda van iedere Europese Raad met de regering, maar niet de strategische beleidsdoelen van de Europese Raad voor de toekomst zoals dat bij het werkprogramma van de Commissie het geval is.

De Tweede Kamer heeft sinds 2002 gestaag gewerkt aan een grotere betrokkenheid bij de Europese besluitvorming en de resultaten zijn bemoedigend te noemen. Blijvende inzet en alertheid is echter vereist, zo constateren Kamerleden Schouw en Ten Broeke terecht in hun evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning 2007-2011.[41]

Er is sinds de versterking van de ambtelijke diensten op Europees gebied in de Kamer meer aandacht gekomen voor Europese onderwerpen in de andere vakcommissies. Dit kan echter naar de mening van de AIV nog worden verbeterd. Hierbij kan gedacht worden aan strategische agendering door het synchroniseren van de behandeling van Europese onderwerpen op nationaal en Europees niveau, en aan gezamenlijke briefings van ministers tezamen met (euro)parlementariërs.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is op initiatief van de Tweede Kamer[42] het behandelingsvoorbehoud ingevoerd. Dit houdt in dat de Kamer de regering tijdens de onderhandelingen vooraf en achteraf kan bevragen over de te varen koers en het resultaat van de onderhandelingen. Bevragen en debat staan dus centraal, maar de regering kan de mening van de Kamer alsnog terzijde leggen. Een striktere mandaatverlening voorafgaand aan de onderhandelingen in de vorm van een formeel mandaat waardoor de minister strikter wordt gebonden in de (Europese) Raad kan uitkomst bieden. Dit kan de politieke discussie op nationaal niveau stimuleren. Een brede toepassing van dit instrument kan echter ook leiden tot blokkades in de Europese besluitvorming.[43] Het is van belang een goede balans te vinden tussen controle vooraf en handelingsvermogen. De AIV is van mening dat in tijden van crisis het kabinet niet geblokkeerd mag raken, mits er uiteraard een goede informatievoorziening vooraf, debat en verantwoording achteraf plaatsvindt. Het staat de Kamer vrij in dergelijke gevallen een motie aan te nemen.

Versterking van de relatie tussen het Europees parlement en de nationale parlementen
In eerdergenoemd advies van de AIV over het Europees Parlement is een aantal suggesties gedaan om de samenwerking tussen het Europees Parlement en het

41 Swedish Institute for European Policy Studies, (2014) 'Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis', European Policy Analysis, 2014:1.

42 Tweede Kamer der Staten-Generaal, (2008) 'Gewijzigd Amendement van de leden Wiegman-van Meppelen, Scheppink en Ten Broeke', Kamerstuk 31384-(R1850) nr. 23, 8 juni 2008.

43 Raad van State, (2013) 'Voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis', W01.12.00457/I, 18 januari 2013.

nationaal parlement te verbeteren. De AIV ziet dat de frequentere betrokkenheid van EP-leden bij de werkzaamheden in de Tweede Kamer en het interparlementaire werk (onder meer de COSAC,[44] maar ook artikel 13-conferenties) nog onvoldoende vlees op de botten heeft. Veel energie is door de staf van de Kamer evenals de leden gestoken in de dialoog met de Commissie in het kader van de versterkte Europese coördinatie van het economisch en begrotingsbeleid,[45] maar er valt nog veel te winnen in de interparlementaire samenwerking binnen de COSAC (waar de afvaardiging van Nederland altijd klein van opzet is) en de artikel 13-conferentie. De synchronisatie van debatten op EP- en nationaal niveau heeft op EMU-debatten na geen navolging gekregen. Het Europees Parlement moet zich realiseren dat de nationale parlementen sinds Lissabon een speler zijn in de beginfase van wetgevingsdebatten en niet slechts in de controle op de nationale regeringen. Deze nieuwe rol moet het EP accepteren en serieus nemen, iets dat helaas niet altijd het geval is.

44 Conférence des Organes Parlementaires Specialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne, de vergadering van Europese Zaken Commissies van de verschillende nationale parlementen binnen de Europese Unie.

45 H. Beun, (2014) 'Tweede Kamer voert al dialoog met Europese Commissie', Internationale Spectator, nr. 45.

III Specifieke knelpunten op het terrein van financieel-economisch bestuur

III.1 Economic governance en de legitimiteitsvraag

De voorgeschiedenis
Binnen een jaar na de ondertekening van het Verdrag van Lissabon brak de financiële crisis in alle hevigheid uit. De AIV roept in herinnering dat toen de bankencrisis uitliep in een staatsschuldencrisis zonder weerga en de euro in een gevaarlijk vaarwater raakte, de EU-instellingen en de lidstaten onvoldoende gewapend bleken om hier het hoofd aan te bieden. De Europese Verdragen, die uitgaan van de *no bailout clause*, voorzien nu eenmaal niet in het geven van massale financiële steun om een dergelijke crisis te beheersen. De reactie was aanvankelijk dan ook weifelend en fragmentarisch. Dit leidde ertoe dat de eurocrisis allengs omsloeg in een vertrouwenscrisis zowel van de financiële markten als van de Europese burger. De AIV heeft deze ontwikkeling toegelicht in een briefadvies van februari 2012.[46]

De eerste steunoperaties aan Griekenland bestonden uit bilaterale leningen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de eurolanden. Voor de volgende steunoperaties (Ierland, Portugal) werden leningsfaciliteiten gecreëerd European Financial Stability Facility (EFSM) en European Financial Stability Mechanism (EFSF) op internationaalrechtelijke grondslag. Het sindsdien ingevoerde permanente mechanisme, het Europees Stabiliteits-mechanisme (ESM) is, afgezien van een indirect verband met het gewijzigde artikel 136 VWEU, eveneens zuiver intergouvernementeel. De 'vuurkracht' van dit permanente noodfonds bleek aanvankelijk niet voldoende om de financiële markten te overtuigen. Het zijn uiteindelijk de verklaring van Mario Draghi '*to do whatever it takes*' en de Europese Centrale Bank (ECB) beslissing '*to provide a fully effective backstop to the government bondmarkets*' geweest die de spanningen op de financiële markten hebben weten weg te nemen.

Onder druk van de crisis heeft de EU vergaande, centraliserende besluiten genomen ter versterking van de grondslagen van de EMU en het financieel-economisch bestuur in de EU. Nieuwe maatregelen zijn onder andere getroffen met betrekking tot financiële regulering, bankentoezicht, begrotings- en schuldendiscipline en de coördinatie van economisch beleid. Tegelijkertijd moet echter worden opgemerkt dat het bij deze maatregelen, en in het bijzonder bij het hieronder te bespreken Europees Semester, uiteindelijk gaat om een gemeenschappelijke uitoefening van nationale bevoegdheden. Dat de Europese Commissie en eurocommissaris van economische en financiële zaken (hierna 'eurocommissaris') belast worden met een aantal toezicht-en handhavingstaken betekent niet dat beslissende verantwoordelijkheden naar een hoger plan getild worden. De AIV wenst dan ook te benadrukken dat de uitvoerbaarheid en effectiviteit van elke vorm van Europees financieel-economisch bestuur gestoeld is op goed functionerende nationale instellingen. Daarop moet een belangrijk deel van de inspanningen zijn gericht. Zonder sterke lidstaten en sterke nationale instellingen is een effectief financieel-economisch bestuur niet mogelijk.

46 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Naar een versterkt financieel-economisch bestuur in de EU', briefadvies nummer 19, Den Haag, februari 2012.

Het Europees Semester
Het versterkte begrotingstoezicht en de gezamenlijke aanpak van macro-economische onevenwichtigheden komen samen in het Europees Semester, dat sinds 2013 operationeel is. Voor de tijdlijn van het Europees Semester en de bevoegdheden van de instellingen en parlementen wordt kortheidshalve verwezen naar bijlage III van het advies. Het is vooral op dit gebied dat de Europese en nationale besluitvormingsprocessen meer en meer met elkaar verweven zijn geraakt. Bovendien grijpen de regelingen van het Semester diep in de nationale begrotingsprocedures in en zijn zij in groeiende mate het referentiekader geworden van het nationale economisch beleid op terreinen die van oudsher als kernbevoegdheden van de nationale staat worden gezien. Met de introductie van het Europees Semester en het verscherpte begrotingstoezicht door de Europese Commissie is een nieuwe situatie ontstaan. De *buitensporig tekortprocedure* heeft tanden gekregen; het is nu mogelijk om staten die niet aan de budgettaire afspraken voldoen boetes op te leggen. Met de *macro-economische onevenwichtighedenprocedure* is daarnaast een serieus instrument voorhanden om structurele hervormingen te stimuleren. Zoals eerder opgemerkt, is het dan ook op dit vlak dat het vraagstuk van de legitimiteit van Europese maatregelen zich in volle omvang voordoet en waarom het Europees Semester in dit advies als casus gebruikt wordt om het vraagstuk van de democratische legitimiteit van de EU in al zijn complexiteit bloot te leggen.

De complexe juridische structuur van de eurozone (communautair/intergouvernementeel) en de onderscheidenlijke geografische toepassing van de regelgeving (EU/eurozone) maken het niet eenvoudig om *economic governance* voor de burger inzichtelijk te maken. Inhoud geven aan de noodzakelijke democratische betrokkenheid en controle wordt bovendien bemoeilijkt doordat deze zich op twee niveaus afspelen: nationale parlementen en Europees Parlement. Kernvraag is hoe de democratische controle gestalte krijgt over het gehele bestuurlijke proces dat in het Europees Semester zijn beslag heeft gekregen. Hoe kunnen nationale parlementen hun controle uitoefenen op bestuurlijke processen die zich op meerdere niveaus afspelen? Waar en wanneer ligt deze taak bij het EP? Hoe kan de legitimiteit van de versterkte Europese Commissie en eurocommissaris gewaarborgd worden? En hoe kan het draagvlak en vertrouwen onder burgers in het gezamenlijke economisch beleid versterkt worden?

De rol van de Commissie en eurocommissaris
Naast de Raad van Ministers en de Europese Raad, speelt de Europese Commissie een centrale rol in de uitvoering van het Europees Semester. Zij ontwerpt de groeiprognoses en de evaluatie van het macro-economisch beleid van de lidstaten, en is betrokken bij het doen van aanbevelingen en de monitoring van naleving hiervan. Voor programma-landen is de situatie in zoverre anders dat de monitoring door de financiële Trojka (EC, ECB, IMF) plaatsvindt en via de voorwaarden van de leningen naleving kan worden afgedwongen. Bovendien, de bevindingen van de Trojka zijn doorslaggevend voor beslissingen om een land uitstel te geven voor de nodige hervormingsmaatregelen en het stellen van additionele voorwaarden. Terwijl de noodhulp als zodanig – en eventuele uitbreiding ervan – goedkeuring vereist van de nationale parlementen, onttrekken de werkzaamheden van de Trojka zich – ondanks de nadrukkelijke betrokkenheid van de Commissie – aan de democratische controle van het Europees Parlement. Ook de medeverantwoordelijkheid van de ECB bij de opstelling van de steunprogramma's roept vragen op van democratische verantwoording.

Naast de Commissie als zodanig zijn binnen het Europees Semester buitengewone bevoegdheden toegekend aan de eurocommissaris.

In de *economic governance* moet onderscheid worden gemaakt tussen economische analyse (CPB-functie) enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. De economische analyse is met deze nieuwe procedurele regels afgescheiden van de eigenlijke Commissiebesluiten. Zij valt uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de eurocommissaris met een verificatierol van een onafhankelijke *Chief Economic Analyst*, die op verzoek van de eurocommissaris of van de Commissievoorzitter *opinions* kan uitbrengen. Hiermee maakt de economische analyse dus geen onderdeel uit van de collegiale besluitvorming. De praktijk moet uitwijzen of hiermee de onafhankelijkheid van de analyse gewaarborgd is. Het gebruik van economische analyses welke op een deskundige en onafhankelijke wijze tot stand komen in de verschillende lidstaten, kan bijdragen aan het vertrouwen van de burger in het beleid.

Ten behoeve hiervan is er inmiddels een grote mate van deskundigheid aangetrokken. Ook het feit dat er geen kabinetschefs te pas komen aan de voorbereiding en vaststelling van de economische analyses bevordert de onafhankelijkheid. De dienst belast met het uitwerken van analytische data is echter ondergebracht bij Directoraat Generaal ECFIN, dat ook de landenaanbevelingen uitwerkt en belast is met het toezicht. Om de onafhankelijkheid en objectiviteit van de economische analyses verder te bevorderen meent de AIV dat overwogen moet worden om hier een autonome dienst voor op te zetten naar het voorbeeld van EUROSTAT. Dit kan ten goede komen aan de output-legitimiteit en het vertrouwen van de burger in het Europees Semester.

De eigenlijke besluiten op het gebied van coördinatie, op het gebied van economisch en begrotingsbeleid, en in het bijzonder de landenadviezen, maken onderdeel uit van een zogenaamde *procédure écrite accellerée*, een schriftelijke procedure op voorstel van de eurocommissaris en gelanceerd en beheerd door het Secretariaat Generaal. De mogelijkheden om deze procedure te schorsen en daarmee inschrijving op de Commissieagenda af te dwingen zijn zo strikt geformuleerd dat dit in de praktijk niet zal voorkomen en ook niet voorgekomen is in 2013. Daar komt bij dat de Commissiebeslissingen in de preventieve arm van de buitensporig tekortprocedure of in het kader van *enhanced surveillance* bij machtiging genomen worden, waar de Commissie als college helemaal niet aan te pas komt. Deze habilitatieprocedure geldt in beginsel zelfs voor de quasi-automatische aanbevelingen op het gebied van sanctionering.

III.2 Politiek leiderschap en nationale parlementaire controle

Het hele Europese proces maakt duidelijk dat de nationale begrotingsprocedures de facto naar voren worden gehaald en dat Europa steeds meer het referentiekader is geworden. De politieke besluitvorming voor de begroting van het volgende jaar is in wezen vervroegd naar het voorjaar. Het is dus zaak dat ter versterking van de inputlegitimiteit de nationale parlementen vanaf het begin actief bij het Europese proces betrokken worden.

Ook al zijn de landenadviezen niet bindend in formele zin en blijven keuzes ten aanzien van nationale instrumenten mogelijk, de beleidsruimte voor de lidstaten wordt ontegenzeglijk kleiner door deze nieuwe maatregelen, vooral voor eurolanden met excessieve begrotingstekorten. Men heeft dat bij de behandeling van de ontwerpbegroting 2014 kunnen vaststellen. Het mes snijdt echter aan twee kanten. Nederland, als belangrijk exportland, is erbij gebaat dat het macro-economisch beleid en het begrotingsbeleid in de andere EU-landen op orde zijn. Dit vergt structurele hervormingen die onder de verantwoordelijkheid vallen van de lidstaten. Het achterwege blijven van zulke

hervormingen tast naar het oordeel van de AIV de financiële stabiliteit van de eurozone aan en frustreert het aantrekken van de economische groei. Niet voor niets pleit minister Dijsselbloem[47] voor een proactieve aanpak van de coördinatie van het economisch beleid die structurele hervormingen in de hand werkt. Nederland heeft er dan ook alle belang bij dat *economic governance* voor alle lidstaten gestalte krijgt binnen het kader van het Europees Semester. Ons land moet daarbij dus niet alleen naar binnen kijken. De AIV is ervan overtuigd dat het zijn gewicht in de schaal moet weten te leggen bij het bepalen van de prioriteiten door de Europese Raad en de vaststelling van de landenadviezen.

Hier ligt allereerst een taak voor de Nederlandse politieke vertegenwoordigers in de Raad en Europese Raad. Zij moeten op actieve wijze de Nederlandse positie inbrengen in de discussie en deze inbreng ook zichtbaar maken voor de burger. Hiermee kan het beeld worden bestreden dat *economic governance* onder het Europees Semester een dictaat is van de EU en duidelijk worden gemaakt dat Nederland een stem heeft in de besluiten en zijn stem ook zal laten horen.[48] Dit kan ertoe bijdragen dat het gevoel van eigenaarschap ten aanzien van economisch en budgettair beleid bij de burger stijgt en vertrouwen toeneemt.

Om dezelfde reden, en vanuit democratisch perspectief, vindt de AIV dat het geboden is de nationale parlementen nauw te betrekken bij het onderhavige proces. Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat de parlementaire betrokkenheid en controle van nationale parlementen respectievelijk het Europees parlement extra gecompliceerd worden door het samengaan van communautaire en intergouvernementele instrumenten alsook de specifieke wetgeving voor eurolanden. De democratische legitimiteit van het financieel-economisch bestuur zal daarom aan kracht winnen als in zowel het nationale als het Europees Parlement een optimale transparantie, controle en verantwoording wordt nageleefd.[49]

Op het nationale vlak zal het zwaartepunt steeds meer komen te liggen op parlementaire controle op de voorgenoemde inbreng van de regering op Unieniveau. Het voorjaarsdebat in Raad en Europese Raad zijn daarbij belangrijke ijkpunten die een plenair debat in de Tweede Kamer ten volle rechtvaardigen. Ook zal de Tweede Kamer haar stem moeten laten horen bij het vaststellen van het Nederlandse Stabiliteits- en Hervormingsprogramma, dat in april aan de Commissie toegezonden moet worden. Het doet de AIV deugd dat het Nederlandse parlement met grote voortvarendheid de noodzakelijke maatregelen heeft getroffen om de parlementaire betrokkenheid bij de verschillende fases van het Europees Semester te waarborgen. De verwevenheid van de nationale begrotingscyclus en het Europees Semester vereist echter ook een ware cultuuromslag voor nationale parlementariërs, omdat financieel-economische problemen voortaan in een Europese context moeten worden geplaatst. De complexiteit en verwevenheid van financieel-economische problemen maken het noodzakelijk om het parlement extra toe te rusten met relevante expertise en ondersteuning. Een versterking van de noodzakelijke

47 J. Dijsselbloem, (2014) Speech bij het OECD Seminar: 'The Euro Area at a crossroads'.

48 E.P. Wellenstein, L.J. Brinkhorst, J.P.G. Kapteyn en C. Trojan, (2013) 'Misleidende discussie over Europa in Nederland', NRC Handelsblad, 6 december 2013.

49 M. Bos en B. van Riel, (2014) 'Verder investeren in de EMU', Internationale Spectator, Jaargang 68, nr. 2, februari 2014.

expertise op dit gebied, via betere ondersteuning, is daarom naar de mening van de AIV noodzakelijk.[50]

Dat de eurocommissaris de landenadviezen toelicht in nationale parlementen is een stap in de goede richting ter vergroting van transparantie en inzichtelijkheid in het nieuwe economische bestuur. De regelgeving van het *Sixpack* biedt echter ook de mogelijkheid vertegenwoordigers van de Commissie (ook ambtenaren) uit te nodigen voor debat. Met instemming stelt de AIV vast dat er zich wat dit betreft in Nederland al een praktijk ontluikt.[51]

Interparlementaire conferentie
Tot slot biedt artikel 13 van het Stabiliteitsverdrag ook een basis om nationale parlementariërs samen met hun collega's uit het EP vanaf het begin van het Europees Semester bij het bestuurlijk proces te betrekken, al is moeilijk vast te stellen hoe een conferentie bij kan dragen aan de legitimering van de besluitvorming.[52] Niettemin kan een interparlementaire conferentie, zoals hier bedoeld, behulpzaam zijn bij de uitwisseling van informatie tussen nationale parlementen en de coördinatie van hun opstelling tegenover aanbevelingen van de Commissie en voornemens van de (Europese) Raad. Zodoende kan zij de hierboven aangeduide cultuuromslag helpen bevorderen.

Controle door het Europees Parlement
Zoals eerder uiteengezet, zijn verantwoording en controle te beschouwen als belangrijke onderdelen van democratische legitimiteit. Aangezien burgers zich meer in de nationale vertegenwoordigers en het nationaal parlement dan in de EU-instellingen herkennen, is de AIV van oordeel dat nationale bewindslieden en parlementariërs een belangrijke rol moeten spelen in het democratisch legitimeren van het economische beleid, zoals dit door de EU wordt voorgestaan. Niettemin kan via communautaire weg ook het EP hier een rol spelen. Allereerst bestaat ook op het gebied van *economic governance* de verantwoordingsplicht van de Commissie (en de eurocommissaris) aan het Parlement. Daarnaast was het EP als medewetgever betrokken bij de onderliggende wetgeving van het Europees Semester (*Sixpack/Twopack*). Deze wetgeving voorziet in een *Economische Dialoog* in de vorm van regelmatig overleg tussen de Europese instellingen in de ECOFIN-Commissie van het EP. Hiermee kunnen de Voorzitter van de Raad, Europese Raad, Eurogroep en Europese Commissie in de verschillende stadia van het bestuurlijk proces door het EP gehoord worden. Tot slot kan de ECOFIN-Commissie van het EP in geval van landenspecifieke aanbevelingen de betrokken lidstaat en de Commissie uitnodigen voor een gedachtewisseling.

Dat neemt niet weg dat het EP formeel maar een beperkte rol heeft in het Europees Semester. Verantwoording door Raad en Commissie vindt vooral *ex post* plaats in de

50 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen', advies nummer 81, Den Haag, november 2012.

51 H. Beun, (2014) 'Tweede Kamer voert al dialoog met Europese Commissie', Internationale Spectator, no. 45, pp. 44-45.

52 W. Voermans, (2012) 'Rol van het Nederlandse parlement bij EMU: rondetafelgesprek commissie Europese Zaken Tweede Kamer Staten Generaal, deel II over de Economische en Monetaire Unie', 7 december 2012.

desbetreffende Parlementaire Commissie. Ook zijn de mogelijkheden van het EP om het bestuurlijk proces daadwerkelijk te beïnvloeden beperkt. Dit geldt voornamelijk ook voor de landenspecifieke aanbevelingen (zie boven). De controle door het EP wordt daarbij nog extra gecompliceerd door het bestaan van verschillende regels voor euro- en niet-eurolanden.

Met betrekking tot het laatste punt pleit de Raad van State dan ook voor een speciaal parlementair orgaan voor de eurozone. Volgens de regering komt een subcommissie onder de ECON-Commissie van het EP daar het meest voor in aanmerking, al lijkt hiervoor geen meerderheid te bestaan in het EP zelf. Hierbij stelt zich natuurlijk de vraag van de ondeelbaarheid van de Europese instellingen. Niets verzet zich ertegen een dergelijke subcommissie in te stellen. Het lijkt echter niet mogelijk hierin leden uit niet-eurolanden te weren. Ook als deze weg wel begaanbaar zou zijn, acht de AIV het niet verstandig de politieke afstand ten opzichte van in het bijzonder het VK te vergroten door een formele scheiding tussen de parlementaire vertegenwoordiging van euro- en niet-eurolanden aan te brengen. De politieke krachten aan de andere zijde van het Kanaal die aansturen op een vertrek uit de EU zouden hierdoor alleen maar worden aangemoedigd. Dit is niet in het belang van Nederland.

De AIV pleit daarom voor een uitbreiding van de rol van het EP als geheel. Dit zou kunnen gebeuren door de gedachtewisselingen met de Commissie in de verschillende stadia van het Europees Semester minder vrijblijvend te maken. Zo zou het EP een formeel oordeel kunnen geven over de prioriteiten voor economische groei en werkgelegenheid die de Commissie op basis van de jaarlijkse analyse van de Europese economieën stelt. De vraag naar de juiste balans tussen een beleid van bezuinigen en stimuleren, in relatie met de stand van de economische conjunctuur, moet in het parlementaire debat een centrale plaats innemen. Voor zover het oordeel van het EP afwijkt van de conclusies van de Commissie, zou de laatste instelling verplicht moeten worden haar standpunten nader te motiveren. In zijn voorjaarsbijeenkomst betrekt de Europese Raad mede het oordeel van het EP wanneer de eerder vermelde prioriteiten worden vastgesteld. De toepassing van eenzelfde procedure verdient serieuze overweging voorafgaand aan de goedkeuring door de Raad (eind juni of begin juli 2014) van de specifieke aanbevelingen voor de verschillende lidstaten. In deze ronde mag van vertegenwoordigers van de niet-eurolanden een terughoudende opstelling worden verwacht.

Hoewel dit formeel buiten het Europees Semester valt, wijst de AIV er volledigheidshalve op dat in het kader van de Monetaire Dialoog ook regelmatig gedachtewisselingen plaatsvinden tussen het EP en de ECB. Dit laat natuurlijk onverlet de onafhankelijkheid van de ECB als monetaire autoriteit. Deze onafhankelijkheid is een kostbaar goed. De recente geschiedenis heeft dit overduidelijk aangetoond. Ook hier geldt echter dat een grotere openheid kan bijdragen aan meer vertrouwen, in dit geval in de ECB. De rol van de ECB als toezichthouder van banken heeft een ander karakter. Hier heeft het EP wel degelijk een controletaak.

III.3 Bestuurlijke legitimiteit van publieke organen

Zoals hiervoor opgemerkt, kan een effectief Europees financieel-economisch bestuur niet zonder sterke nationale instellingen. Dat vraagt echter niet alleen om sterke nationale democratische controle, maar ook om een sterkere bestuurlijke legitimiteit. Daaronder verstaat men de deskundigheid en onafhankelijkheid van publieke organen alsmede de uitvoerbaarheid en effectiviteit van hun besluiten. Deze vorm van legitimiteit is nauw verbonden met de outputlegitimiteit, omdat hij raakt aan het vertrouwen in het

probleemoplossend vermogen van de Europese instellingen. In de ogen van de AIV is het essentieel dat de Europese Commissie en de eurocommissaris in staat zijn de nieuwe bevoegdheden met deskundigheid en onafhankelijkheid uit te oefenen en daarmee het vertrouwen blijven genieten van de lidstaten en de Europese burger. Maar het gaat ook om een sterkere bestuurlijke legitimiteit op nationaal niveau. Niet voor niets voorziet het *Sixpack* dat elke lidstaat beschikt over onafhankelijke nationale instanties belast met het toezicht op de naleving van de begrotingsregels. De Europese Commissie moet kunnen bouwen op betrouwbare nationale economische analyses en statistieken en veronderstelt dus een belangrijke rol voor het CPB, en instellingen als de Algemene Rekenkamer en de Belastingdienst. Lidstaten moeten dus zelf verantwoordelijk blijven, al ziet de AIV wel een duidelijke meerwaarde bij onafhankelijke toetsing van de nationale instituties van lidstaten, zoals dat bijvoorbeeld op het terrein van de luchtvaartveiligheid is geregeld. De bestuurlijke legitimiteit van deze instellingen kan bijdragen aan het vergroten van de outputlegitimiteit van het Europees economisch bestuur en het vertrouwen van de burger in een degelijke en rechtvaardige procesgang.

In een aantal lidstaten, zoals Griekenland, bestaan nog duidelijke tekortkomingen op dit gebied en vindt er met hulp van de EU een inhaalslag plaats. Ten aanzien van Nederland is de AIV er voorstander van het CPB een formele onafhankelijke status te verlenen om elke schijn van mogelijke politieke inmenging in de conclusies van het Planbureau te vermijden. Er lijkt zich een voorkeur te ontwikkelen om de Raad van State een rol te geven in de uitvoering van het *Twopack*. De Raad van State zou zich als begrotingsorgaan een oordeel moeten vormen over de mate waarin de regering de Europese regelgeving nakomt. De AIV vindt dit geen goede zaak omdat dit leidt tot een onnodige (politieke) functieverzwaring van de Raad van State en dit een te zware wissel trekt op de aanwezige financieel-economische deskundigheid. Daarnaast zou een nadere voorziening op dit gebied tot een onnodige duplicatie leiden, gezien de aanwezige deskundigheid bij het CPB. Een onafhankelijk CPB is derhalve de meest aangewezen instantie om als waakhond van de begrotingsregels op te treden.

Zoals hierboven betoogd, kan ook de bestuurlijke legitimiteit van de Europese dienst belast met het uitwerken van analytische data vergroot worden door deze los te koppelen van het Directoraat Generaal ECFIN en om te vormen tot een autonome dienst. Gezien de bijzondere positie van de eurocommissaris is er volgens de AIV veel voor te zeggen deze in functie te benoemen zoals dit het geval is bij de Commissievoorzitter en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken. Dit omdat dit ten goede zou komen aan het gezag en onafhankelijkheid van de eurocommissaris. Hierbij zou men dezelfde procedure kunnen volgen als bij de Commissievoorzitter: voordracht door de Europese Raad, goedkeuring door het EP bij meerderheid. (Nota bene: bij de Hoge Vertegenwoordiger komt het EP alleen te pas in het kader van de goedkeuring van het College als geheel.) Deze procedure brengt mee dat de eurocommissaris buiten de portefeuilleverdeling valt, die aan de Commissievoorzitter is voorbehouden. De eurocommissaris zou tevens vicevoorzitter van de Commissie zijn en aanwezig zijn bij de Europese Raad indien financieel-economische aangelegenheden aan de orde komen. Naar analogie van de *double hatted* Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en het Veiligheidsbeleid zou er veel voor te zeggen zijn de eurocommissaris ook de ECOFIN/Eurogroep te doen voorzitten, maar de AIV beseft dat dit waarschijnlijk een stap te ver is. Hoewel het Verdrag niet in deze benoemingsprocedure voorziet, zou een en ander onderdeel kunnen uitmaken van een Interinstitutioneel Akkoord.

III.4 Communautair versus intergouvernementeel financieel-economisch perspectief EU

Het huidige Verdragskader schiet tekort om steunoperaties in een communautair kader te plaatsen en de ECB moet de grenzen van de verdragen opzoeken om de financiële stabiliteit in de eurozone te kunnen waarborgen. Het Constitutionele Hof in Karlsruhe heeft zich meermalen moeten uitspreken over de grondwettigheid van steunoperaties en het heeft onlangs de vraag aan het Europese Hof van Justitie voorgelegd of het ECB *Outright Monetary Transaction*s (OMT) programma verenigbaar is met de Verdragen. Ditzelfde Europese Hof sprak zich reeds eerder uit over het ESM naar aanleiding van een prejudiciële vraag van het Ierse Hooggerechtshof (Pringle Case).[53] Deze onzekerheden hangen boven de markt en het is dan ook niet verbazingwekkend dat vooral Duitsland pleit voor een Verdragswijziging.

De AIV heeft zich er eerder voor uitgesproken dat de communautaire methode de beste waarborgen biedt voor een slagvaardig en afgewogen beleid en dat het weglekken van bevoegdheden naar parallelle, zuiver intergouvernementele structuren geen Nederlands belang dient. Een voorbeeld van dit laatste treffen wij aan in het Stabiliteitsverdrag, waarvan de juridische verplichtingen voor een groot deel die van het EU kader (*Sixpack/ Twopack*) overlappen. De Raad van State wijst terecht op het spanningsveld dat ontstaat met betrekking tot de parlementaire betrokkenheid.[54]

Wat het Stabiliteitsverdrag betreft, lijkt een integratie binnen het rechtskader van de EU nog het meest voor de hand te liggen. Artikel 16 van dit verdrag bepaalt immers dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding de nodige stappen worden ondernomen om deze integratie te bewerkstelligen.

Aan de integratie van de steunoperaties in een communautair kader kleven echter haken en ogen. De EU is geen begrotingsunie en dit ligt ook niet gemakkelijk in het verschiet. Bij steunoperaties gaat het om nationale middelen en garanties waar uiteindelijk de nationale belastingbetaler voor opdraait. Wil men dit communautariseren, dan moeten daar naar het oordeel van de AIV de nodige waarborgen voor worden ingebouwd. Dit zou kunnen door besluiten tot verdere steunoperaties pas in werking te laten treden na door de lidstaten overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen te zijn goedgekeurd. Dat wil zeggen volgens dezelfde procedure waarmee nieuwe eigen middelen worden gecreëerd (artikel 311 VWEU). Hiermee heeft men een dubbel slot: eenparigheid en nationale parlementaire goedkeuring. Ook bij het toekomstige Europees Resolutie Fonds (ERF) kan zo'n waarborg worden ingebouwd indien en voor zover naast de *bail in* en de bijdragen van banken nog nationale middelen vereist zijn.

De AIV is van mening dat de verdieping van de grondslagen van de EMU zou dienen plaats te vinden binnen het institutionele kader van de EU. Intergouvernementele oplossingen zoals ESM, Stabiliteitsverdrag en ERF kunnen in een overgangsperiode soelaas brengen, maar geven niet voldoende waarborgen voor slagvaardigheid, parlementaire invloed en verantwoording, kortom de belangrijkste dimensies van democratische legitimiteit.

53 Europees Hof van Justitie, (2011) Case C-370/12.

54 Raad van State, (2013) 'Voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis', W01.12.00457/I, 18 januari 2013.

IV Legitimatie van Europees beleid: een meersporenaanpak

Zoals al eerder in dit advies aangegeven, is de AIV van mening dat bij de huidige stand van de Europese samenwerking versterking van de legitimatie van Europese samenwerking vooral in nationaal verband gestalte kan krijgen. Het is binnen dat kader dat nationale belangen en zorgen van de burger over de richting waarin de Europese samenwerking zich ontwikkelt fundamenteel ter discussie kunnen worden gesteld, op basis waarvan vervolgens de nationale stellingname vorm krijgt die uiteindelijk in het Europese besluitvormingsproces zal worden ingebracht. Dat vraagt niet alleen om een versterking van de representatieve en participerende democratie, maar vooral ook om een betere verbinding daartussen. Daarnaast echter kunnen ook op EU-niveau stappen worden gezet die bij kunnen dragen aan een meer door de burgers gedragen Europees samenwerkingsproces. In dit hoofdstuk worden de verschillende sporen geschetst die hiertoe verder kunnen worden uitgezet en ontwikkeld, in aanvulling op die die al in hoofdstuk II en III zijn beschreven.

IV.I Verdere democratisering

Op grond van het algemene beginsel van Unietrouw, zoals verankerd in artikel 4, lid 3 van het EU-Verdrag, zijn lidstaten verplicht alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen tot nakoming van het Unierecht en zich te onthouden van alle maatregelen die daartegenin zouden druisen. Dit beginsel onderstreept het belang van *ownership* van de lidstaten en alle nationale kernspelers in het Europese integratieproces. Waar nodig brengt dit ook de noodzaak mee van een aanpassing van of omslag in de politieke cultuur en houding.

Versterking van de schakelfunctie van de nationale parlementen
In paragraaf III.2 is reeds besproken hoe de parlementaire procedures kunnen worden verbeterd met het oog op een betere betrokkenheid van het nationale parlement bij de Europese besluitvorming, waaronder ook de relatie tussen het EP en het nationale parlement. Deze versterking volstaat echter niet voor de legitimatie van Europese besluitvorming. De vraag is ook hoe het nationale parlement een betere verbinding kan bewerkstelligen met de burger als het gaat om positiebepaling ten aanzien van belangrijke Europese ontwikkelingen.

Naar de mening van de AIV is er nog verbetering mogelijk in de manier waarop het parlement inhoudelijk greep krijgt op voorgenomen Europese regelgeving en hoe de burger en andere nationale actoren betrokken kunnen worden bij de standpuntbepaling daarover.[55] Het Nederlandse parlement wordt rechtstreeks door de Europese Commissie in kennis gesteld van wetgevingsvoorstellen en kan zich dus vroeg in het EU-wetgevingstraject verdiepen, onder andere door middel van discussie en commentaar op de wit- en groenboeken van de Commissie. Daarnaast biedt het jaarlijks en meerjarig werk- en wetgevingsprogramma van de Commissie een mogelijkheid tijdig onderwerpen te agenderen en te bediscussiëren. Sinds 2007 besteedt de Kamer op gestructureerde wijze aandacht aan dit programma, maar de achterban, betrokken partijen, experts en het maatschappelijk middenveld zouden hier actiever bij betrokken kunnen worden

55 Swedish Institute for European Policy Studies, (2014) 'Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis', European Policy Analysis, 2014:1.

via open en gerichte consultaties en rondetafelgesprekken. Dergelijke consultaties kunnen bijdragen aan zowel de input als de output legitimiteit doordat in een zeer vroeg stadium degenen betrokken kunnen worden die uiteindelijk ook zorg moeten dragen voor uitvoering en naleving van de Europese regels, en daarmee dus voor het aftasten van zowel de geschiktheid van de voorstellen als het draagvlak daarvoor. Tevens kunnen de Permanente Vertegenwoordiging (PV) en de vertegenwoordiging van de Tweede Kamer in Brussel in een vroeg stadium inzicht hebben in waaraan de Commissiediensten werken. In de pre-consultatieronde van het wetgevingstraject kan dus al standpuntbepaling van de Tweede Kamer plaatsvinden met een stevigere onderbouwing vanuit het veld. Dit is van belang om maximale invloed uit te kunnen oefenen.

Politisering van het nationale debat
Niet alleen sterker verankerde consultatieprocessen kunnen bijdragen aan een versterking van de schakelfunctie van het nationale parlement, maar met name ook een verdere politisering van het nationale debat over Europa. Onder politisering verstaat de AIV het zichtbaar maken van politieke verschillen en deze tot inzet maken van discussie tussen partijen. De sinds 2009 ingevoerde, in hoofdstuk II.2 besproken Europese subsidiariteitsprocedure en het parlementaire behandelvoorbehoud bieden nu belangrijke aanknopingspunten voor een verdere vormgeving daarvan. Suggesties die in dit verband al zijn gedaan en die de AIV ondersteunt, betreffen bijvoorbeeld maandelijkse Europadebatten en verantwoordingsdebatten in de Kamer.[56] De wetgevingsvoorstellen die hoog op de agenda staan voor een subsidiariteitstoetsing en/of parlementair behandelvoorbehoud – en aldus van groot belang worden geacht voor de Nederlandse rechtsorde – zouden niet alleen aan gerichte consultaties kunnen worden onderworpen, maar ook aan een brede politieke en maatschappelijke discussie via het instrument van het Europadebat. Het belang van dergelijke dossiers moet nadrukkelijk in de schijnwerpers worden gezet en het nut en de wenselijkheid ervan in alle openheid worden bediscussieerd. Dat geldt temeer voor belangrijke Europese maatregelen die buiten de Verdragen om worden genomen in de vorm van internationale verdragen of overeenkomsten en voor maatregelen die bepalend zijn voor de toekomstige ontwikkeling van de Unie in het algemeen. Dit betreft bijvoorbeeld kwesties als de toetreding van nieuwe lidstaten.[57]

De Raad van State zou een belangrijke bijdrage aan dergelijke debatten kunnen leveren. De Raad van State adviseert nu over EU-wetgeving in de implementatiefase, dat wil zeggen de fase van omzetting van EU naar nationaal recht. Er zou echter ook gedacht kunnen worden aan een adviserende rol in de onderhandelingsfase, wanneer ontwerpen van richtlijnen en verordeningen worden voorgelegd aan de Raad, EP en nationale parlementen. Sinds de herziening van de wet op de Raad van State is de Staten-Generaal bevoegd om dergelijke adviezen aan te vragen. Om de Raad niet te overstelpen met verzoeken zou hierbij het criterium kunnen worden gehanteerd of het een voorstel betreft

56 W. Voermans, (2012) 'Rol van het Nederlandse parlement bij EMU: ronde tafel gesprek commissie Europese Zaken Tweede Kamer Staten Generaal, deel II over de Economische en Monetaire Unie', 7 december 2012.

57 Vgl. de motie van GroenLinks die ertoe leidt dat de Tweede Kamer het laatste woord krijgt over het handelsverdrag van de EU met de VS. Dit handelsverdrag kan alleen in werking treden nadat het parlement zich positief heeft uitgesproken. Dubbele parlementaire goedkeuring (EP en nationale parlementen) bij een gemengd akkoord vergroot de democratische controle.

dat van wezenlijke invloed is op de rechtsorde van Nederland.[58]

Een politisering van het debat over Europa vraagt om een actievere en meer uitgesproken opstelling vanuit *alle* politieke partijen langs de geschetste lijnen en om een bereidheid verder te kijken dan de polsstok van de eigen ambtstermijn en stelling te nemen in Europese dossiers die wellicht pas in een volgende regeringsperiode tot daadwerkelijke besluitvorming zullen leiden. Politici dienen ook een ondubbelzinnige en consistente visie uit te dragen over waar ze staan in de ontwikkeling van de Europese samenwerking.

In het verlengde van het voorgaande wenst de AIV ook het belang te onderstrepen van de actieve bijdrage van het bedrijfsleven aan het Europese debat en in het voor het voetlicht brengen van hoe Europese samenwerking bijdraagt aan de Nederlandse economie.

Referenda en constitutionele toetsing
Het debat over nut en noodzaak van referenda in algemene zin speelt al lange tijd in de Nederlandse politiek. Zonder eerst ervaring op te doen met lokale of nationale onderwerpen werd voor het eerst in de geschiedenis van het Koninkrijk in 2005 een raadplegend referendum gehouden over de vraag: 'Bent U voor of tegen instemming door Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa?'. De uitslag is bekend en regering, noch parlement hebben sindsdien de EU naar voren geschoven als onderwerp voor een referendum. De Kamer heeft wel een initiatief genomen ten aanzien van raadgevende referenda in algemene zin en het wetsvoorstel wordt dit voorjaar in de Eerste Kamer behandeld. Het Burgerforum-EU initiatief, waarvoor 63.000 handtekeningen werden opgehaald, leidde in januari van dit jaar tot een succesvolle agendering van de discussie over de noodzaak voor een referendum bij bevoegdhedenoverdracht naar de EU in de Tweede Kamer, al wees het debat uit dat er geen Kamermeerderheid is voor het invoeren van een dergelijk instrument. Wel heeft het debat geleid tot het aannemen van de motie Omtzigt en Segers waarin de Raad van State wordt gevraagd voorlichting te geven over eventuele versterkte waarborgen bij overdracht van bevoegdheden.[59]

Naar mening van de AIV leidt een referendum niet tot een structurele oplossing van het probleem van tekortschietende democratische controle en ontoereikend maatschappelijk draagvlak van de EU. Niet alleen omdat dit instrument niet te pas en te onpas kan worden ingezet, maar ook omdat de voordelen niet opwegen tegen de nadelen.[60] Hoewel het referendum de burger een directe stem in het besluitvormingsproces geeft (zeker in het geval van een bindend referendum) en als katalysator kan dienen in het vergroten van de publieke belangstelling in EU-zaken, moet met de Raad van State worden opgemerkt dat de gevoelsmatige afstand van de burger tot de Unie daarmee niet zonder meer wordt verminderd. Ten eerste laat een referendum weinig ruimte voor een genuanceerde en constructieve standpuntbepaling; men is voor of tegen iets en men kan geen invloed

58 De Raad van State heeft tot op heden eenmaal een dergelijke figuur gevolgd met het wetsvoorstel op de bescherming van persoonsgegevens.

59 Zie kamerstuk 33848-12 van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 januari 2014.

60 De overwegingen hiertoe zijn reeds ten dele weergegeven in T. van den Brink en L.A.J. Senden, (2013) 'De Europese Unie en nationale soevereiniteit. Wel degelijk verenigbare grootheden', Ars Aequi, AA20130355, p. 370.

uitoefenen op de inhoud en de vorm van een besluit als zodanig. Daarbij ontstaat ook het risico van een te versimpelde voorstelling van de werkelijkheid. Zo zou men bijvoorbeeld de vraag van bevoegdhedenoverdracht aan de Unie niet mogen loskoppelen van de vraag van wat dan het alternatief is en hoe problemen anderszins effectief kunnen worden opgelost en beleidsdoelstellingen gerealiseerd. Voorts is het referendum pas een deugdelijk instrument wanneer er sprake is van tijdige, complete en inhoudelijk correcte informatievoorziening, een heldere vraagstelling, duidelijke stellingnames door de politieke partijen en een breed opgezet en evenwichtig gevoerd publiek debat waarin argumenten pro en contra gelijke aandacht krijgen. De ervaring met het referendum over de Europese Grondwet in 2005 laat zien dat dit problematisch is, zeker in de Nederlandse context waar het instrument van het referendum geen deel uitmaakt van de constitutionele traditie. Ook het feit dat er sprake is van een sterk verweven Europese en nationale rechtsorde maakt het referendum tot een ongeschikt instrument om in te zetten, omdat die verwevenheid daarmee steeds opnieuw ter discussie wordt gesteld en het denken in tegenstellingen, in een 'wij tegen Brussel' wordt aangewakkerd. De AIV is van oordeel dat uit het stelsel van de representatieve democratie voortvloeit dat de burger bij periodieke verkiezingen voor het nationaal parlement zelf kan besluiten zijn stemvoorkeur te laten afhangen van het belang dat hij hecht aan de standpunten die politieke partijen over EU-kwesties innemen. Het is wel de verantwoordelijkheid van politici die standpunten in verkiezingscampagnes in alle duidelijkheid naar voren te brengen en aan genoemde kwesties in de onderlinge wedijver het gewicht te geven dat daaraan toekomt.

Ten slotte wil de AIV ook wijzen op de potentiële bijdrage die het instrument van *constitutionele toetsing* kan leveren aan de ontwikkeling van een Europees politiek bewustzijn en burgerschap. Zaken als de in hoofdstuk II.1 genoemde Pringle-zaak betreffen belangrijke Europese ontwikkelingen die door burgers ter discussie zijn gesteld voor hun eigen Constitutionele Hof, in dit geval in Ierland. Maar ook in een aantal andere lidstaten, zoals Duitsland en Tsjechië, geven constitutionele hoven een mogelijkheid aan burgers om hun stem te laten horen over de richting die Europese integratie neemt en de nationale grondwettelijkheid daarvan te laten toetsen door een onafhankelijke, niet door politieke belangen en tegenstellingen gedreven instelling. Ter illustratie: op 18 maart 2014 heeft het Duitse Constitutionele Hof in Karlsruhe besloten dat het ESM niet in strijd is met de Duitse Grondwet. Het oordeel komt overeen met een eerder oordeel van het Hof in september 2012 en kan niet meer worden aangevochten. Meer dan 37 duizend Duitsers hadden het Constitutionele Hof gevraagd zich uit te spreken over het noodfonds, omdat zij meenden dat het ESM de beslismacht van het Duitse parlement aantastte. In een kort geding oordeelde het Hof echter al dat de soevereiniteit van de Bondsdag niet in het geding kwam. Die uitspraak werd op 18 maart 2014 herhaald.[61] Dit laat zien dat constitutionele hoven een belangrijke rol kunnen spelen in de beoordeling van de rechtmatigheid van Europese ontwikkelingen en een belangrijke impuls kunnen geven aan zowel het politieke als het maatschappelijke debat over Europa. Constitutionele hoven moeten dan ook niet worden weggezet als een obstructie van de Europese samenwerking zoals nogal eens het geval is en het verdient volgens de AIV derhalve aanbeveling hier nader onderzoek naar te laten doen.

Politisering op Europees niveau en Europees politiek burgerschap
Bij het Verdrag van Maastricht in 1993 is de juridische status van de 'Europese burger' ingevoerd. Aan deze status is een aantal rechten verbonden, zoals het recht

61 Zie: <http://www.nieuws.nl/economie/20140318/ESM-niet-in-strijd-met-Duitse-wet>.

om elders in de EU te wonen, te werken en te studeren, daar te stemmen bij lokale en Europese parlementsverkiezingen, en het recht op consulaire bijstand in andere EU-lidstaten. Het Europese Hof van Justitie heeft Europees burgerschap uitgeroepen tot een fundamentele status van de onderdanen van de lidstaten. Dit in aanvulling op hun nationaal burgerschap. De focus is tot dusverre vooral gericht op versterking en bescherming van individuele rechten van Unieburgers en op de burger als consument. In het Commissieverslag over het EU-burgerschap 2013[62] vindt men een bonte verzameling van acties,[63] maar de politieke invulling van Europees burgerschap krijgt daarin nauwelijks aandacht. De nieuwe Titel II van het VEU betreffende de 'democratische beginselen' van de Unie biedt daar juist wel handvatten voor, doordat deze niet alleen een verband legt met verschillende aspecten van participerende en directe democratie maar ook met het Europees burgerschap. Het Europese politieke burgerschap zou langs verschillende wegen versterkt kunnen worden.[64]

Hierbij valt allereerst te denken aan een politisering van de kandidatuur van de Europese Commissie. Om de belangstelling van de Nederlandse burger voor de Europese verkiezingen te stimuleren en daarmee de kloof tussen de burger en het EU bestuur verder te dichten, kan de Nederlandse partijen worden gevraagd om van te voren hun Commissiekandidaten bekend te maken, dan wel op hun kieslijst te zetten. Zoals geconstateerd in het advies 'Nederland en het Europees Parlement' is het voor transnationale kieslijsten nog te vroeg. Daarvoor is de nationale identificatie nog te sterk en een Europese publieke ruimte voor debat en meningsvorming nog onvoldoende ontwikkeld. Wel is het zinnig om op het stembiljet aan te duiden tot welke politieke familie of alliantie een partij behoort. Ten aanzien van de rechtstreekse verkiezing van de Commissievoorzitter meent de AIV dat de rechtstreekse verkiezing bevorderlijk is voor de band en identificatie van de burger met de EU.

De Europese Commissie en Brusselse bureaucratie worden vaak in een adem genoemd. De vereenzelviging met de Europese Commissie is gering te noemen en de Commissie heeft een imago van een technische, bureaucratische wetgevingsmachine. Het feit dat er thans 28 eurocommissarissen zitting hebben in het college draagt daaraan bij; een Commissie met een vertegenwoordiger uit iedere lidstaat zet de deur open voor meer wetgeving. De geschiedenis heeft uitgewezen dat een toename in het aantal Commissarissen heeft geleid tot een groei in het aantal Directoraten Generaal. Naar de mening van de AIV is dit slecht voor zowel de input- als outputlegitimiteit van de EU. De AIV acht het daarom raadzaam om de verkleining van de Commissie snel in 2018 door te voeren en tot die tijd de inkomend voorzitter van de instelling de ruimte te laten de Commissie te stroomlijnen en portefeuilles te clusteren. Dit kan betekenen dat alleen

62 Europa Nu, (2013) 'Burgerschapsrapport 2013: concrete manieren voor versterking rechten EU-burgers', zie: <http://www.europa-nu.nl/id/vj9gmeb6xjps/nieuws/burgerschapsrapport_2013_concrete?ctx=vh6ukzb3nnt0>.

63 Deze acties variëren van het verminderen van administratieve rompslomp in lidstaten en het opzetten van een kwaliteitskader voor stages tot grensoverschrijdende erkenning van keuringsbewijzen voor auto's, een EU-invaliditeitspas, EU-modeldocumenten voor identificatie en oplossingen voor de situaties waarin EU-burgers bij verhuizing naar een andere lidstaat hun stemrecht bij nationale verkiezingen in hun land van herkomst verliezen.

64 E. Hirsch Ballin, (2014) *Citizens' Rights and the Right to be a Citizen*, Leiden: Brill.

een kerncommissie in staat gesteld zal worden wetgevingsvoorstellen te produceren.[65]

De Commissie probeert wel een Europese publieke ruimte te ontwikkelen via de consultatiepraktijk die ze door de jaren heen heeft opgebouwd en die nu in Titel II een verdragsverankering heeft gekregen. Die verplicht niet alleen de Commissie om 'breed overleg te voeren' voordat wetsvoorstellen worden ingediend, maar ook het EP en de Raad om een open, transparante en regelmatige dialoog te voeren met representatieve organisaties en het maatschappelijk middenveld.[66] Deze raadpleging moet leiden tot een kwalitatieve verbetering van het beleid (betere outputlegitimiteit) en tot een grotere deelname van betrokken partijen en de burgers in het Europese besluitvormingsproces (meer inputlegitimiteit).[67] Een geloofwaardig wetgevingsproces vereist frequente en intensieve uitwisseling van kwaliteitsinformatie tussen experts uit diverse geledingen, ambtenaren en wetgevers. Van belang is daarbij de juiste balans te treffen tussen transparante en open consultatie, en informele discussies en dialogen die zich aan het zicht onttrekken. De Europese Commissie en het EP zijn naar Nederlandse maatstaven zeer open en openbaar en betrekken duizenden lobbygroepen vanuit zowel het private als het publieke domein. Deze Europese instellingen staan voortdurend in contact met organisaties van burgers, NGO's, bedrijven, handels- en beroepsorganisaties, vakbonden, denktanks, regiobesturen, steden, enzovoorts. Lobbygroepen onderkennen de toegenomen invloed van het EP op het Europese wetgevingsproces en naast de Europese Commissie is het EP dan ook hun belangrijkste doelwit.[68]

Aan de ene kant zijn deze contacten dus onmisbaar voor zowel het democratisch gehalte van de Europese besluitvorming als voor de adequaatheid van het beleid dat aan de behoeften en de realiteit beantwoordt. Aan de andere kant wijzen tegenstanders erop dat relatief kleine groepen een onevenredig grote invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming via dit omvangrijke lobbycircuit. Het is ook bekend dat sommige tekstvoorstellen van de Commissie of amendementen van Europese parlementariërs zelfs rechtstreeks uit de koker van lobbyisten of nationale ambtenaren komen. Besluitvorming moet zo transparant mogelijk gebeuren en binnen de grenzen van de wet en ethische principes, waarbij ongepaste en onwettige druk en vriendjespolitiek worden vermeden. Daartoe hebben EP en EC een transparantieregister opgezet, waarin lobbyisten zich moeten registeren. Zij onderschrijven daarmee een gedragscode. Naar schatting zijn er in Brussel 15.000 lobbyisten tijdelijk of permanent actief, van wie 3.500 geregistreerd. De vraag mag echter worden gesteld of dit juridische raamwerk wel voldoende waarborgen biedt.

65 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Een brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie', advies nummer 27, Den Haag, mei 2002 en 'Vervolgadvies: Een brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie', advies nummer 32, Den Haag, april 2003.

66 Artikel 11, leden 1-3 VEU en artikel 2 van Protocol 2 Verdrag van Lissabon inzake subsidiariteit en proportionaliteit.

67 Europese Commissie, 'Your voice in Europe: Consultations', zie <http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm>.

68 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen', advies nummer 81, Den Haag, november 2012.

Burgers kunnen reageren op een door de Europese Commissie uitgegeven consultatiepaper. In 2014 kan de burger over 20 onderwerpen zijn of haar mening geven. De Commissie publiceert de reacties op de website en vergroot daarmee de transparantie van de procedure. De Commissie is gehouden om de reacties mee te nemen in het uiteindelijke wetsvoorstel, maar is niet verplicht de reacties op te volgen. De daadwerkelijke invloed op het beleid is daarom niet direct zichtbaar. Uit evaluaties van de consultatiepraktijk van de Commissie blijkt dat er maar weinig tevredenheid is over de feedback die de Commissie geeft en ook kan men vooralsnog niet spreken van een participatierecht van de burger. De Commissie heeft dus veel discretionaire ruimte over wie ze wel/niet consulteert en wat ze doet met de ontvangen reacties. Het verdient aanbeveling om te bezien hoe in de toekomst de Europese consultatiepraktijk beter ingekaderd kan worden, bijvoorbeeld in het kader van een Europese algemene wet bestuursrecht waarover nu wordt gesproken en die algemene regels zou moeten geven voor goed Europees bestuur.

Een tweede, meer rechtstreekse bijdrage aan een Europese publieke ruimte en manier om invloed uit te oefenen op de Europese besluitvorming is het starten van een Europees burgerinitiatief (EBI).[69] Het EBI vindt ook zijn basis in genoemde Titel II en sinds 1 april 2013 kan iedere burger een burgerinitiatief starten om de Europese Commissie aan te zetten tot het ontwerpen van regelgeving op een specifiek gebied. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van het burgerinitiatief door de Commissie zijn dat er tenminste 1 miljoen handtekeningen van burgers uit tenminste een kwart van de EU-lidstaten zijn verzameld in 12 maanden na de aankondiging van het initiatief. Bovendien moet het onderwerp binnen de werkingssfeer van de Verdragen vallen en binnen het initiatiefrecht van de Commissie.

Het EBI geeft de burger de mogelijkheid om een onderwerp op de Europese wetgevingsagenda te zetten, maar zonder de verplichting van de Commissie om een wetsvoorstel te maken is deze invloed toch beperkt.[70] Wel moet de Commissie tekst en uitleg geven in een hoorzitting in het EP over het vervolg dat ze al dan niet geeft aan een EBI en waarom. Afgewacht moet worden in hoeverre het burgerinitiatief ruim zal worden ingezet en welk gehoor de Commissie eraan zal gaan geven. Op dit moment zijn zeven initiatieven in voorbereiding, variërend van het legaliseren van cannabis, toestaan van de elektronische sigaret en mediapluralisme. Op 20 december 2013 is het eerste burgerinitiatief, onder de naam Right2Water, met meer dan 1,6 miljoen handtekeningen, waarvan 22.000 in Nederland, door de Commissie in behandeling genomen.[71] Het initiatief roept de Commissie op een wetsvoorstel te maken waarin het recht op water en sanitaire voorzieningen als mensenrecht wordt erkend voor alle EU-burgers. In haar antwoord op 19 maart 2014[72] kondigt de Commissie zeven acties aan, maar niet de door de EBI gevraagde wetgeving om de watervoorziening buiten de regels van de interne

69 Europese Commissie, 'Het Burgerinitiatief: Officieel Register', zie: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=nl>.

70 Nader hierover L.A.J. Senden, (2011) 'Het Europees burgerinitiatief. Symboolwetgeving of daadwerkelijke democratische versterking van de Unie', Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht, 2011, afl. 9.

71 Teletekst, 17 februari 2014.

72 Zie: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-277_en.htm> en <http://ec.europa.eu/transparency/com_r2w_en.pdf>.

markt te houden; het primaat daarvoor ligt bij de lidstaten (artikel 345 VWEU). Wel gaat de Commissie onder meer een publieke consultatie uitschrijven over de Drinkwaterrichtlijn, toezien op implementatie van bestaande regelgeving en uitwisseling van *best practices* tussen lidstaten stimuleren. Gezien de lange duur van de procedure en de kosten voor de noodzakelijke processen voor de verificatie van alle handtekeningen in 25 lidstaten, kan de reactie van de Commissie als teleurstellend worden gezien.

Politieke partijen zouden dit instrument, naar het oordeel van de AIV, beter bij de burgers onder de aandacht moeten brengen en wellicht een coördinerende en informerende taak op zich moeten nemen. Voorts is het van belang dat dit instrument in de toekomst op zijn merites en ook de toepassingsvoorwaarden wordt beoordeeld.

IV.2 Versterking juridische legitimiteit

Niet alleen de democratische en bestuurlijke legitimiteit van het Europese samenwerkingsproces kan worden versterkt maar ook versterking van de juridische legitimiteit kan bijdragen aan een groter vertrouwen in het Europese samenwerkingsproces. Juridische legitimiteit betreft niet alleen de rechtmatigheid maar ook de zorgvuldigheid die in het Europese besluitvormingsproces wordt betracht, zowel op het niveau van wetgeving als bestuur.

Betere wetgeving
De Commissie heeft in de laatste twee decennia stap voor stap een wetgevingsbeleid uitgestippeld dat gericht is op het tegengaan van overregulering, verbetering van de kwaliteit van wetgeving en consolidatie en vereenvoudiging van bestaande wetgeving.[73] In het kader van haar *impact assessments* van voorgenomen wetgeving is er derhalve niet alleen aandacht voor een betere onderbouwing van de toegevoegde waarde van Unie-optreden, maar ook voor de intensiteit, inrichting en vormgeving daarvan. Dat betreft niet alleen een kosten-baten analyse, maar in het bijzonder ook de sociale en milieu-impact van voorgenomen beleid.[74] Naar de mening van de AIV verdient het aanbeveling het *impact assessment* beleid in de toekomst verder te ontwikkelen. Zo worden inmiddels ook *impact assessments* door het EP uitgevoerd, maar ontbreekt nog steeds een gecoördineerde, interinstitutionele aanpak. Zo zouden ook *impact assessments* op Raadsniveau moeten plaatsvinden, zeker wanneer er wijzigingen op dat niveau worden aangebracht in wetgevingsvoorstellen. Daarnaast zou er uitdrukkelijk aandacht moeten zijn niet alleen voor de reguleringskant maar ook de handhavingskant; dat wil zeggen bieden voorgenomen Europees beleid en wetgeving wel voldoende zekerheid dat lidstaten de gestelde regels zullen (kunnen) naleven? Het terrein van financieel-economisch bestuur laat zien dat daar in het verleden onvoldoende aandacht voor is geweest.
Ten slotte kan ook de vraag opnieuw worden opgeworpen of een Europese Raad van State wenselijk c.q. nodig is om over de kwaliteit van voorgenomen Europese wet- en regelgeving te waken en te adviseren. In dit verband zou het denkbaar kunnen zijn dat de huidige Impact Assessment Board, die binnen de Europese Commissie oordeelt over de kwaliteit van de uitgevoerde *impact assessments*, evolueert tot een onafhankelijke instelling.

73 Europese Commissie, 'Smart Regulation', zie: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/>.

74 Zie de *impact assessment* guidelines van de Europese Commissie, SEC(2009)92 en meer uitgebreid A.C.M. Meuwese, (2008) 'Impact Assessment in EU Lawmaking', Kluwer Law International, 2008.

Beter bestuur

Het publieke beeld van de Europese besluitvorming wordt sterk bepaald door het overleg dat in de Europese Raad plaatsvindt, niet zelden onder crisisomstandigheden in de nachtelijke uren. Hoewel de EU zich verdragsmatig vastgelegd heeft op de transparantie van haar optreden, laat de openheid ten aanzien van de toegang tot beschikbare informatie en documenten te wensen over. Men kan zelfs spreken over een cultuur van geheimhouding. De wijze waarop in het bijzonder de Raad de regels van openbaarheid van documenten toepast, beperkt de mogelijkheden van parlementaire controle.[75]

Het probleem van de geheimhouding doet zich in de EU op verschillende niveaus gevoelen. Op het lage niveau van de ambtelijke voorbereidingen van Europese wetgeving is als gevolg van vergaande geheimhouding de inbreng van de lidstaten in de werkgroepen die Commissievoorstellen bespreken nagenoeg onzichtbaar. Ten onrechte worden deze besprekingen meer als diplomatieke onderhandelingen gezien dan als deel van het wetgevingsproces dat zich zoveel mogelijk in openheid moet voltrekken. Op het hoogste politiek niveau doet zich het probleem voor dat de Europese Raad, ECOFIN en de Eurogroep belangrijke besluiten vaak nemen in informele vergaderingen, op basis van weinig schriftelijke stukken en in aanwezigheid van slechts enkele adviseurs. De daaropvolgende formele vergaderingen zijn dan een wassen neus. Ook deze praktijk maakt de positie van parlementen tegenover de Raden relatief zwak.[76] Men tast vaak in het duister welke lidstaten zich sterk maken voor bepaalde voorstellen en welke niet. Met betrekking tot de Commissie is het evenzeer moeilijk te achterhalen welke politieke afwegingen de Commissie maakt bij de opstelling van de landenspecifieke maatregelen, waarop hierboven al is gedoeld. De AIV is ervan overtuigd dat een grotere openheid zou kunnen bijdragen aan het vertrouwen van de burgers in de EU-instellingen.

Op basis van artikel 298 VWEU kunnen het EP en de Raad bij verordening regels stellen met het oog op een ‘open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat’. Dit heeft reeds geleid tot een voorstel voor een *European administrative procedural law act*, vanuit de wetenschap en het EP, waarin regels voor goed Europees bestuur zijn vervat.[77] De AIV ondersteunt de verdere ontwikkeling hiervan.

75 D. Curtin, (2013) ’Challenging Executive Dominance in European Democracy’, Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series 2013-09, December 2013, pp. 23-24.

76 D. Curtin, (2013) ’Challenging Executive Dominance in European Democracy’, Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series 2013-09, December 2013, p. 24 en verder.

77 Zie: <http://epthinktank.eu/2013/01/12/a-law-of-administrative-procedure-for-the-eu/>. Laatst geconsulteerd op 7 april 2014.

V Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De vervreemding van de burger van bestuur en politiek is een proces dat al enige tijd gaande is. Dit uit zich in een verminderd vertrouwen in de politieke instellingen. De Europese Unie voldoet op alle bestuursniveaus aan democratische *checks and balances*, maar dit kan niet verhullen dat er bij de burger het gevoel bestaat niet betrokken te zijn bij EU-besluitvorming. Zij leven met het idee geen invloed te hebben op Brusselse instellingen, geregeerd te worden door een onstuitbaar groeiend geheel van Europese regels die door 'een vreemde overheid' worden uitgevaardigd en zonder dat de eigen lidstaat daarin zeggenschap heeft. Doordat het parlement het debat over EU-vraagstukken tot dusverre niet tot echte politiek heeft weten te maken, verdwijnt de ontwikkeling van die Europese besluitvorming uit het zicht van de Nederlandse burger. Omdat gedetailleerde en technische EU-vraagstukken en een grote verzameling kleinere EU-besluiten op deelterreinen per saldo toch van groot belang blijken te zijn voor de richting waarin de Unie zich ontwikkelt, ontstaat er bij kiezers een gevoel van 'verwezing'.

Vraag 1 – Waar ligt volgens de AIV de sleutel tot versterking van democratische legitimiteit (nationaal parlement, Europees parlement, een combinatie, of anderszins)?

De AIV is van mening dat de onvrede van veel burgers met de EU uiteenlopende oorzaken heeft en dat versterking van de democratische legitimiteit van de Unie weliswaar noodzakelijk is, maar tegelijk niet voldoende om het vertrouwen onder de bevolking te herstellen. Het zou verkeerd zijn als men zich blind staart op enkel de herinrichting van instituties en aanpassing van procedures. De sleutel tot vergroting van steun onder de bevolking ligt veeleer in een samenspel van institutionele en niet-institutionele maatregelen en acties; een meersporenaanpak derhalve en geen *one-size-fits-all* benadering. Behalve naar maatregelen en acties op Europees niveau moet ook nadrukkelijk worden gezocht naar oplossingen die leiden tot versterking van de democratische, bestuurlijke en juridische legitimiteit van de instellingen in de lidstaten zelf. Bij dit laatste dient ook nadrukkelijk de bewaking van de kwaliteit van de rechtsstaat de aandacht te verkrijgen die zij verdient.

De AIV is er verder van overtuigd dat het Europees beleid alleen democratisch kan worden gelegitimeerd indien nationale bewindslieden en volksvertegenwoordigers zich voor het belang daarvan inzetten. Daarom is het essentieel dat deze bewindslieden en volksvertegenwoordigers zich niet – zoals nu vaak het geval is – tegenover de Europese instellingen opstellen, maar in hun feitelijk gedrag en communicatie aan de burgers duidelijk maken dat ze zelf deelnemers aan het Europees stelsel van besluitvorming zijn en dus ook medeverantwoordelijkheid dragen voor genomen besluiten. Daarnaast is niet minder belangrijk dat alle politieke leiders consequent en met overtuigingskracht een kernachtige visie op de taken van de EU uitdragen.

Wat de AIV betreft blijft de grote waarde van de Europese Unie een gegeven. Het is onwaarschijnlijk dat de Europese landen zonder de samenbindende kracht van de EU in staat zouden zijn hun belangen en waarden effectief te beschermen in een sterk veranderende wereld.[78]

78 Zie hierover nader: J. Holslag, (2014) *De Kracht van het Paradijs. Hoe Europa kan overleven in de Aziatische Eeuw*, Antwerpen: De Bezige Bij.

Optimaliseren van huidige mechanismes en instrumenten

- Kern van de aanbevelingen van de AIV op het institutionele vlak is een versterking van de **controlerende rol van de nationale parlementen**, waarbij de verhouding tussen nationale parlementen en het EP niet in een nul-som perspectief mag worden geplaatst. Nauwe samenwerking tussen beide is geboden (zoals ook in AIV-advies nummer 81 is bepleit) en het Europees Parlement moet minder defensief zijn over de nieuwe rol van de nationale parlementen. Afhankelijk van het beleidsterrein kan bijvoorbeeld met een versterkte gele- en oranjekaartprocedure wellicht winst worden geboekt (zoals op dat van de interne markt, strafrecht, flankerende beleidsterreinen), maar op een terrein als *economic governance* blijkt een dergelijke procedure weinig gewicht in de schaal te kunnen leggen vanwege de beperkte rol die nationale parlementen op dit terrein überhaupt toekomt. De AIV zoekt op dat gebied de versterking van de legitimering vooral op het bestuurlijke terrein, via de versterking van andere nationale instellingen zoals rekenkamers en dergelijke.

- Er is sinds de versterking van de ambtelijke diensten op Europees gebied in de Kamer meer aandacht gekomen voor Europese onderwerpen in de vakcommissies. Dit kan echter naar de mening van de AIV nog worden verbeterd. Hierbij kan gedacht worden aan strategische agendering door het synchroniseren van de behandeling van Europese onderwerpen op nationaal en Europees niveau, en aan gezamenlijke briefings van ministers tezamen met Europarlementariërs. De EMU-debatten lopen synchroon op nationaal en EU-niveau, dit kan als voorbeeld dienen voor andere beleidsterreinen.

- Op basis van artikel 298 VWEU kunnen het EP en de Raad bij verordening regels stellen met het oog op een ‘open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat’. Dit heeft reeds geleid tot een voorstel voor een *European administrative procedural law act*, opgesteld vanuit de wetenschap en gesteund door het EP, waarin regels voor goed Europees bestuur zijn vervat. De AIV ondersteunt de verdere ontwikkeling hiervan.

- De AIV ziet dat de frequentere betrokkenheid van EP-leden bij de werkzaamheden in de Tweede Kamer en het interparlementaire werk (onder meer de COSAC, maar ook artikel 13-conferenties) nog onvoldoende vlees op de botten hebben. Veel energie is door de leden en de staf van de Kamer gestoken in de dialoog met de Commissie in het kader van de versterkte Europese coördinatie van het economisch en begrotingsbeleid, maar er valt nog veel te winnen in de interparlementaire samenwerking binnen de COSAC (waar de afvaardiging van Nederland altijd klein van opzet is) en de artikel 13-conferentie.

- Men tast vaak in het duister welke lidstaten zich sterk maken voor bepaalde voorstellen en welke niet. Met betrekking tot de Commissie is het evenzeer moeilijk te achterhalen welke politieke afwegingen de Commissie maakt bij de opstelling van de landenspecifieke maatregelen. De AIV is ervan overtuigd dat een grotere openheid zou kunnen bijdragen aan het vertrouwen van de burgers in de EU-instellingen. Vergroting van vertrouwen vereist een vergroting van transparantie van procedures. De AIV beveelt aan dat zowel op Raads- als op nationaal niveau de gesprekken doorgaan om documenten te ontsluiten en te ontdoen van de *limité* kwalificatie.

Nieuwe instrumenten/voor de toekomst

- De AIV acht het zinvol nader te onderzoeken of constitutionele toetsing, zoals die in verscheidene andere lidstaten gebruikelijk is, nuttig en wenselijk is in Nederland. Constitutionele toetsing geeft een mogelijkheid aan de burgers om hun stem te laten horen over de richting die Europese integratie neemt en de nationale grondwettelijkheid daarvan te laten toetsen door een onafhankelijke, niet door politieke belangen en tegenstellingen gedreven instelling. Dat kan ook een belangrijke impuls geven aan zowel het politieke als maatschappelijke debat over Europa.

- Een grote Commissie zet de deur open voor meer wetgeving. De reflexen zijn er vrijwel altijd geweest: een groter aantal commissarissen leidt tot het ontstaan van meer Directoraten Generaal, die om hun bestaan te rechtvaardigen, voorstellen produceren. De AIV is dan ook voorstander van een verkleining van de Commissie en bepleit die ook snel in 2018 door te voeren na het heropenen van de discussie binnen de Raad. Het is raadzaam dat de inkomend Commissievoorzitter al aan de slag gaat met het stroomlijnen en clusteren van portefeuilles vanaf najaar 2014 en de initiatie van wetgeving te beperken tot de vicepresidenten van de Commissie. Dit zou de facto betekenen dat er een kerncommissie zou ontstaan, een zogenaamde '*two-tier*' Commissie, waarin alleen voorzitter en vicevoorzitters wetgevingsvoorstellen mogen doen.[79] De AIV is hier gelet op de stroomlijning van het werk een groot voorstander van.

- Naar de mening van de AIV verdient het aanbeveling het *impact assessment* beleid in de toekomst verder te ontwikkelen. Er ontbreekt nog steeds een gecoördineerde, interinstitutionele aanpak. Zo zouden ook *impact assessment*s op Raadsniveau moeten plaatsvinden, zeker wanneer er wijzigingen op dat niveau worden aangebracht in wetgevingsvoorstellen. Daarnaast zou er uitdrukkelijk aandacht moeten zijn niet alleen voor de reguleringskant maar ook voor de handhaafbaarheid van voorgenomen Europese regels.

Economic governance

- Op het terrein van het economisch en het monetair beleid moeten bestaande procedures nog tot volle wasdom komen, maar lijkt het Nederlandse parlement in ieder geval, binnen de gegeven speelruimte, het maximale te doen. De AIV signaleert dat de noodzakelijke uitbreiding van ondersteuning en expertise nog extra aandacht behoeft.[80] De kennis is teveel gecentreerd bij slechts een rapporteur en enkele Kamerleden. De AIV bepleit daarom de instelling van een speciale Kamercommissie voor het Europees Semester en verdere ambtelijke ondersteuning.

- Ten aanzien van het Europees Semester bestaat er weliswaar weinig ruimte voor meer versterking van democratische legitimiteit langs nationale parlementaire weg, maar er zijn in de ogen van de AIV nog wel degelijk mogelijkheden tot versterking van bestuurlijke legitimiteit. Zo zullen onafhankelijkere, nationale instituties als de

79 Hiervoor pleitte minister Timmermans tijdens zijn speech in Londen op 20 mei 2013, zie: <http://unitedkingdom.nlembassy.org/news/2013/may/game-of-thrones-speech-timmermans.html>.

80 Swedish Institute for European Policy Studies, (2014) 'Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis', European Policy Analysis, 2014:1.

Rekenkamer en CPB-achtige organen bijdragen aan de noodzakelijke financieel-economische hervormingen in de lidstaten en ervoor zorgen dat deze robuuster worden. De EU is immers gebaat bij sterke, betrouwbare instituties op het gebied van macro-economisch beleid op nationaal niveau. Bij achterblijven van zwakkere lidstaten wordt Europa *by default* leidend op zowel dataverzameling, analyse en advisering. Daar is de AIV geen voorstander van. De AIV is van mening dat de CPB instituties binnen de Unie een wettelijk verankerde onafhankelijke rol dienen te hebben en roept de regering op dit binnen de Unie te bepleiten en dienaangaande de onafhankelijkheid van het CPB bij wet te regelen.

- De AIV is er geen voorstander van om de Raad van State een rol te geven in de uitvoering van het *Twopack*, als een begrotingsorgaan dat een oordeel geeft over de mate waarin de regering de regelgeving uit Brussel nakomt. De Raad van State adviseert en dient geen zelfstandige oordelen uit te brengen over of Nederland nu wel of niet voldoet aan de begrotingsnormen van de EU. Daarnaast moeten we het adviescollege van Staat niet optuigen als een begrotingsautoriteit met alle daarbij behorende ondersteuning en middelen die daarvoor noodzakelijk worden geacht. Dit hoort thuis bij een sterk en onafhankelijk CBP, dat veel van de nodige capaciteiten hiervoor reeds in huis heeft.

- Het EP dient een sterkere rol te krijgen in het Europees Semester. De gedachte-wisseling met zowel de Commissie als de Europese Raad tijdens de Voorjaarstop dient een minder vrijblijvend karakter te hebben en dient verder te gaan dan slechts het proces van het Europees Semester. Dit betekent dat het EP zich ook inhoudelijk zou moeten kunnen uitspreken over de prioriteiten voor groei en werkgelegenheid en dat de Commissie de standpunten nader dient te motiveren als ze afwijkt van de EP-lijn.

- Om de onafhankelijkheid en objectiviteit van de economische analyses verder te bevorderen, meent de AIV dat overwogen moet worden om in Brussel een autonome dienst op te zetten ten aanzien van de datacollectie afkomstig van de nationale instellingen naar het voorbeeld van EUROSTAT. Dit kan het vertrouwen van de burger in het Europees Semester bevorderen.

- De AIV is in tegenstelling tot de Raad van State geen voorstander van een afzonderlijk Eurozoneparlement, omdat dit tot een schisma leidt tussen 18 eurozonelanden en de overige lidstaten van de Unie. De afstand tot het Verenigd Koninkrijk zal te groot worden en wellicht leiden tot negatieve prikkels aan de andere zijde van het Kanaal. Daarnaast zal een extra parlement leiden tot meer verwarring bij de burger. Wel voelt de AIV voor een maximaal gebruik van artikel 13 Stabiliteitsverdrag en roept het parlement op een maximale invulling te geven aan dit interparlementaire proces. Eventueel kan ook worden gedacht aan het instellen van een eurozone subcommissie in het EP, al lijkt daar geen meerderheid in het EP zelf voor te bestaan. Daarnaast is de AIV voorstander van reguliere intensieve gesprekken tussen de betrokken eurocommissaris en het nationale parlement over de landenspecifieke aanbevelingen, welke leiden tot een motie/onderhandelingsmandaat richting de regering. Ook is de AIV van mening dat de democratische verantwoording van de Trojka, bestaande uit Commissie, ECB en IMF ernstig tekort schiet en dient te worden verduurzaamd. De huidige ad hoc briefings over programmalanden aan het EP moeten worden vastgelegd in een Interinstitutioneel Akkoord.

- De positie van de eurocommissaris behoeft ook verbetering. De huidige commissaris Olli Rehn neemt deel aan de ECOFIN-beraadslagingen en de Eurogroep, maar gezien de

zwaarte van zijn portefeuille is er veel voor te zeggen dat hij ook een staande uitnodiging krijgt voor het bijwonen van de Europese Raad zoals de Hoge Vertegenwoordiger die heeft. Dit versterkt zijn gezag en politieke onafhankelijkheid. Een verhoging van status gelijkend op die van de Hoge Vertegenwoordiger zou op grond van dezelfde argumenten eveneens een denkrichting zijn.

Politisering en burgerparticipatie

- Het politieke debat in de Kamer is overwegend een zaak van EU-specialisten. Om de democratische legitimiteit te vergroten en daarmee het draagvlak onder de bevolking, adviseert de AIV dat de fractieleiders en de minister-president nadrukkelijk zelf het debat over de Staat van de Unie voeren. Daarnaast zou de Kamer een wekelijks vragenuur over de EU kunnen instellen, net als een regelmatig terugkerend verantwoordingsdebat.

- De Kamer bespreekt jaarlijks het werkprogramma van de Commissie. Het is aan te bevelen dat ook de strategische beleidsdoelen van de Europese Raad onderwerp van discussie worden tussen regering en Kamer. De Kamer zou in de ogen van de AIV nog meer en vroeger dan voorheen de burger moeten consulteren in EU-zaken. Te denken valt onder meer aan consultaties over wit- en groenboeken van de Europese Commissie. Op deze wijze kan de Kamer in een vroeg stadium kennisnemen van wat er onder burgers, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld leeft.

- Het Verdrag van Lissabon biedt de mogelijkheid voor grotere politieke betrokkenheid van de burger omdat de Europese Raad rekening moet houden met de uitslag van de EP-verkiezingen bij de voordracht van de voorzitter van de Commissie. Dit leidt momenteel tot een intensiever politiek debat binnen de politieke families vanwege de kandidaatstelling van de kandidaatvoorzitter van de Commissie. De AIV meent dat dit bevorderlijk is voor de band en identificatie van de burger met de EU.

- Zoals geconstateerd in het AIV-advies ‘Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen’ is het voor transnationale kieslijsten nog te vroeg. Daarvoor is de nationale identificatie nog te sterk en een Europese publieke ruimte voor debat en meningsvorming nog onvoldoende ontwikkeld. Wel is het zinnig om op het stembiljet aan te geven tot welke politieke familie of alliantie een partij behoort.

- De Commissie kan alleen als geheel naar huis worden gestuurd. De AIV meent dat er de facto al een praktijk is ontstaan dat individuele commissarissen niet langer beschermd worden door het collegialiteitsprincipe. De AIV adviseert het kabinet zich in te spannen tijdens de aanstaande onderhandelingen binnen de Raad over het Interinstitutioneel Akkoord tussen de Raad, Commissie en EP, dit individuele ontslagrecht op te nemen.

- De AIV is geen voorstander van referenda omdat het van mening is dat dit instrument niet leidt tot een structurele oplossing van het democratisch tekort van de Unie; het niet te pas en te onpas kan worden ingezet en de voordelen ervan niet opwegen tegen de nadelen. Zo laat het referendum geen ruimte voor een genuanceerd oordeel over de inhoud en vorm van een voorgenomen besluit noch voor de beoordeling van mogelijke alternatieven.

- Politieke partijen zouden het instrument van het Europees burgerinitiatief, naar oordeel van de AIV, beter bij de burgers onder de aandacht moeten brengen en

wellicht een coördinerende en informerende taak op zich moeten nemen. Voorts is het van belang dat dit instrument in de toekomst op zijn merites en ook toepassingsvoorwaarden wordt beoordeeld.

Vraag 2 – Hoe kan een goede balans gevonden worden tussen de slagkracht en legitimiteit van de controle van het Europees bestuur op verschillende niveaus?

Alvorens deze vraag te beantwoorden, acht de AIV het voor een juist begrip nodig terug te komen op de kwestie van de 'sluipende bevoegdhedenoverdracht' aan de EU, welke overdracht vanuit soevereiniteitsperspectief vaak verwerpelijk wordt gevonden. De AIV is van mening dat het aanwijzen van deze kwestie als kernprobleem in de relatie tussen de EU en de burger de discussie op het verkeerde been zet. Allereerst, omdat binnen het kader van het gebruik van zowel de zuiver intergouvernementele als de communautaire methode moeilijk van 'sluipende' bevoegdhedenoverdracht kan worden gesproken. Zowel de nationale regeringen als de nationale parlementen zijn immers in dat proces langs verschillende wegen actief betrokken. In het geval van de communautaire methode ondersteunen ze daarbij vaak een bepaalde interpretatie van bestaande Uniebevoegdheden. Die kan mogelijkerwijs als (te) extensief worden ervaren, maar sluipend is die formeel niet. Dat er door *spill-over* effecten van eerder genomen besluiten sprake is van een voortschrijdende integratie die verder gaat dan verwacht, noopt tot een meer betrokken en doordachte ex ante beoordeling van belangrijke Europese voorstellen zoals in dit advies bepleit.

Ten tweede zou in de beoordeling van de vraag hoe Uniebevoegdheden moeten worden uitgelegd en uitgeoefend niet de kwestie van verlies van 'nationale soevereiniteit' in het middelpunt van het debat moeten worden geplaatst, maar de vraag naar het 'optimaal handelingsvermogen' van de staat; met welke wijze van opereren, op nationaal, internationaal dan wel Europees niveau, zijn nationale belangen het meest gediend? Wanneer het probleemoplossend vermogen van de staat groter is wanneer het bevoegdheden bundelt met de Unie, dan draagt dat bij aan de output-legitimiteit van statelijk handelen. De controle dient zich dan toe te spitsen op een uitoefening van de Uniebevoegdheden die zoveel mogelijk bijdraagt aan het verzekeren van de beoogde output/resultaten.

In antwoord op de gestelde vraag is het niettemin duidelijk dat er zich spanningen kunnen voordoen tussen de eis van politieke controle enerzijds en de eis van bestuurlijke slagvaardigheid anderzijds. Te veel nadruk op de controle kan ten koste gaan van de daadkracht van de EU, wat extra zwaar weegt aangezien de Unie reeds een complex (en tijdrovend) besluitvormingsregime kent. Tegelijk is de AIV van oordeel dat de roep om grotere slagvaardigheid nooit zover mag gaan dat bevoegdheden ongecontroleerd worden uitgeoefend. Dit zou bij de burger alleen maar het schadelijke beeld kunnen versterken dat het Europees integratieproces een ongeremd en onstuitbaar proces is. Bij het vinden van een goed evenwicht kunnen gedragsregels behulpzaam zijn, maar even belangrijk is een juiste invulling die betrokken spelers (uitvoerende instellingen en parlementen) aan hun rol geven. Zelfbeperking zou daarbij leidend moeten zijn. De ervaringen die tot dusver zijn opgedaan met een grotere betrokkenheid, in welke vorm ook, van nationale volksvertegenwoordigingen bij de Europese besluitvorming geven weinig aanleiding voor de vrees dat deze lichamen misbruik (zullen) maken van hun positie door herhaalde blokkades in de besluitvorming op te werpen. Voor zover het vinden van brede parlementaire steun op nationaal niveau vertraging kan opleveren in de besluitvorming, is dit naar de mening van de AIV de prijs die men gezien het grote belang van democratische legitimering moet willen betalen.

Overigens wordt eerder genoemd evenwicht tussen bestuurlijk handelen en parlementaire controle sterk door de situatie bepaald. Heeft men te maken met een gewoon wetgevingsproces, zonder tijdsdruk, dan is er in beginsel ook voldoende ruimte voor effectieve parlementaire beïnvloeding, ook op nationaal niveau. Doet zich daarentegen een crisissituatie voor die om snel handelen van Europese gezagsorganen vraagt, dan dienen parlementen te aanvaarden dat uitvoerders beschikken over voldoende discretionaire bevoegdheden en dat controle, via rekening en verantwoording, eerst achteraf kan plaatsvinden. Hierbij moet echter ook worden gewezen op het belang om, beter dan in het verleden is gebeurd in het kader van de EMU, tijdig en goed te anticiperen op mogelijke consequenties of *spill-over* effecten van belangrijke stappen in het integratieproces. Dergelijke consequenties of effecten moeten in een zo vroeg mogelijk stadium in de politieke en maatschappelijke discussie op zowel Europees als nationaal niveau worden onderkend en meegewogen. Mocht men in Europees of in nationaal verband willen overwegen ter zake van de grenzen van nationale parlementaire controle gedragsregels op te stellen (bijvoorbeeld afwijzing van een nationaal parlementair vetorecht bij de gewone wetgeving), dan is het zinvol uit te gaan van verschillende beslissingssituaties.

Tot slot acht de AIV het positief dat het Nederlandse parlement met enkele andere parlementen zich zo actief toont binnen de EU. Het parlement dient de expertise die het nu opbouwt te consolideren en uit te breiden. De AIV waarschuwt tegelijkertijd tegen oneigenlijk gebruik van de gele- en oranjekaartprocedure, indien obstructie de voornaamste invalshoek is. De slagkracht van de Unie moet – waar nodig – juist worden versterkt. De AIV onderschrijft de noodzaak van goede interparlementaire consultatie, ook met het EP. De AIV is met de Kamer van mening dat ook toetsing op proportionaliteit, opportuniteit, rechtsbasis en rechtsstatelijkheid mogelijk moet zijn.[81] De AIV is van mening dat er eerst op inhoudelijke basis een goede samenwerking tot stand moet komen tussen parlementen, alvorens er nieuwe instrumenten in het leven worden geroepen.

Vraag 3 – Wat zijn de grenzen aan de intergouvernementele en communautaire methode (en hybride vormen hiervan)?

De AIV onderstreept dat, vanuit financieel-economisch perspectief, maar ook vanuit een goede werking van de interne markt, sterke lidstaten vereist zijn. Europa moet gebaseerd zijn op de kracht van de lidstaten en de EU moet bijdragen aan het versterken van – de economieën van – de lidstaten. Alleen dan kan de EU op de lange termijn in haar missie slagen.

Verschillende beleidsterreinen vragen om een verschillende soort aanpak en methode, allereerst op basis van de bestaande Verdragskaders. Op het brede terrein van de interne markt is daarom de communautaire methode leidend waarbij de Raad met gekwalificeerde meerderheid beslist, terwijl op belastingterrein de communautaire methode besluitvorming met unanimiteit behelst. Op sociaal terrein is dat zowel de communautaire methode als de OMC. Op het terrein van *economic governance* is de (zuiver) intergouvernementele methode dominant. De vraag die moet worden gesteld is in hoeverre deze methode bijdraagt aan het optimaal handelingsvermogen van de staat. Hoewel deze methode op het eerste gezicht aantrekkelijk is vanwege het (formele) vetorecht dat iedere lidstaat in de besluitvorming behoudt, kan uitoefening daarvan

81 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking', advies nummer 87, Den Haag, januari 2014.

in de praktijk problematisch zijn. In de huidige politiek-economische situatie, met een sterke rol van Duitsland, kan er zo wellicht sprake zijn van te weinig tegenwicht. De AIV begrijpt dat de intergouvernementele basis van het economisch bestuur op het moment van crisis een uitweg is om snel te handelen, maar adviseert communautarisering bij de volgende verdragswijzigingen. Hiermee wordt de democratische legitimering op een goede basis geschoeid, het EP ten volle betrokken en de nationale parlementen hoeven geen ad-hocregelingen te treffen via het nationale systeem. De grenzen van de communautaire methode liggen overduidelijk daar waar de lidstaten wensen vast te houden aan hun nationale prerogatieven, vooral op financieel gebied. In het bijzonder in de discussie over de EU als transferunie en mutualisering van de schulden speelt dit een grote rol. Voorzienbaar is dat steunverlenende landen als Duitsland, Finland en niet in de laatste plaats Nederland zich zullen blijven verzetten tegen een systeem van meerderheidsbesluitvorming waarbij zij tegen hun voorkeur en belangen gedwongen zouden kunnen worden mee te werken aan de overdracht van omvangrijke bedragen aan noodlijdende lidstaten. Communautarisering kan in dergelijke gevallen ook gepaard gaan met eenparigheid van stemmen in de Raad en goedkeuring door nationale parlementen, zoals nu ook het geval is bij het creëren van nieuwe eigen middelen.

Anderzijds verliest de intergouvernementele methode haar legitimiteit indien de grotere lidstaten de kleinere lidstaten door middel van ‘voorgekookte’ oplossingen zouden confronteren met *faits accomplis*, waardoor het vetorecht van de laatste landen in de realiteit van de Europese machtsverhoudingen niet veel meer dan een papieren wapen blijkt te zijn. De AIV is geen voorstander van hybride vormen van intergouvernementele en communautaire methodes, omdat deze mengvormen afbreuk doen aan de gewenste duidelijkheid van beslisprocedures. Dit maakt het in het bijzonder voor nationale parlementen moeilijker greep te krijgen op het proces. Bovendien leidt het tot een onoverzichtelijke situatie waarvan de juridische houdbaarheid twijfelachtig is. Tegelijk beseft de AIV dat dergelijke vormen als *second-best*-oplossingen soms moeten worden aanvaard als de onvermijdelijke uitkomst van verschillen in belangen en opvattingen tussen de lidstaten.

Samenvatting van het advies

De EU levert maatschappelijk veel discussie op, zeker in een jaar dat de verkiezingen voor het Europees Parlement in aantocht zijn en pijnlijke bezuinigingen op de lopende overheidsuitgaven niet los staan van Europese begrotingsregels.

Het ongenoegen met de EU beperkt zich niet tot de groep van laagopgeleiden (die vaak tot de 'mondialiseringsverliezers' worden gerekend). Het uit zich op een breed maatschappelijk front in kritiek op de snelle integratie op vooral financieel-economisch terrein, het vrij verkeer van personen en de uitbreiding met meer dan tien nieuwe lidstaten, die velen te snel is gegaan. Burgers hebben het gevoel geen invloed te hebben op de EU-besluitvorming en de Brusselse instellingen en te worden overspoeld met Europese regels. Daarnaast is er een scherp politiek debat gaande over soevereiniteit en de – beweerde – sluipende overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie. De weerstand is overigens niet alleen gericht tegen de EU; er is sprake van een vertrouwenscrisis die alle lagen van bestuur treft. Afnemende opkomstpercentages bij nationale, provinciale en lokale verkiezingen illustreren dit gebrek aan vertrouwen in de representatieve democratie.

Tegen deze achtergrond heeft de regering in december 2013 een adviesaanvraag gericht aan de AIV, waarin zij de volgende vragen voorlegt:

1. Waar ligt volgens de AIV de sleutel tot versterking van democratische legitimiteit van de EU (nationaal parlement, Europees parlement, een combinatie, of anderszins)?
2. Hoe kan een goede balans gevonden worden tussen de slagkracht en legitimiteit van de controle van het Europees bestuur op verschillende niveaus?
3. Wat zijn de grenzen aan de intergouvernementele en communautaire methode (en hybride vormen hiervan)?

De AIV heeft bij de beantwoording van deze vragen het gebrekkig vertrouwen van de burger in politiek en bestuur, en daarmee ook in bestaande instituties, als vertrekpunt genomen. De AIV is van mening dat institutionele aanpassingen op bepaalde onderdelen belangrijk zijn om het vertrouwen van de burger in de Unie te herstellen, maar dat die alleen niet voldoende zijn. Het gaat er ook om hoe betrokken gezagsdragers invulling geven aan hun verantwoordelijkheden en in hoeverre zij bereid zijn met geïnteresseerde burgers een open discussie aan te gaan over controversiële Europese kwesties. De vraag tot hoever het integratieproces mag of kan reiken, speelt daarbij een belangrijke rol. Van in het bijzonder nationale politieke leiders mag worden verlangd dat zij duidelijk uitdragen dat zij zelf deel uit maken van het EU-stelsel van besluitvorming.

De AIV kijkt in het advies eerst naar hoe het gesteld is met dat vertrouwen en vervolgens welke soorten van democratische legitimering er bestaan en in hoeverre het Verdrag van Lissabon heeft bijgedragen aan de democratische legitimering van de EU. De AIV besteedt extra aandacht aan de democratische legitimiteit van het gehele pakket van financieel-economische crisismaatregelen dat zijn beslag heeft gekregen in het zogenaamde Europees Semester. Dit beleidsterrein illustreert immers bij uitstek het spanningsveld dat ten grondslag ligt aan de drie gestelde vragen. De invoering van de euro heeft geleid tot verdergaande, vooral intergouvernementele, Europese maatregelen die een directe impact hebben op het functioneren van de staat en waarvan de democratische legitimiteit ter discussie staat.

Bevoegdhedenoverdracht
De AIV is van oordeel dat de burger in het debat over de kwestie 'sluipende bevoegdhedenoverdracht' op het verkeerde been wordt gezet. Bevoegdheden worden niet sluipend overgedragen. Zowel in het geval van de intergouvernementele als de communautaire besluitvorming is zowel de regering als het parlement actief betrokken. Daarnaast plaatst de AIV de kwestie van bevoegdhedenoverdracht niet in het perspectief van verlies of winst. Nationale soevereiniteit houdt nauw verband met handelingsvermogen. De kern van de discussie is de vraag op welk niveau het handelingsvermogen van Nederland het grootst zou zijn. In gevallen waar de bundeling van bevoegdheden in EU-verband het belang van Nederland het beste dient, heeft dat naar het oordeel van de AIV de voorkeur. De AIV oordeelt dat de controle zich in dat geval moet toespitsen op de wijze van uitoefening van Uniebevoegdheden.

Democratische legitimiteit
Het bredere perspectief van democratische legitimatie en het herwinnen van vertrouwen van de burger brengt de AIV tot de conclusie dat men zich niet enkel moet richten op de werking, herinrichting en democratisering van bepaalde instituties en procedures als zodanig. De sleutel om het gestelde doel te bereiken ligt veeleer in een breed palet en samenspel van maatregelen en acties, waarbij ook de taakopvatting van politieke leiders een belangrijke rol speelt; een gedifferentieerde aanpak derhalve in plaats van een eendimensionale benadering. Daarbij acht de AIV het onder meer noodzakelijk te komen tot een versterking van niet alleen de democratische, maar ook de bestuurlijke én juridische legitimiteit van nationale instituties. Bij dit laatste moet ook nadrukkelijk de bewaking van de kwaliteit van de rechtsstaat de aandacht krijgen, die zij verdient. De AIV wijst erop dat de democratische legitimiteit – hoewel op papier goed geregeld – in de praktijk tekortkomingen kent, waardoor zowel versterking aan de inputkant (invloed van de burger) als aan de outputkant (uitvoering) noodzakelijk is.

De AIV is ervan overtuigd dat het Europees beleid alleen voldoende democratisch kan worden gelegitimeerd als nationale bewindslieden en volksvertegenwoordigers erkennen dat de EU-besluitvorming en de keuze van de richting die de Europese integratie uitgaat een gedeelde verantwoordelijkheid is van de lidstaten en van de EU. Dit betekent dat politici meer verantwoordelijkheid voor hun eigen rol op zich moeten nemen. Groter 'eigenaarschap' houdt in dat zij een regelmatige, brede en open discussie aangaan met de burger over de wijze waarop de EU zich ontwikkelt, alsook over concrete EU-voorstellen, en in die discussie staan voor hun eigen standpunt. In dit verband moet het uiterste worden gedaan om de indruk weg te nemen dat de burger voor voldongen feiten wordt geplaatst.

De AIV is verder van oordeel dat de EU gebaat is bij sterke lidstaten en nationale instituties. Het Verdrag van Lissabon heeft een aantal vernieuwingen gebracht ten aanzien van de betrokkenheid van nationale parlementen en burgers. Weliswaar is hiermee een goed begin gemaakt, maar de vernieuwingen zijn nog lang niet ingesleten. Ten aanzien van de nationale parlementen meent de AIV dat een sterke controle vooraf en achteraf van EU-wetgeving noodzakelijk is. Daarom bepleit de AIV dat parlementen in de toekomst niet alleen op subsidiariteit kunnen toetsen, maar ook een oordeel kunnen uitspreken over proportionaliteit en de rechtsgrondslag. Hierdoor kan het parlement een meer inhoudelijk en daardoor breder debat voeren. Het Nederlandse parlement toont zich actief in de contacten met andere parlementen, maar zou aan gewicht winnen als er een grotere aansluiting is met de Europese agenda en als de minister-president en fractieleiders zelf deelnemen aan het jaarlijkse debat over de Staat van de Unie. Daarnaast pleit de AIV voor een regulier EU-debat/vragenuur alsook

voor regelmatig terugkerende verantwoordingsdebatten. Het nationaal parlement kan een brugfunctie vervullen tussen de burger en de EU door burgers actief te consulteren over voorgenomen EU-beleid en het werkprogramma van de Commissie. Dit laatste kan verder worden versterkt. Ook over de strategische beleidsdoelen van de Europese Raad kan tussen regering en Kamer een discussie worden gevoerd.

Ook kunnen nationale instellingen, zoals bijvoorbeeld het CPB, bijdragen aan de slagkracht van de EU en daarmee aan de democratische legitimiteit als geheel en het vertrouwen onder de burgers. Voor de AIV staat vast dat de EU gebaat is bij sterke, betrouwbare instituties op het gebied van macro-economisch beleid op nationaal niveau. Een groot deel van de problemen achter de eurocrisis is voortgekomen uit gebrekkige nationale sociaaleconomische instituties, zoals onvoldoende capabele en onvoldoende onafhankelijke begrotingsautoriteiten en economische analysebureaus, falende toezichthouders van banken alsmede slecht functionerende belastingdiensten. In Nederland zijn de Algemene Rekenkamer, het Centraal Planbureau en de Raad van State betrokken bij het Europees Semester. De AIV vindt dat de onafhankelijkheid van het CPB een belangrijke randvoorwaarde is voor de inbreng van betrouwbare en controleerbare statistieken in de EU en bepleit de onafhankelijke inbedding van dergelijke instituten in alle lidstaten. Het CPB zelf moet daarom een onafhankelijker positie krijgen bij wet. De AIV is geen voorstander van het centraliseren van de datacollectie bij de Europese Commissie. Lidstaten moeten zelf verantwoordelijk blijven al ziet de AIV wel een duidelijke meerwaarde bij onafhankelijke toetsing van het functioneren van de nationale instituties van lidstaten, zoals dat bijvoorbeeld op het terrein van de luchtvaartveiligheid is geregeld. De AIV signaleert dat er een trend is om de Raad van State een beoordelingsrol te geven in de beantwoording van de vraag of Nederland zich aan de begrotingsnormen van de EU houdt. De AIV vindt dit geen goede zaak, omdat dit leidt tot een onnodige (politieke) functieverzwaring van de Raad van State en dit een te zware wissel trekt op de beperkte financieel-economische deskundigheid van de Raad van State.

Naast politisering van de EU op nationaal niveau, zoals hierboven beschreven, pleit de AIV ook voor politisering op EU-niveau. De politisering die men via de verkiezingen van de Commissievoorzitter tracht vorm te geven, is net van start gegaan met de kandidaatstelling door de politieke families in het EP. De AIV acht dit een goede ontwikkeling.

Over het economisch monetair beleid van de Unie constateert de AIV dat in gang gezette procedures nog tot volle wasdom moeten komen. De Nederlandse Tweede Kamer lijkt het maximale te doen, maar moet zich realiseren dat de aanwezige kennis teveel geconcentreerd is bij een te beperkt aantal Kamerleden. De AIV beveelt daarom niet alleen de instelling aan van een speciale Kamercommissie voor het Europees Semester, maar ook verbreding van de ambtelijke ondersteuning. De AIV is bovendien voorstander van een intensieve dialoog tussen Kamer en de verantwoordelijke eurocommissaris over de landenspecifieke aanbevelingen, uitmondend in een onderhandelingsmandaat voor de regering. De samenwerking tussen de Tweede Kamer en het Europees Parlement op het gebied van het economisch bestuur moet worden verstevigd via het interparlementaire proces dat mogelijk wordt gemaakt via artikel 13 van het Stabiliteitsverdrag. De instelling van een Eurozoneparlement biedt geen oplossing, zo vindt de AIV, om de burger dichter bij het Europees bestuur te brengen. Een tweede parlement op EU-niveau zou eerder tot verwarring bij de burger leiden. De positie van de eurocommissaris belast met het economisch monetair beleid behoeft versterking. De AIV spreekt zich uit voor een status gelijkend op die van de Hoge Vertegenwoordiger van Buitenlandse Zaken. Dit zal

niet alleen zijn gezag vergroten, maar ook zijn onafhankelijkheid. Naar de mening van de AIV zal de Europese Commissie aan bestuurlijke legitimiteit kunnen winnen als zij kleiner van omvang is. De AIV is dan ook voorstander van een versnelde verkleining na 2018. Tegelijkertijd moet de inkomend voorzitter de ruimte hebben om de Commissie te stroomlijnen en portefeuilles te clusteren vanaf najaar 2014. Verder moet het EP een sterkere rol krijgen in het Europees Semester. De gedachtewisseling met zowel de Commissie als de Europese Raad tijdens de Voorjaarstop moet een minder vrijblijvend karakter hebben en moet verder gaan dan de beoordeling van de proceskant van het Europees Semester. Dit betekent dat het EP zich ook inhoudelijk zou moeten kunnen uitspreken over de prioriteiten voor groei en werkgelegenheid en dat de Commissie de standpunten nader dient te motiveren als ze afwijkt van de lijn van het EP.

Sommigen zien het referendum als de ultieme brug tussen bestuur en kiezer. De AIV is daar echter geen voorstander van omdat hij van mening is dat dit instrument niet leidt tot een structurele oplossing van het democratisch tekort van de Unie het niet te pas en te onpas kan worden ingezet, en de voordelen ervan niet opwegen tegen de nadelen. Zo laat het referendum geen ruimte voor een genuanceerd oordeel over de inhoud en vorm van een voorgenomen besluit, noch voor de beoordeling van mogelijke alternatieven. Daarbij is de AIV van oordeel dat uit het stelsel van de representatieve democratie voortvloeit dat de burger bij periodieke verkiezingen voor het nationaal parlement zelf kan besluiten zijn stemvoorkeur te laten afhangen van het belang dat hij hecht aan de standpunten die politieke partijen over EU-kwesties innemen. Het is wel de verantwoordelijkheid van politici die standpunten in verkiezingscampagnes in alle duidelijkheid naar voren te brengen en aan genoemde kwesties in de onderlinge wedijver het gewicht te geven dat daaraan toekomt. De AIV wil ook wijzen op de potentiële bijdrage die het instrument van *constitutionele toetsing* kan leveren aan de ontwikkeling van een Europees politiek bewustzijn en burgerschap. In een aantal andere lidstaten, zoals Duitsland, Ierland en Tsjechië, geven constitutionele hoven een mogelijkheid aan burgers om hun stem te laten horen over de koers die de Europese integratie neemt en de nationale grondwettelijkheid daarvan te laten toetsen door een onafhankelijke, niet door politieke belangen en tegenstellingen gedreven instelling. Dat kan een belangrijke impuls geven aan het maatschappelijke debat over Europa. Ook ten aanzien van dit instrument verdient het aanbeveling nader onderzoek te laten verrichten naar de voors en tegens.

Al is de politieke identificatie van de burger met het Europese niveau gering, en kan nog niet worden gesproken over een Europese publieke ruimte, constateert de AIV toch met instemming dat de Commissie het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden uitgebreid consulteert bij aanvang van een wetgevingstraject. Ook zijn de eerste stappen gezet op het gebied van het Europees burgerinitiatief dat het mogelijk maakt voor burgers om onderwerpen bij de Commissie onder de aandacht te brengen en op de Europese agenda te plaatsen.

Balans slagkracht en controle
Het is duidelijk dat er zich spanningen kunnen voordoen tussen de eis van democratische legitimiteit en politieke controle enerzijds en de eis van bestuurlijke slagvaardigheid anderzijds. Teveel nadruk op de controle kan ten koste gaan van de daadkracht van de EU. Hoe dit evenwicht eruit dient te zien, is moeilijk in zijn algemeenheid aan te geven en zal ook per beleidsterrein kunnen verschillen, afhankelijk van het specifieke karakter ervan en vooral de urgentie van handelen die is vereist in bepaalde situaties. De AIV is echter van oordeel dat de roep om grotere slagvaardigheid nooit zover mag gaan dat bevoegdheden ongecontroleerd worden uitgeoefend. Dit zou bij de burger alleen maar het

schadelijke beeld kunnen versterken dat het Europees integratieproces een ongeremd en onstuitbaar proces is. Bij het vinden van een goed evenwicht kunnen gedragsregels behulpzaam zijn, maar even belangrijk is een juiste invulling die betrokken spelers (uitvoerende instellingen en parlementen) aan hun rol geven. Zelfbeperking zou daarbij leidend moeten zijn. Het evenwicht tussen bestuurlijk handelen en parlementaire controle wordt sterk door de situatie bepaald. Heeft men te maken met een gewoon wetgevingsproces, zonder tijdsdruk, dan is er in beginsel ook voldoende ruimte voor effectieve parlementaire beïnvloeding, ook op nationaal niveau. Doet zich daarentegen een crisissituatie voor die om snel handelen van Europese gezagsorganen vraagt, dan moeten parlementen aanvaarden dat uitvoerders beschikken over voldoende discretionaire bevoegdheden en dat controle, via rekening en verantwoording, eerst achteraf kan plaatsvinden. Hierbij moet echter ook worden gewezen op het belang om, beter dan in het verleden is gebeurd in het kader van de EMU, tijdig en goed te anticiperen op mogelijke consequenties of *spill-over* effecten van belangrijke stappen in het integratieproces. Dergelijke consequenties of effecten moeten in een zo vroeg mogelijk stadium in de politieke en maatschappelijke discussie op zowel Europees als nationaal niveau worden onderkend en meegewogen. Mocht men in Europees of in nationaal verband willen overwegen ter zake van de grenzen van nationale parlementaire controle gedragsregels op te stellen (bijvoorbeeld afwijzing van een nationaal parlementair vetorecht bij de gewone wetgeving), dan is het zinvol uit te gaan van verschillende beslissingssituaties.

De AIV acht het positief dat het Nederlandse parlement met enkele andere parlementen zich zo actief toont binnen de EU. Het parlement dient de expertise die het nu opbouwt te consolideren en uit te breiden. De AIV waarschuwt tegelijkertijd tegen oneigenlijk gebruik van de gele- en oranjekaartprocedure, indien obstructie de voornaamste invalshoek is. De slagkracht van de Unie moet – waar nodig – juist worden versterkt.

Communautair en intergouvernementeel
Op basis van wat is vastgelegd in de Europese Verdragen, vragen verschillende beleidsterreinen om een verschillende aanpak en methode. Op het brede terrein van de interne markt is aldus de communautaire methode leidend, op sociaal terrein is dat zowel de communautaire methode als de Open Methode van Coördinatie, op belastingterrein de intergouvernementele methode, op weer andere flankerende terreinen zoals milieu de communautaire methode. Op het terrein van *economic governance* is de intergouvernementele methode dominant, ook omdat de lidstaten er op dit terrein nogal eens voor kiezen om zaken buiten de Verdragen om te regelen in de vorm van internationale overeenkomsten. Het is daarmee vooral een politieke keuze welke methode van toepassing wordt verklaard en in het concrete geval moet worden gevolgd, waarbij bovenal de mate van politieke controle over de uitoefening van Europese bevoegdheden leidend is. Vanuit nationaal perspectief bezien, is de belangrijkste vraag welke besluitvormingsmethode het meeste bijdraagt aan het optimaal handelingsvermogen van de staat. Hoewel de intergouvernementele methode op het eerste gezicht aantrekkelijk is vanwege het (formele) vetorecht dat iedere lidstaat in de besluitvorming behoudt en de beperkte of geen betrokkenheid van de Europese Commissie en het EP, kan uitoefening daarvan in de praktijk problematisch zijn. In de huidige politiek-economische situatie, met een sterke dominantie van Duitsland, kan er zo wellicht sprake zijn van te weinig tegenwicht, zeker van kleine lidstaten. De AIV begrijpt dat enerzijds de intergouvernementele basis van het economisch bestuur op het moment van crisis een uitweg kan zijn om snel te handelen, maar adviseert communautarisering bij de volgende verdragswijzigingen. Hiermee wordt de democratische legitimering op een goede basis geschoeid, het EP ten volle betrokken

en de nationale parlementen hoeven geen ad-hocregelingen te treffen via het nationale systeem. De grenzen van de communautaire methode liggen overduidelijk daar waar de lidstaten wensen vast te houden aan hun nationale prerogatieven, vooral op financieel gebied. Voornamelijk in de discussie over de EU als transferunie en mutualisering van de schulden speelt dit een grote rol. Voorzienbaar is dat steunverlenende landen als Duitsland, Finland en niet in de laatste plaats Nederland zich zullen blijven verzetten tegen een systeem van meerderheidsbesluitvorming waarbij zij tegen hun voorkeur en belangen gedwongen zouden kunnen worden mee te werken aan de overdracht van omvangrijke bedragen aan noodlijdende lidstaten.

Anderzijds verliest de intergouvernementele methode haar legitimiteit, indien de grotere lidstaten de kleinere lidstaten door middel van 'voorgekookte' oplossingen zouden confronteren met voldongen feiten, waardoor het vetorecht van de laatste landen in de realiteit van de Europese machtsverhoudingen niet veel meer dan een papieren wapen blijkt te zijn. De AIV is geen voorstander van hybride vormen van de intergouvernementele en communautaire methode, omdat deze mengvormen afbreuk doen aan de gewenste duidelijkheid van beslisprocedures. Dit maakt het in het bijzonder voor nationale parlementen moeilijker greep te krijgen op het proces. Bovendien leidt het tot een onoverzichtelijke situatie waarvan de juridische houdbaarheid twijfelachtig is. Tegelijk beseft de AIV dat dergelijke vormen als *second-best* oplossingen soms de onvermijdelijke uitkomst kunnen zijn van verschillen in belangen en opvattingen tussen de lidstaten.

Adviesaanvraag

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
MINBUZA-2013.341250

Datum 13 december 2013
Betreft AIV-adviesaanvraag over gemeenschappelijke uitoefening van bevoegdheden en democratische legitimiteit in de EU

Geachte heer Korthals Altes,

Het kabinet stelde in de Staat van de Unie van 2013 vast dat de financieel-economische crisis de onderlinge verwevenheid van de nationale en Europese bestuurslagen heeft versterkt. Dit heeft gezorgd voor een nieuwe dynamiek waarin maatregelen zijn genomen die op het snijvlak van beide rechtsordes liggen, met name wat betreft de politieke en bestuurlijke besluitvorming over het begrotings- en economisch beleid in de eurozone (de zgn. eurozone governance).

Het handelingsvermogen van nationale regeringen, vooral op het terrein van economie en financiën, wordt steeds meer beperkt door toenemende onderlinge afhankelijkheden tussen landen en de werking van internationale markten, nog los van de voortgaande Europese integratie. Wat betreft het begrotings- en economisch beleid in de eurozone hebben de lidstaten daarom afspraken gemaakt over de gemeenschappelijke coördinatie van economisch- en begrotingsbeleid om zodoende het gezamenlijk dit handelingsvermogen op deze terreinen te herstellen.

In het debat over Europa wordt vaak een tegenstelling gecreëerd tussen het Europees bestuur en het nationaal bestuur. Het is de vraag of deze tegenstelling ook werkelijk bestaat, aangezien 'Europa' in hoge mate een geïntegreerd onderdeel is geworden van het nationaal bestuur. Met het woord soevereiniteit wordt in deze context vaak geïmpliceerd dat een lidstaat zichzelf autonoom staande kan houden in een omgeving van grensoverschrijdende macht en invloed als het 'vreemde' Europa maar maximaal op afstand wordt gehouden. Dit beeld is teveel een karikatuur van de werkelijkheid.

Immers, als een vulkaan uitbarst, een buitenlandse zedendelinquent in Amsterdam wordt opgepakt, een ehec-bacterie uitbreekt, paardenvlees als rund wordt verkocht, banken omvallen, klinkt alom een luide roep om een slagvaardig Europa. En terwijl enerzijds die roep klinkt om een Europees antwoord op de crisis en uitdagingen die het strikt nationale niveau te boven gaan, is er tegelijkertijd een vervreemding van "Europa". Deze spanning is op termijn moeilijk houdbaar: zonder draagvlak is er geen slagvaardig Europa en andersom.

Het kabinet blijft kritisch en constructief meedenken en -bouwen aan een slagvaardig Europa om zo de weeffouten van de Economische en Monetaire Unie

(EMU) te herstellen: een collectief Europees èn nationaal belang. Tegelijkertijd vindt het kabinet het essentieel dat bij de gemeenschappelijke uitoefening van bevoegdheden de democratische legitimatie van Europese besluitvorming zowel op nationaal alsook op Europees niveau wordt gewaarborgd.

Met bijvoorbeeld de subsidiariteitsexercitie heeft dit kabinet ook getracht op Europees niveau het debat aan te zwengelen onder het motto: "Europees waar het moet, nationaal waar het kan." Dit betekent dat grote grensoverschrijdende uitdagingen en problemen (zoals het vervolmaken van de Interne Markt, preventie en tegenaan van financiële crises, pandemieën, etc.) gezamenlijk effectief het hoofd worden geboden, en er een terughoudendheid groeit m.b.t. allerlei andere ondergeschikte zaken die vaak tot onnodige regeldruk leiden. Het kabinet meent dat versterkte aandacht voor subsidiariteit niet zozeer een verdragswijziging vergt, maar veeleer een gedragswijziging van de Europese instellingen, met name de Europese Commissie.

Een inhoudelijke dialoog over de Europese samenwerking in de nationale politieke arena's, in Nederland de beide Kamers der Staten-Generaal, leidt tot discussie in de media, op scholen en in de samenleving en kan zo helpen het Europese debat te politiseren en de kennis over de Europese samenwerking te vergroten. In verschillende lidstaten, waaronder Nederland, is reeds sprake van een groeiende betrokkenheid van de nationale volksvertegenwoordiging bij de totstandkoming van besluiten in de EU. Op Europees niveau bieden de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 en de hierop volgende samenstelling van een nieuwe Europese Commissie aanknopingspunten tot een verdieping van het debat over hoe de Europese verantwoordingsstructuren te versterken.
Tegen deze achtergrond wordt de AIV verzocht inzichtelijk te maken:

1. Op welke manieren de rol van de nationale parlementen, en/of andere nationale instellingen, met het oog op het gewenste draagvlak voor EU-besluiten, verder kan worden versterkt. En in bredere zin: waar ligt volgens de AIV de sleutel tot versterking van democratische legitimiteit (nationaal parlement, Europees parlement, een combinatie, of anderszins)? Hierbij kan worden aangesloten bij ideeën in het eerste gezamenlijk standpunt van de Tweede Kamer (17 oktober 2013) over democratische legitimiteit in de EU, eerdergenoemd voorlichtingsdocument van de Raad van State dat specifiek spreekt van 'democratische vervreemding', alsook het advies dat de AIV heeft uitgebracht over het Europees Parlement (nr. 81, november 2012); en

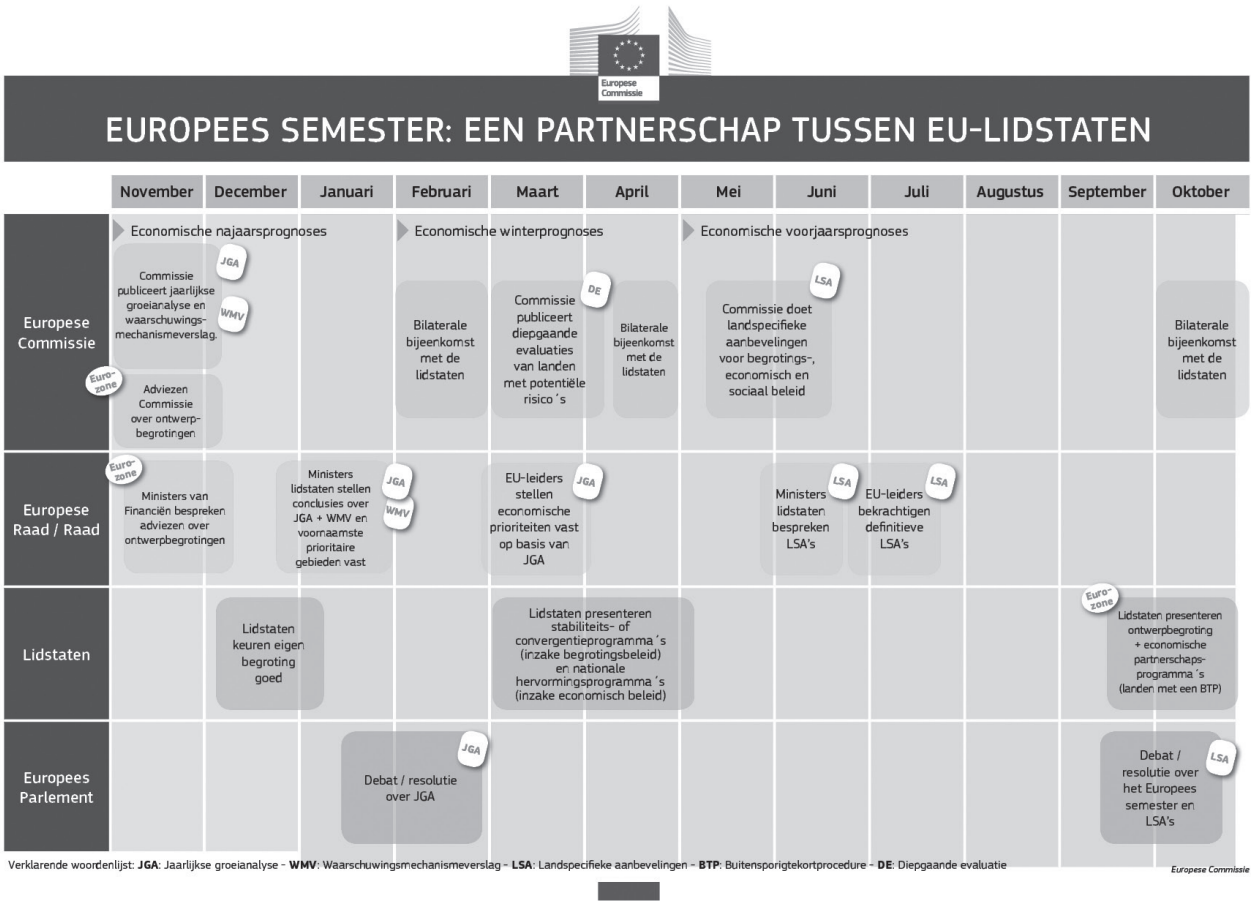
2. Hoe het Europees bestuur en nationaal bestuur in elkaar grijpen en welke voor- en nadelen kleven aan het bundelen en delen van soevereiniteit. Daarbij gaat het niet alleen om een scherpere controle en obstructiemacht t.b.v. legitimiteit, maar ook om de vraag hoe de legitimiteit van effectief bestuur kan worden ingevuld. Met andere woorden: wat zou een goede balans kunnen zijn tussen 'legitimiteit van de slagvaardigheid' en 'legitimiteit van de controle' van het Europees bestuur op de verschillende niveaus. Daarbij kan in het bijzonder, in aanvulling op het voorlichtingsdocument van de Raad van State[1], de discussie over de intergouvernementele en de communautaire methode (en hybride vormen hiervan) worden betrokken. Interessant is daarbij in te gaan op de grenzen van beide methodes.

Ik zie uw advies met belangstelling tegemoet,

Frans Timmermans
Minister van Buitenlandse Zaken

[1] RvS advies over verankering van democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa, d.d. 18 januari 2013.

Europees Semester



Alle EU-landen hebben beloofd mee te werken aan Europa 2020 en de doelstellingen vertaald in nationale doelen en beleid. Maar alleen als de maatregelen van alle landen doelgericht en goed op elkaar afgestemd zijn, zullen zij leiden tot de gewenste groei.

Daarom heeft de Europese Commissie besloten tot een jaarlijkse cyclus van economische beleidscoördinatie: het Europees Semester. Elk jaar maakt de Europese Commissie een gedetailleerde analyse van de economische en structurele hervormingen in de EU-landen en doet zij aanbevelingen voor de komende 12-18 maanden.

Het Europees Semester begint wanneer de Commissie, meestal tegen het einde van het jaar, met haar jaarlijkse groeianalyse komt. Daarin staan de EU-prioriteiten voor economische groei en werkgelegenheid voor het komende jaar.

In **maart** geven de staatshoofden en regeringsleiders van de EU op basis van de Annual Growth Survey de richting aan van het nationaal beleid. Op basis van de jaarlijkse groeicijfers bespreekt de Europese Raad op zijn voorjaarsbijeenkomst:

- de algemene macro-economische situatie
- de vorderingen bij het bereiken van de vijf EU-doelstellingen
- de vorderingen bij de uitvoering van de kerninitiatieven

De Raad geeft verder beleidsadviezen over fiscale en macro-economische structurele hervormingen, onderwerpen die bevorderlijk zijn voor de groei, en onderlinge verbanden.

In april leggen de EU-landen hun stabiliteits- en convergentieprogramma's voor gezonde overheidsfinanciën voor, alsmede de nationale hervormingsprogramma's voor slimme, duurzame en inclusieve groei op gebieden als werkgelegenheid, onderzoek, innovatie, energie en sociale inclusie.

In mei/juni velt de Commissie een oordeel over deze programma's en doet per land de nodige aanbevelingen. De Raad bespreekt daarop deze aanbevelingen, die worden goedgekeurd door de Europese Raad. Elk EU-land krijgt beleidsadvies nog voordat het de laatste hand legt aan zijn ontwerpbegroting voor het komende jaar.

Eind juni of begin juli neemt de Raad de aanbevelingen voor de verschillende landen formeel aan.

Als daar niet binnen de gestelde termijn op wordt gereageerd, kan de Commissie een beleidswaarschuwing geven. In geval van een buitensporig begrotingstekort of ernstige verstoring van het macro-economisch evenwicht van een land kan zij bovendien via een beloning of boete een land ertoe aanzetten het advies op te volgen.

De ministersvergaderingen over specifieke onderwerpen zijn van doorslaggevend belang voor de wederzijdse beoordeling van de vooruitgang bij het bereiken van de EU-doelstellingen en de uitvoering van de kerninitiatieven van Europa 2020.

Om het gewenste beleid te kunnen uitvoeren en voor een groot draagvlak te zorgen, wordt er nauw samengewerkt met het Europees Parlement en de EU-adviesorganen (Comité van de Regio's en Europees Economisch en Sociaal Comité). Ook de nationale parlementen, sociale partners, regio's en andere belanghebbenden worden hierbij betrokken.

Bron: <http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_nl.htm>.

Lijst van gebruikte afkortingen

COSAC	Conférence des Organes Parlementaires Specialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne
CPB	Centraal Planbureau
EBI	Europees burgerinitiatief
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EMU	Economische en Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
ERF	Europees Resolutie Fonds
ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
EU	Europese Unie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
OMC	Open Methode van Coördinatie
OMT	Outright Monetary Transactions
PV	Permanente Vertegenwoordiging
VEU	Verdrag omtrent de Europese Unie
VWEU	Verdrag omtrent de Werking van de Europese Unie

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHEIDENHEID, *juni 1998*
5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING*, mei 2001*
21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING*, juni 2001*
22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL*, juni 2001*
23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*

41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*
79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*

81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIEEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*
** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*
*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*
**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*