

# | **De burger en Europa**

Een christendemocratische visie op de  
waardengemeenschap EU

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453

2500 GL Den Haag

Tel: +31-70-3424870

Fax: +31-70-3926004

[www.wi.cda.nl](http://www.wi.cda.nl)

[wi@cda.nl](mailto:wi@cda.nl)

ISBN/EAN 978-90-74493-60-4

2008 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Design: Mullerdesigns

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

# Inhoud

<b>1 INLEIDING</b>	<b>9</b>
1.1 Achtergrond en aanleiding van het rapport	10
1.2 Opzet van het rapport	11
1.3 Centrale vraagstelling	13
<b>2 DE WAARDEN VAN DE EUROPESE UNIE</b>	<b>15</b>
2.1 Geschiedenis van de Europese Unie	17
2.2 Europese cultuur	19
2.3 De Europese Unie als waardengemeenschap	23
2.4 Toegevoegde waarde van de EU als waardengemeenschap	29
2.5 Kopenhagen criteria	32
2.6 Conclusie	35
<b>3 DE REALITEIT VAN DE EUROPESE UNIE</b>	<b>37</b>
3.1 Draagvlak voor de EU	39
3.2 Verdrag van Lissabon	44
3.3 Conclusie	48
<b>4 DE AMBITIES VAN DE EUROPESE UNIE</b>	<b>51</b>
4.1 Uitdagingen voor de Europese Unie	52
4.2 Een effectievere EU	54
4.3 De ambities van de Europese Unie	56
4.4 Modernisering van de verzorgingsstaat; ambities voor Nederland	86
4.5 Subsidiariteitsbeginsel	96
4.6 Conclusie	108
<b>5 DE BURGERS VAN DE EUROPESE UNIE</b>	<b>115</b>
5.1 Afbakenen	120
5.2 Participeren	126
5.3 Communiceren	144
5.4 Conclusie	149
<b>6 UITGEBREIDE SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN</b>	<b>155</b>
6.1 Centrale vraagstelling	156
6.2 De Europese Unie als waardengemeenschap	156
6.3 Realiteit van de EU	157
6.4 Ambities van de EU	158
6.5 De burger en Europa	163



## Voorwoord

In juni 2009 zal Nederland naar de stembus gaan voor de Europese verkiezingen. In dat perspectief heeft het Wetenschappelijk Instituut (WI) voor het CDA een rapport over Europa uitgebracht. Dit rapport bespreekt de toekomst van de Europese Unie: wat voor Europa willen wij? Om die vraag te beantwoorden moeten we kijken naar verleden, heden, en toekomst. Kijken we naar het verleden, dan zien we een rijke Europese traditie en cultuur en een Europa dat staat voor sterke waarden en veel voordelen. Kijken we naar het heden dan zien we afnemende betrokkenheid en acceptatie van de EU. Kijken we naar de toekomst dan zien we vraagstukken waar nationale staten in hun eentje geen antwoord op kunnen geven, waar gemeenschappelijk beleid nodig is, waar ambitie getoond moet worden om de uitdagingen aan te gaan. Cruciaal daarbij is dat de EU een waardengemeenschap is gebaseerd op joods-christelijke en humanistische uitgangspunten. Door het uitdragen van deze ambities en meer betrokkenheid van de burgers komen de EU en de burgers dichter bij elkaar.

Het Bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is de begeleidingscommissie onder leiding van prof. mr. J.W. van de Gronden erkentelijk voor haar werkzaamheden en inzet. Adviserende leden van de commissie waren drs. E.J. van Asselt, prof. J.J. van Dijk, prof. mr. B. Hessel, drs. J.A. de Koning M.Phil, drs. P.R.H.M van der Linden, drs. M. J. T. Martens, drs. H.J. Ormel, dr. J.W. Sap, drs. C.W. van der Waaij RA, mr. D.C. van Wassenaer en mr. M.G. Wezenbeek-Geuke. Het rapport is samengesteld door de secretaris van de werkgroep, mr. N. Naderi.

Prof. dr. C.P. Veerman

T. Huhtanen

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

*Voorzitter  
Wetenschappelijk  
Instituut voor het CDA*

*Directeur  
Centre for European  
Studies*

*Directeur  
Wetenschappelijk  
Instituut voor het CDA*

## Samenvatting

Europa kent een lange en rijke geschiedenis. Het wordt mede gekenmerkt door de joods-christelijke traditie, de Romeinse en Griekse cultuur en het humanisme. Deze hebben bijgedragen aan de Europese cultuur en hebben van Europa een gemeenschap gemaakt die gestoeld is op waarden. Christendemocraten hebben zich vanaf het begin gezamenlijk sterk gemaakt voor de Europese samenwerking. 'Eenheid in verscheidenheid' is een christendemocratisch uitgangspunt, maar inmiddels ook het motto van de Europese Unie. De gedeelde Europese cultuur te midden van alle verscheidenheid versterkt het wederzijdse vertrouwen en de solidariteit in de Europese Unie. Een unie van staten, waarin burgers van de lidstaten ook burgers van de Unie zijn; een unie die zich onderscheidt door geografische en culturele kenmerken, maar bovenal door haar fundamentele principes, doelstellingen en taken. De van oudsher tamelijk economische samenwerking heeft zich in toenemende mate ontwikkeld tot een waardengemeenschap die gefundeerd is op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat. De Europese Unie draagt deze waarden en beginselen ook uit, zowel binnen als buiten haar grenzen. Landen kunnen alleen deel uitmaken van de EU als zij voldoen aan de principes, waarden, normen en regels van de Europese waardengemeenschap; lidstaten kunnen alleen hun rechten in de EU behouden als zij die waarden eerbiedigen.

Deze Europese waardengemeenschap heeft vanaf het begin van haar geschiedenis voor belangrijke opgaven gestaan. Deze hebben uiteindelijk geleid tot grote voordelen voor Europese burgers: vrede, veiligheid, vrijheid, stabiliteit, democratie en welvaart. De waarde van de Europese samenwerking is onmiskenbaar; dat lijken ook de burgers te beseffen. Maar het draagvlak van burgers voor de Europese Unie is verzwakt; ook hun betrokkenheid. Daarbij gaat het niet zozeer om de idee Europa, maar meer de manier waarop het integratieproces zich voltrekt. Het Verdrag van Lissabon heeft geprobeerd de zorgen van de Europese burgers voor een deel weg te nemen. Na de afwijzing van dit verdrag in Ierland is op dit moment nog onduidelijk of en wanneer het verdrag in werking zal treden. Voor christendemocraten is het van groot belang dat het Verdrag van Lissabon in een of andere vorm wordt doorgezet.

De Europese Unie heeft veel resultaten behaald, maar deze resultaten uit het verleden kunnen geen garantie bieden voor de toekomst. De EU staat voor grote uitdagingen; nu maar bovenal in de toekomst. Om tijdig en effectief te kunnen inspelen op deze uitdagingen moet de EU samen met de lidstaten gericht zijn op hetzelfde doel, maar vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid. Ze moet met de lidstaten beter samenwerken én de burgers daarbij betrekken. De hedendaagse en toekomstige vraagstukken vragen om een beter Europa, wat soms meer, soms minder en soms een ander Europa betekent. In het gemeenschappelijk optreden dient de Europese

Unie een leidende rol te hebben en moeten de lidstaten daartoe de nodige inspanningen leveren. Recente vraagstukken zoals de kredietcrisis, de klimaatverandering en de regionale spanningen en conflicten, geven aan hoe belangrijk het is om in Europa gezamenlijk aan een antwoord te werken. Europeanen kunnen de grote vraagstukken van de toekomst alleen aan met een veel grotere, bredere en vooral doordachte prioriteit van de Europese Unie en haar burgers. Daarvoor is ook effectiviteit nodig. Alleen dan kunnen we de vraagstukken doen voortbewegen tot daadwerkelijke verworvenheden voor de toekomst. Het Verdrag van Lissabon beoogt die effectiviteit te verwezenlijken.

In de toekomst moet de EU meer Europese samenwerking realiseren op terreinen van Buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid; innovatie en technologische vooruitgang; klimaat; energie; grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme, asiel en migratie, etc. Christendemocraten zien daar – vanuit de kernbegrippen gerechtigheid, solidariteit, rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid - grote ambities voor de EU.

Maar in Nederland kunnen en willen we ook het nodige zelf regelen. Pensioenen, wonen, sociaal-economisch beleid, onderwijs en gezondheidszorg zijn terreinen waar primair lokaal, regionaal of nationaal beleid wenselijk is. Op deze terreinen is de nationale of lokale overheid aan zet, niet zelden samen met sociale partners. Daar ligt ook een grote ambitie voor Nederland. Met het oog op de (demografische) veranderingen in de wereld en de ambities van de EU (Lissabon-doelstellingen en interne markt), is een van de belangrijkste vraagstukken voor de toekomst in hoeverre onze collectief gefinancierde sociale systemen in de huidige vorm behouden kunnen blijven. Voor Nederland is het de uitdaging om de noodzakelijke hervormingen door te voeren zoveel mogelijk in lijn met onze nationale voorkeuren, zonder daarbij het belang van (de economische en financiële stabiliteit van) de EU te ondermijnen of de werking van de interne markt en de concurrentiepositie van de EU te frustreren.

Wie, waar, welke ambitie moet realiseren wordt in belangrijke mate bepaald door het subsidiariteitsbeginsel. Dat beginsel bepaalt dat regelgeving zo dicht mogelijk bij de burgers, dus op het laagst mogelijke niveau tot stand moet komen. Buiten de exclusieve bevoegdheden van de EU geeft het aan, op basis van een beoordeling van schaalvoordelen of grensoverschrijdende externe effecten, wat de Europese Unie en wat de lidstaten moeten regelen. Het kan ook betekenen dat de EU en de lidstaten - via een proces van zelfreflectie – moeten onderzoeken of sommige beleidsterreinen niet beter van het Europese zouden kunnen worden teruggeheveld naar het nationale niveau, en omgekeerd. De Europese Unie moet samen met de lidstaten kijken op welke onderdelen van het gemeenschappelijk beleid de lidstaten weer zelf de verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen en op welke terreinen zij die juist moeten overdragen aan de EU. Maar het subsidiariteitsbeginsel is en blijft primair een orde-

nende idee, die in concrete gevallen altijd om een (politieke) interpretatie vraagt. Het kan wellicht wel de richting bepalen, alsmede de criteria voor het debat, maar dwingt zelden tot eenduidige uitkomsten en het heeft een sterke politieke dynamiek. Het is derhalve de taak van de nationale overheid en het parlement om de wets- en beleidsvoorstellen van de EU kritisch te bekijken en te beoordelen of deze werkelijk gewenst en noodzakelijk zijn. Daartoe moeten zij de subsidiariteitstoets tijdig inzetten. Voor christendemocraten vormt een correcte invulling van het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke randvoorwaarde om het draagvlak voor Europa te versterken. Dan kan Nederland de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de burgers houden en daarmee effectief inspelen op de ruimte die het subsidiariteitsbeginsel biedt voor het behoud van de eigen culturele voorkeuren.

Dat is van belang voor een grotere betrokkenheid van burgers. De EU heeft zeer uiteenlopende taken op zich genomen die het leven van de burger ook op persoonlijk gebied beïnvloeden. De Europese samenwerking moet voortdurend geworteld zijn in het vertrouwen en de steun van burgers. Die legitimiteit moet worden versterkt, mede door meer duidelijkheid omtrent de verdeling van verantwoordelijkheden, door een grotere en meer reële participatie van burgers en door meer en betere politieke en maatschappelijke discourses over de EU. Burgers moeten meer en beter betrokken worden bij de EU; bewuster van het belang en de realiteit van de Europese samenwerking. Daarvoor ligt niet alleen een rol voor de overheid, maar ook voor maatschappelijke organisaties, onderwijsinstellingen en de media. Tezamen kunnen burgers via een proces van afbakening, participatie en communicatie meer en beter worden betrokken in de Europese publieke ruimte en daarmee bij de Europese Unie.



# 1 | INLEIDING

## 1.1 Achtergrond en aanleiding van het rapport

Het Europese integratieproces begon kort na de Tweede Wereldoorlog. Het heeft in grote mate bijgedragen aan de economische en politieke stabiliteit in Europa. Deze bijdrage werd in het verleden Europabreed en ook in Nederland door een grote meerderheid erkend.<sup>1</sup>

Maar rond (de toekomst van) Europese Unie is een impasse ontstaan. Het ‘nee’ van de Franse en Nederlandse kiezers tegen het Grondwettelijk Verdrag gaf uiting aan onderhuidse ontwikkelingen die te lang onvoldoende zijn benoemd. Het probleem leek daar te zijn dat de politiek slechts in beperkte mate kiezers wist te overtuigen, juist omdat zij er onvoldoende in slaagde een heldere visie op het doel en belang van de Europese samenwerking over te brengen. De stelling dat Europa goed voor ons is, bleek op het moment dat die bestreden werd niet overtuigend verwoord te kunnen worden. Een ding is duidelijk: het belang van Europa is voor veel burgers niet meer vanzelfsprekend. Het nieuwe van Europese samenwerking vervaagt, de grote resultaten van vijftig jaar Europese samenwerking worden als een vanzelfsprekendheid ervaren en het besef dat de EU in de na-oorlogse situatie een absolute noodzaak was, leeft niet meer. Burgers lijken evenmin te beseffen dat er in de toekomst buiten de EU om niet echt een alternatief is. Het is van belang om dit te veranderen. De Europese Unie moet (weer) een breed gesteunde drijvende kracht worden, waar ook de samenleving (weer) van overtuigd is. Dat vraagt onder meer om een EU die gericht is op de uitdagingen van de toekomst en om visie van de politiek.

Een politieke beweging die de door critici gevreesde richting van de EU – naar een Europese superstaat, met een verkrumelend Nederland of een Europese superbureaucratie met verkrumelende democratische controle – niet wil, zal helder moeten aangeven welke kant het dan wel op moet met de EU. Er is behoefte aan toelichting op het EU-beleid en zicht op de consequenties van de ingeslagen wegen.<sup>2</sup> Als niet duidelijk is waar we heen gaan, kan ook niet verwacht worden dat er steun onder burgers is. Er moet meer gepolitiseerd worden: meer politiek en maatschappelijk debat over belangrijke thema's. Burgers willen bovendien meer betrokken worden bij de ontwikkelingen van de Unie. Zij zullen het integratieproces alleen dan blijven steunen als zij volwaardig partij zijn bij een Europees ‘Gesellschaftsvertrag’ en als zij dat proces kunnen toetsen. Het is belangrijk om deze aspecten helder te belichten.

Dit rapport heeft derhalve betrekking op de toekomst van de EU en de daaraan gekoppelde vraag hoe wij ons kunnen verzekeren van de duurzame steun van Europese burgers voor de Europese samenwerking. Het heeft betrekking op de Europese Unie en zal aandacht besteden aan de vraag: wat voor een Europese Unie willen wij?

---

1 | Eurobarometer 2006a; CPB en SCP 2007; De Beus 2006, p.13.

2 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2007.

Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende vragen: waar staat de EU voor; wat is haar realiteit; welke ambities heeft het WI voor het CDA met de EU; en op welke wijze kan de betrokkenheid van de burger worden versterkt. Daartoe zal een aantal aanbevelingen worden gedaan.

## 1.2 Opzet van het rapport

De opzet van het rapport zal worden besproken aan de hand van een toelichting op de onderdelen die belangrijk zijn voor de centrale probleemstelling. Hierbij wordt bij elk onderdeel de daarop van toepassing zijnde deelvraag geformuleerd en zijn betekenis geëxpliciteerd. De bespreking zal eindigen met een weergave van de wijze waarop het rapport een antwoord zal geven op de centrale probleemstelling.

De waarden van de Europese Unie; het concept van waardengemeenschap

Een eerste vraag is: waar staat de Europese Unie voor? Gebaseerd op de doelstellingen van de EU en de ontwikkelingen van de laatste jaren kan de conclusie worden getrokken dat de EU een economisch en politiek samenwerkingsverband en bovenal een Europese waardengemeenschap is. Welke waarden en beginselen zijn bepalend voor Europa en hoe hebben ze hun verankering gevonden in verdragen? Er wordt aandacht besteed aan de christendemocratische overtuigingen en hun betekenis in de Europese waardengemeenschap. De waarden en beginselen evenals de joods-christelijke en humanistische wortels van de Europese Unie worden daartoe geïdentificeerd. Als bron voor deze waarden en beginselen wordt onder meer gebruik gemaakt van het EVRM, de Robert Schuman Declaratie, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en (de preambules bij) de Europese verdragen.

De realiteit van de Europese Unie

Vervolgens wordt ingegaan op de realiteit van de EU. Deze omvat zowel haar ontstaansgeschiedenis en de huidige mondiale realiteit als de zegeningen die het resultaat zijn van haar jarenlange ontwikkelingsproces. De realiteit van de EU kan niet anders worden geïnterpreteerd dan dat de EU uiterst belangrijk en onontkoombaar is. Maar de consensus over dat belang is minder zichtbaar geworden. Afwijzingen in Nederland, Frankrijk en Ierland (de referendumuitslag in 2005 in het kader van het Grondwettelijk Verdrag en in 2008 in het kader van het Verdrag van Lissabon), scepsis en twijfel over de uitdijende Europese Unie ondergraven het draagvlak voor de EU. Het publieke engagement bij de EU en de aanvaardbaarheid van EU-beleid is aangetast; de Europese Unie is te anoniem geworden. Gelet op de realiteit van de EU, moet de burger (opnieuw) van het belang van de EU en haar verworvenheden en ambities worden overtuigd.<sup>3</sup>

Bij dit onderdeel van het rapport wordt eerst kort ingegaan op het draagvlak onder de burgers voor het EU-proces. Het recentelijk door het Nederlandse Parlement geratificeerde Verdrag van Lissabon wordt ook meegenomen in de analyse.

---

3 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2007.

### De ambities van de Europese Unie

Het concept van de waardengemeenschap en de realiteit van de EU brengen ons tot de volgende vragen: wat voor een EU willen wij en welke uitdagingen en ambities zien wij voor de EU? Welke verantwoordelijkheden moeten op Europees niveau worden genomen en welke moeten aan de lidstaten worden overgelaten?

Europese samenwerking stelt op een aantal terreinen de voorwaarden voor onze ontplooiing en voor effectief nationaal beleid en is op die terreinen, zoals de interne markt, onontkoombaar. Er zijn ook vraagstukken waarbij een overkoepelende Europese aanpak een voorwaarde is om überhaupt tot effectief beleid te kunnen komen: energiebeleid, terrorismedreiging, klimaatverandering, etc. Er zijn ook terreinen waar vooral een ambitie ligt voor Nederland: moderniseren van de verzorgingsstaat met het oog op de vraagstukken van globalisering en demografische veranderingen.

Wat de Europese Unie moet realiseren, wordt op het EU-niveau onder meer bepaald door het mechanisme van subsidiariteit. Dat beginsel kan echter geen eenduidige antwoorden geven; het heeft bovendien een sterk politieke component. Het kan verschillend worden geïnterpreteerd en de interpretatiemethode is afhankelijk van de politieke en economische opvattingen.<sup>4</sup>

Dit onderdeel van het rapport gaat in op de uitdagingen voor en de ambities met de EU. Vervolgens wordt ingegaan op een grote ambitie voor Nederland: moderniseren van de verzorgingsstaat. Nadien wordt ingegaan op het subsidiariteitsbeginsel.

#### De burger en de EU

Ten slotte moet de Europese Unie haar legitimiteit versterken. Constitutionele criteria of institutionele veranderingen zijn cruciaal maar niet voldoende voor een overtuigende en inspirerende legitimatie van de EU. De oplossing voor het legitimatieprobleem moet worden gezocht in een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en een grotere actieve betrokkenheid van burgers en in politieke ambities. Het is buitengewoon belangrijk een duidelijk en consequent EU-beleid te voeren. Voor de burger moet helder zijn waar de EU voor staat en waar ze niet voor dient. Het moet duidelijk worden waar de verantwoordelijkheden liggen: bij Europa of bij de lidstaten. De participatie van burgers behoeft stimulans. Er moeten meer publieke debatten komen, niet alleen binnen de instellingen, maar ook onder de burgers, over Europese onderwerpen en ambities in een Europese publieke ruimte. Daarnaast moet met de burger gecommuniceerd worden. Men moet zuiver zijn in wat de burger wordt toegezegd. Hier hebben de politiek, het maatschappelijk middenveld, het onderwijs en de media een belangrijke rol.

---

4 | Carozza 2003, p. 38-79; Swaine 2000, p. 1-128; De Búrca 1998, p. 233; Barents en Brinkhorst 2006, hoofdstuk 4; Van Nuffel 1997, p. 273.

In dit onderdeel staat de relatie van burgers met de EU centraal. Het versterken van de betrokkenheid bij en acceptatie van de EU moet worden gerealiseerd door een betere afbakening van verantwoordelijkheden, grote participatie van burgers en betere communicatie.

Dit rapport handelt over de Europese cultuur en de EU als waardengemeenschap en analyseert daarbij de (politieke en sociale) realiteit van de EU. Vervolgens wordt ingegaan op de ambities van de EU. Tot slot bevat het rapport een aantal aanbevelingen voor het meer en beter betrekken van burgers bij de EU.

### **1.3 Centrale vraagstelling**

Het voorgaande brengt ons tot de volgende centrale vraagstelling: *‘Welke toekomst is vanuit christendemocratisch perspectief wenselijk voor de Europese Unie? En welke middelen zijn vanuit datzelfde perspectief geboden om de betrokkenheid van de burger bij de Europese Unie te verbeteren?’* Deze toekomst betreft zowel de omgang met de uitdagingen die op de Europese Unie afkomen als de vormgeving van de waarden waarvoor ze staat.



## 2 | **DE WAARDEN VAN DE EUROPESE UNIE**

Christendemocraten hebben zich vanaf het begin gezamenlijk sterk gemaakt voor de Europese samenwerking. ‘Eenheid in verscheidenheid’ is een christendemocratisch uitgangspunt, maar inmiddels ook het motto van de Europese Unie. De Europese geschiedenis laat zien dat verscheidenheid één van de meest duurzame kenmerken is van Europa. De grote diversiteit tussen de lidstaten, gebaseerd op de eigen culturele, religieuze, taalkundige, politieke en economische ontwikkeling, is kenmerkend voor het politieke systeem van de Europese Unie.

De Europese Unie is tot stand gekomen als een ‘belangengemeenschap’ met vrede, stabiliteit en economische groei als basisingrediënten. In de verklaring ter gelegenheid van de 50ste verjaardag van de ondertekening van de Verdragen van Rome verklaarden de lidstaten dat Europa eeuwenlang een idee belichaamde die hoop bood op vrede en wederzijds begrip.<sup>5</sup> Die hoop is in vervulling gegaan. De lidstaten onderstrepen in deze verklaring hun streven naar vrede en vrijheid, naar democratie en rechtsstatelijkheid, naar wederzijds respect en verantwoordelijkheidsbesef, naar welvaart en veiligheid, naar verdraagzaamheid en participatie en naar rechtvaardigheid en solidariteit. Volgens hen is de EU gegrondvest op gelijke rechten en solidaire samenwerking, zodat een billijk evenwicht tussen de belangen van de lidstaten tot stand kan worden gebracht. De lidstaten verklaren de eigenheid en de gevarieerde tradities van de lidstaten te eerbiedigen en zien de open grenzen en de vitale verscheidenheid van talen, culturen en regio’s als een verrijking.

De Europese Unie is in de afgelopen vijftien jaar sterk veranderd. Ze is groter geworden en gevarieerder en haar beleid is diep doorgedrongen in de samenleving. De Europese Unie wilde tijdens de Koude Oorlog naast een belangengemeenschap een waardengemeenschap zijn. Zij is in antwoord op de genocide in de wereld de grootste aanhanger van internationale gerechtshoven en mensenrechten en opereert in antwoord op armoede als de grootste donateur van ontwikkelingshulp. De wereld van vandaag vraagt om een leidende rol van de EU; als het continent van vrijheid, solidariteit en diversiteit en met als enige grens de democratie en de mensenrechten.<sup>6</sup>

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op datgene waar de EU voor staat. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de Europese cultuur, de waarden en beginselen die aan de werking van de EU ten grondslag liggen en er wordt ingegaan op het concept waardengemeenschap.

---

5 | Verklaring van Laken.

6 | Idem.



## 2.1 Geschiedenis van de Europese Unie

Het Europese integratieproces begon kort na de Tweede Wereldoorlog in een periode met onzekere en instabiele machtsverhoudingen. In die periode werd duurzame vrede slechts mogelijk geacht door vergaande (economische en politieke) samenwerking. Daartoe werd in 1949 de Raad van Europa opgericht:<sup>7</sup> een intergouvernementele organisatie met 46 lidstaten die eenheid, democratie, principes van de rechtsstaat en de mensenrechten in heel Europa wil bevorderen.

Handhaving van vrede en welvaart waren en zijn de fundamentele drijfveren van het Europese integratieproces.<sup>8</sup>

In het kader van de Schuman-Verklaring<sup>9</sup> sloten Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg op 18 april 1951 het Verdrag van Parijs, dat diende ter oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). De eerste basis van de Europese Unie was gelegd.

In 1955 werd het Verdrag van Brussel<sup>10</sup> (1948) opengebroukt, uitgebreid en omgebouwd tot het verdrag tot oprichting van de West-Europese Unie (WEU).

In 1957 werden de Verdragen van Rome ondertekend, waarbij de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG) werden opgericht. Doel was het opheffen van onderlinge handelsbelemmeringen tussen lidstaten en het creëren van een gemeenschappelijke markt.

In 1967 vond de administratieve fusie van de instellingen van de drie gemeenschappen plaats.<sup>11</sup> Op 1 januari 1973 traden Ierland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk toe tot de EEG. De gemeenschap telde toen negen lidstaten. In 1979 konden alle burgers voor het eerst de Europese parlementsleden rechtsreeks kiezen.

In 1981 trad Griekenland toe als tiende lidstaat van de Unie. Portugal en Spanje volgden vijf jaar later. In 1986 werd de Europese Akte ondertekend. Op basis hiervan

---

7 | Winston Churchill (toespraak 19 september 1946 te Zürich) sprak van “een middel dat, als een wonder, het totale schouwspel zou transformeren en geheel Europa binnen enkele jaren net zo vrij en gelukkig zou maken als Zwitserland vandaag de dag. We moeten een soort Verenigde Staten van Europa creëren.”

8 | Zie bijlage 1 voor de tijdslijn van de Europese geschiedenis.

9 | In de Schuman-Verklaring stelden de Fransen voor om de Franse en Duitse productie van kolen en staal onder een gemeenschappelijke Hoge Autoriteit te plaatsen.

10 | Een overeenkomst gesloten op 17 maart 1948 door Frankrijk, Groot-Brittannië, België, Nederland en Luxemburg. Het doel van deze overeenkomst was een West-Europese samenwerking op militair gebied die ook de banden zou versterken met de Verenigde Staten.

11 | De drie Raden in één Raad, en van de Hoge Autoriteit en de twee Commissies in één Europese Commissie.

werd een groot opgezet zesjarenplan uitgevoerd om de problemen bij het vrij handelsverkeer tussen de lidstaten en bij de vorming van de interne markt op te heffen. Door de val van de Berlijnse Muur op 9 november 1989 veranderde de politieke situatie in de EU ingrijpend. De grens tussen Oost- en West-Duitsland ging na achttwintig jaar open. Niet lang na de val van de muur werd Duitsland herenigd.

In 1992 trad het EU-Verdrag in werking. Dit verdrag is een mijlpaal in het proces van Europese integratie. Het legde de basis voor de invoering van de euro, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking op het gebied van politie en justitie (PJSS) en op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Op 1 januari 1993 werden de gemeenschappelijke markt en haar vier vrijheden realiteit. Toen werd tevens, bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, de aanduiding van de gemeenschap gewijzigd in Europese Gemeenschap. Op 1 januari 1995 traden Oostenrijk, Finland en Zweden toe tot de EU. Op 26 maart 1995 werd het Verdrag van Schengen van kracht in België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Portugal en Spanje. Onderdanen van die landen kunnen hierdoor tussen deze landen reizen zonder paspoortcontrole aan de grenzen. Later is dit verdrag ook in andere landen gaan gelden.<sup>12</sup>

Het Verdrag van Amsterdam dat in 1997 in werking trad, bouwde voort op het Verdrag van Maastricht. De Unie als organisatorisch verband, waarin de GBVB en het regime inzake PJSS waren samengebracht, werd hechter gestructureerd. Het beoogde tevens de internationale positie van Europa te versterken en de EU-instellingen te hervormen.<sup>13</sup> Op 1 januari 1999 werd de euro uitsluitend als rekeneenheid (voor handels- en financiële transacties) ingevoerd in 11 lidstaten.<sup>14</sup> Op 1 januari 2002 kwamen de eurobiljetten en -munten in omloop.

Op 1 februari 2003 trad het Verdrag van Nice in werking, voorafgaand aan het toetreden van 10 nieuwe lidstaten uit Centraal en Oost-Europa op 1 mei 2004.<sup>15</sup> Dit verdrag diende ter verzekering van een efficiënter functionerende Europese Unie met 25 lidstaten of meer. Het voorzag in nieuwe regels omtrent de besluitvormingsprocedures binnen de Unie en gaf in een daaraan gehechte 'Verklaring van Laken' het startsein voor de voorbereiding van een nieuwe verdragswijzigingsronde van meer constitutionele aard. Parallel aan de intergouvernementele conferentie van de lidstaten die tot het Verdrag van Nice had geleid, werd in 2000 in een afzonderlijk gremium onderhandeld over het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

---

12 | Zie bijlage 2 voor details van de pijlerstructuur.

13 | Het Verdrag van Amsterdam trachtte onder meer de Unie dichter bij de burgers te brengen en versterkte de rol van het Europees Parlement.

14 | Griekenland voerde pas in 2001 de euro in.

15 | Te weten Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië.

Op 29 oktober 2004 ondertekenden de 25 EU-landen het Europees Grondwettelijk Verdrag. Dit verdrag werd in Nederland en Frankrijk in een referendum afgewezen. Daarna verkeerde de discussie over het Grondwettelijk Verdrag een tijdlang in een impasse. Het duurde even voordat duidelijk werd hoe men verder kon gaan na de afwijzing van dat verdrag.

Op 1 januari 2007 traden opnieuw twee Oost-Europese landen, Bulgarije en Roemenië, toe tot de EU. De Unie telt nu zevenentwintig lidstaten.

Na de afwijzing van het Grondwettelijk Verdrag is op de Europese top in Lissabon van 18-19 oktober 2007 het 'Ontwerp Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap' goedgekeurd (Verdrag van Lissabon; ook Hervormingsverdrag genoemd).

Op 13 december 2007 is het officieel ondertekend. Het moet op 1 januari 2009 in werking treden. Dit verdrag is inmiddels door Ierland in een referendum afgewezen. Momenteel zoeken de regeringsleiders naar een oplossing voor de Ierse afwijzing en de toekomst van het verdrag. Dit verdrag zal in het vervolg van het rapport aan een bondige analyse worden onderworpen.

De volgende paragraaf besteedt aandacht aan wat Europa is en aan waar Europa voor staat. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan het wordingsproces van de EU en aan de waarden die aan dat proces ten grondslag hebben gelegen. Vervolgens wordt ingegaan op het concept waardengemeenschap.

## 2.2 Europese cultuur

De vraag wat Europa omvat, levert verschillende antwoorden op. Door haar grondlegger Monnet<sup>16</sup> werd de EU beschouwd als "een bondsstaat met een specifiek eigen karakter". West-Europeanen neigen snel onder Europa de Europese Unie te verstaan, terwijl de Raad van Europa daar een ruimere invulling aan geeft. Anderen geven aan Europa een meer geografische invulling, waarbij het continent Europa van de Atlantische Oceaan tot de Oeral en van de Noordkaap tot Middellandse Zee reikt. Weer een andere benadering gaat uit van een culturele perspectief waarin de bronnen van de Europese cultuur historisch gezien terugreiken tot in Perzië en de Westerse Europese cultuur zich uitstrekt tot Australië. Al deze benaderingen hebben wel gemeenschappelijke vertrekpunten. Enerzijds vanuit de door de EU-landen overeengekomen politieke verklaringen met als resultaat gemeenschappelijke rechtsregels, en anderzijds vanuit een geografisch fundament.<sup>17</sup>

---

16 | Jean Monnet was samen met Robert Schuman de geestelijke vader van het Schumanplan, dat leidde tot de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal, de voorloper van de EU.

17 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1996, p. 21 e.v.

De fundamente van de Europese eenheidsidee zijn ontstaan in de periode na de ondergang van de Oude Wereld in het westelijke deel van het Romeinse rijk in de vijfde eeuw. Deze zijn religieus, moreel en intellectueel van aard. Het religieuze fundament wordt in overwegende mate gevormd door de joods-christelijke traditie. Het leven van Europeanen was doortrokken van spiritualiteit. Die spiritualiteit beïnvloedde de wenselijke cultuur zodanig dat vanaf de vijftiende eeuw een visie rees op Europa als een gemeenschap van christelijke staten. Zo werd het verkeer tussen deze staten beheerst door het beginsel van machtsevenwicht en door een christelijk gefundeerd Europees volkenrecht.<sup>18</sup>

De Europese cultuur wordt, mede door de joods-christelijke traditie, gekenmerkt door eerbied voor het leven, de waarde van de menselijke persoon als beelddrager Gods,<sup>19</sup> het openlijk bekritisieren van politieke machten en 'godheden', het gedachtegoed dat gelovigen pelgrims zijn op doorreis en zich geen blijvende stad op aarde moeten toe-eigenen en de morele oproep tot het beschermen van de zwakken. Deze kenmerken zijn typerend voor de Europese cultuur. De Europese eenheidsidee heeft zijn intellectuele fundament in het oude Griekse en Romeinse denken en het moderne humanisme.<sup>20</sup>

Het begrip 'Europa' werd in het laatste kwart van de achttiende eeuw, toen het humanisme verwereldlijkte, het synoniem voor het begrip beschaving en onafhankelijk van de christelijke gebruiksbetekenis.<sup>21</sup> In intellectuele kringen werd Europa gekenmerkt door een in verschillende staten verdeelde republiek, gefundeerd op gelijke beginselen van publiekrecht, openbaar bestuur en internationale orde.<sup>22</sup>

Europa ontwikkelde zich in de loop van tijd steeds verder. Zo ontstond een nieuw Europa dat in belangrijke mate getypeerd werd door ideologieën, wetenschappelijke denkbeelden, verscheidenheid van geloofsovertuigingen, nationale culturen en artistieke stijlen en tradities. Vooral de verscheidenheid heeft het Europese proces krachtig bewogen tot verdere ontwikkeling. Deze pluriformiteit raakte echter in de twintigste eeuw dusdanig gepolitiseerd dat zij steeds meer een bron van conflicten werd. Uiteindelijk leidde dit tot twee Wereldoorlogen.<sup>23</sup>

---

18 | De Paus sprak in 1699 voor het eerst expliciet van het 'christelijke Europa'. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1996, p. 21 e.v.

19 | Zie ook het latere personalisme.

20 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1996, p. 23 e.v.

21 | De christelijke idee van gelijkheid van de mensen voor God maakte in deze evolutie plaats voor de 'natuurlijke' rechten van de mens. Zie ook Taylor 2007.

22 | Dit 'moderne humanisme' heeft voor de Europese identiteit de gewetensvrijheid, de mensenrechten en een moraal van pluralisme en tolerantie teweeggebracht. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1996, p. 25 e.v.

23 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1996, p. 26 e.v.

Als gevolg van deze oorlogen kwam een einde aan het onbeperkte vertrouwen in de voortreffelijkheid van de Europese beschaving.<sup>24</sup> Tegelijkertijd werd de Europese gedachte een inspiratiebron in de zoektocht naar eenheid. Het bevorderen van eenheid tussen de staten van Europa werd daarbij een doelstelling waaraan fundamentele waarden ten grondslag lagen. De Europese Gemeenschappen en de Raad van Europa zijn dan ook opgericht met het doel die eenstemmigheid tussen de staten en Europa te stimuleren. Staten kunnen tot deze Europese eenheid toetreden indien zij de waarden en beginselen respecteren en de verdragen, opgesteld op basis van deze waarden, ondertekenen. Europa is hiermee voornamelijk een cultuur geworden, waarbij geografie zeker een belangrijke rol speelt.<sup>25</sup>

‘Eenheid in verscheidenheid’ kenmerkt het karakter van Europa en staat centraal in de grondvesten van de Europese Unie. Ook de grondleggers van de EU, zoals Schuman, Monnet en Adenauer hebben vanaf het begin dat karakter van Europa benadrukt. In 1951 verklaarde Alcide Gasperi: “Het verleden met zijn overeenkomsten en toevalligheden, het heden van verbroken banden laat ons zien dat alleen de vereniging van onze krachten (...) ons verleden kan geven in Europa”.<sup>26</sup> Zo verklaarde Monnet in zijn ‘Mémoires’: “Ieder even representatief voor de eigen cultuur, maar ook even verschillend in het gemeenschappelijk optreden”.<sup>27</sup> Met andere woorden: Europa als een waardengemeenschap met culturele diversiteit. Een Europa dat onder meer gekenmerkt wordt door de joods-christelijke traditie, antieke cultuur en modern humanisme,<sup>28</sup> die in onderlinge samenhang bepalend zijn voor de Europese cultuur. Die cultuur is geen definitief vastliggend feit, maar een gegeven dat voortdurend in ontwikkeling is.<sup>29</sup> Die Europese cultuur wordt ook gekenmerkt door liberale en sociaaldemocratische wortels. Ook die wortels zijn bepalend voor de structuur en het karakter van de Europese samenwerking.<sup>30</sup>

Het beschouwen van Europa als een cultuur maakt haar in beginsel toegankelijk voor nieuwe toetreders. Deze cultuur sluit evenmin uit dat landen die deze cultuur niet delen, zich wel in deze richting kunnen bewegen. De Europese cultuur inspireert tot het aangaan van samenwerkingsverbanden met niet-Europese landen rondom Europa. Zij verzet zich vanuit haar wezen tegen het creëren van nieuwe scheidslijnen

---

24 | Couwenberg 1994.

25 | Ook de Raad van Europa benadrukt dit door te stellen dat: “Only states whose territory lies wholly or partly in Europe and whose culture is closely linked with European culture, should be able to request membership of the organization”. Raad 1994.

26 | Een toespraak van Alcide Gasperi op de Consultatieve Bijeenkomst van de Raad van Europa in Straatsburg, 10 december 1951.

27 | Vertaling van “Chacun aussi représentatif de sa culture d’origine, mais aussi différencié dans l’action commune”.

28 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1996, p. 27 e.v.

29 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1996, p. 28. Zie ook Klink en Klop 2001.

30 | Aangezien dit rapport vanuit het perspectief van de christendemocratie is geschreven, wordt hoofdzakelijk ingegaan op de joods-christelijke (en humanistische) wortels van de EU.

in de wereld. Europa was en is niet alleen een geografisch bepaald begrip of een geografisch en politiek afgebakend gebied. Europa is vooral een cultuur, een idee, een 'hoe', een niet scherp afgebakende ruimte van coöperatie en solidariteit met een bijzondere benaderingswijze van geo-politieke kwesties.

Een afbakening van Europa op basis van geografische of historisch-culturele overwegingen is ook praktisch heel lastig.<sup>31</sup> Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Europese Unie zich tot nog toe heeft onthouden van een officiële geografische en/of historisch-culturele invulling van het begrip 'Europese Staat'.<sup>32</sup> De afbakening van de Europese cultuur wordt desalniettemin voor een essentieel deel bepaald door de toetredingscriteria (Kopenhagen en absorptiecapaciteit) die de EU hanteert bij het verleggen van haar grenzen.

De EU functioneert met lidstaten die zich een onderdeel van de Europese familie voelen en waarin het welzijn van allen een belangrijke overweging vormt voor iedere individuele lidstaat. Hoe relatief en befaamd ook gezien de grote verscheidenheid binnen de Unie, een gedeelde Europese cultuur zal gunstig zijn voor *Gemeinsamkeitsglaube* en het zal het wederzijdse vertrouwen en de solidariteit versterken. Daarnaast blijft de geografische dimensie van Europa van groot belang en is voor de EU, in een context van mondialisering en regionalisering, een regionale rol neergelegd. De recente ontwikkelingen in Europa, de situatie in België (Vlaanderen en Wallonië) en de Kaukasus (Abchazië en Zuid-Ossetië), hebben gevolgen voor nationale staten en voor multilaterale organisaties als de EU. Hier moeten de lidstaten en de EU op voorbereid zijn.

#### Institutionele instelling

De institutionele structuur van de Unie is tot dusver voortdurend in ontwikkeling geweest. Ook in de Schuman-Verklaring werd opgemerkt dat Europa niet in één keer zal worden ontworpen op basis van een enkel plan; het moet worden gevormd via concrete resultaten die eerst een de facto solidariteit moeten creëren.<sup>33</sup> De lidstaten van de EU bevestigden op de top van Parijs in oktober 1972 dat zij hun

31 | Benedikt Anderson bepleitte in 1991 dat alle gemeenschappen die groter zijn dan primordiale dorpen 'imagined communities' zijn, nu de inwoners elkaar niet persoonlijk kennen. In de situatie dat de grenzen van de Europese Unie 'imagined communities' zijn, dan kunnen de grenzen ook veranderen tengevolge van politieke, economische en veiligheidsomstandigheden en onder invloed van actief politiek leiderschap. Ook als gevolg van een toenemende interactie tussen lidstaten van de Unie en omliggende landen via handel en investeringen, professionele uitwisseling en toerisme kan de perceptie van de onderlinge grenzen langzamerhand veranderen. Al bij de oprichting van de EGKS werd bepaald dat elke 'Europese Staat' een verzoek kan indienen tot toetreding. Volgens artikel 98 van het Verdrag van Parijs (1951) en artikel 237 van het Verdrag van Rome (1957).

32 | Zie ook Europese Commissie 1992, p. 11. Zie ook: WRR 2001b, p. 33-36.

33 | De aard en de werkwijze van en de bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen zijn in de loop van tijd steeds aangepast om de materiële taken effectief te kunnen uitvoeren. Deze benadering geldt sinds het Spaak-Rapport, dat als basis diende voor de onderhandelingen over de Euratom- en de EEG-verdragen. Kapteyn en Verloren van Themaat 1998, p. 111.

gemeenschappelijke betrekkingen willen transformeren in een Europese Unie, maar zelfs het EU-verdrag heeft bij de uiteindelijke vestiging van de Europese Unie geen opheldering kunnen geven over haar institutionele organisatie.<sup>34</sup>

Dat de lidstaten in 1952 hun soevereiniteit overdroegen aan de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, is in ieder geval te beschouwen als een ‘revolutionaire doorbraak van het klassieke patroon van de internationale organisatie’.<sup>35</sup> De EU heeft wat haar institutionele structuur betreft in een overwegend instabiel evenwicht verkeerd waarbij haar handelingsvermogen afhankelijk is gebleken van iteratieve institutionele hervormingen.<sup>36</sup> Bij de aanvang van de EU is gekozen voor het stevig verankeren van het rechtsstatelijke element in haar structuur. Hierin heeft het Hof van Justitie de grondslag gezien voor de totstandbrenging van een Europese rechtsgemeenschap waarin ook de rechtsbescherming van de individuele burger betamelijk is gewaarborgd.

De Unie respecteert de statelijke identiteit van de lidstaten en beschouwt hen als de ‘masters of the constitutive treaties’.<sup>37</sup> De EU is een samenwerkingsverband waar niet alleen de lidstaten maar ook burgers deel van uitmaken.<sup>38</sup> Zij beschikt over eigen organen voor bestuur en rechtspraak en over bevoegdheden die de lidstaten aan haar hebben overgedragen. Haar recht kan directe werking hebben en geniet, bij onverenigbaarheid, in bepaalde gevallen voorrang boven nationale maatregelen. De burgers van de EU genieten vrijheid van verkeer en vestiging in alle lidstaten en kunnen de rechten die hun krachtens het Handvest van de grondrechten van de EU toekomen, onbelemmerd uitoefenen. De Europese Unie is een samenwerkingsverband van staten, waarin de burgers van de lidstaten ook burgers van de Unie zijn.<sup>39</sup>

De inhoud van de functie van de Europese Unie zal in de volgende paragraaf worden toegelicht. Hierbij staan de waarden en doelstellingen die aan het optreden van de EU ten grondslag liggen centraal.

## 2.3 De Europese Unie als waardengemeenschap

De Tweede Wereldoorlog maakte duidelijk dat Europese samenwerking noodzakelijk is om de vrede in het toekomstige Europa te bewaren en de Europese economie te herstellen. De handhaving van vrede en welvaart werd de fundamentele drijfveer van het Europese integratieproces. Het besef ontstond dat vrede meer behelst dan

---

34 | Kapteyn en VerLoren van Themaat 1998, p. 48. Bieber et al. 1985, p. 8.

35 | Timmermans 1995, p. 6.

36 | Scharpf 1999.

37 | Dat blijkt uit artikel 6 lid 3 EU.

38 | Dit blijkt uit het recht op vrijwillige uittreding en uit de Unie-burgerschap dat het Verdrag van Lissabon aanmerkelijk heeft versterkt en aangevuld. Hoeksma 2008.

39 | Voor het eerst gepubliceerd in: Hoeksma 2007, p. 22.

louter de afwezigheid van conflicten tussen staten en volkeren; een wezenlijke voorwaarde voor een vreedzame en welvarende samenleving vormen het respect voor de mens en de fundamentele vrijheden en een organisatie van de staat en van de betrekkingen tussen staten op basis van de beginselen van vrijheid, democratie en gelijkheid. Deze zogenaamde rechtsstaatgedachte is een vast onderdeel van het integratieproces.<sup>40</sup> Daarbij is het tot stand brengen van een steeds hechter verbond tussen volkeren van Europa de bestaansgrond.

### 2.3.1 Waardengemeenschap

De Europese Unie onderscheidt zich, behalve door geografische en culturele kenmerken, door haar fundamentele principes, doelstellingen en taken. De Europese Unie heeft als onderliggend politiek doel het waarborgen van vrede, vrijheid en welvaart in Europa. Zij bestaat uit lidstaten en burgers en heeft de intentie om concrete doelen te realiseren.<sup>41</sup> De EU is naast een economisch en politiek samenwerkingsverband een Europese waardengemeenschap. In het perspectief van een waardengemeenschap is de EU meer dan een verzameling van enkele miljoenen burgers, een samenstel van bestuurslagen, een gemeenschappelijke markt en een gemeenschappelijke munt. In dat concept is de EU meer dan een financieel-economische organisatie of juridisch-bestuurlijke constructie; zij is een cultureel project: een waardengemeenschap die daaraan ten grondslag ligt.

De gemeenschappelijke en institutioneel verankerde liberaal-democratische waarden van vrede, vrijheid en welvaart evenals de introductie van ‘rule of law’, zijn de fundamentele van de Europese Unie. Al in 1957 werd gesproken van vrede, rechtvaardigheid en solidariteit en werd harmonie, balans, duurzaamheid, concurrentievermogen, convergentie, sociale bescherming, gelijkheid en cohesie beschouwd als basisbeginselen van de Europese samenwerking.<sup>42</sup>

De ontwikkeling van de Europese waardengemeenschap is in de eerste plaats het gevolg van de omvangrijke jurisprudentie van het Hof van Justitie in het kader van schendingen van fundamentele rechten<sup>43</sup> en als gevolg van de wetgeving in het kader van de interne markt. Bovendien rekent het Hof fundamentele rechten tot een integraal onderdeel van de algemene principes van het gemeenschapsrecht en onderwerpt deze aan zijn bescherming.<sup>44</sup> Ook het Europees Parlement heeft

40 | De Raad van Europa hanteerde deze rechtsstaatgedachte al in 1948 als voorwaarde voor zijn lidmaatschap.

41 | De Schoutheete 2000, p. 5.

42 | In het EG-verdrag en de bijbehorende preambules.

43 | Zoals de vrijheid van meningsuiting, godsdienst, vereniging, het recht op gelijke behandeling van mannen en vrouwen, het gelijkheidsbeginsel etc. Het Hof heeft een bevoegdheid met betrekking tot mensenrechtenkwesties (artikel 46 EU).

44 | Het Hof laat zich hierbij inspireren door drie Europese rechtsbronnen: het gemeenschapsrecht, de gemeenschappelijke constitutionele traditie van de lidstaten en het EVRM. Zaak C-29/69, r.o. 7. Burkens en Kummeling 1993; De Lange en Prechal 1994. Macía 2000, p. 185-205; Barents 1999, p. 65-66.



systematisch gepleit voor de constitutionalisering van grondrechten binnen het EU-verband.<sup>45</sup> Het stelde in 1984 het ontwerpverdrag voor de Europese Unie op, dat voorzag in een sanctiemechanisme voor lidstaten die de beginselen van democratie en rechtsstaat ernstig en voortdurende zouden schenden.

De jurisprudentie van het Hof is in het Verdrag van Maastricht onderstreept door in de preambule de gehechtheid van de lidstaten uit te drukken in “de principes van vrijheid, democratie en respect voor de mensenrechten en fundamentele vrijheden en de rule of law.” Dit verdrag bepaalde dat de Unie de fundamentele rechten zal respecteren. Het heeft het concept van het Europees burgerschap ingevoerd, teneinde de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten te versterken. Dat concept heeft door de invoering van politieke en economische rechten en de diplomatieke voordelen voor burgers sterk bijgedragen aan de ontwikkeling van de Europese waardengemeenschap.

Het Verdrag van Amsterdam (artikel 6 lid 1 EU) stelde dat de Unie gegrondvest is op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat. Het stelde tevens dat de Unie de grondrechten, die voortvloeien uit het EVRM en de constitutionele tradities van de lidstaten, moet eerbiedigen als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.

Het waarborgen van de grondrechten is een van de beginselen waarop de Europese Unie is gebaseerd. Een versterkte bescherming van de grondrechten is noodzakelijk. Die versterkte bescherming moest volgens de Europese Raad van Keulen gerealiseerd worden door die rechten zichtbaarder te maken in een handvest.<sup>46</sup> Daartoe is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) tot stand gekomen, dat een illustratie is van de ontwikkeling van de Europese waardengemeenschap. Deze ontwikkeling blijkt ook uit de verklaring die op de topconferentie van staats- en regeringsleiders in Kopenhagen is ondertekend. Daaruit volgt dat een democratisch regeringsstelsel een politieke voorwaarde is voor het lidmaatschap van de Unie waarbij de rechtsstaat, de eerbiediging van de mensenrechten en respect voor minderheden dienen te worden gewaarborgd.

Tot slot heeft het Verdrag van Lissabon, dat het Handvest van grondrechten in de verdragen van de EU heeft geïntegreerd, een bijzonder belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de Europese waardengemeenschap. Daarmee heeft dit verdrag voorzien in de vervolmaking van het burgerschap van de Unie.

De specifieke waarden en beginselen van de Europese Unie zullen in de volgende paragraaf aan de orde komen.

---

45 | Barents 1999, p. 64.

46 | Conclusies van Voorzitterschap juni 1999.

### 2.3.2 Waarden en beginselen van de Europese Unie

De EU is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat. Deze waarden dienen in de lidstaten maatschappelijk verankerd of in sociologische zin geïnstitutionaliseerd te zijn. De Europese Unie heeft deze beginselen tot grondbeginselen van de EU verheven.

Al in de Schuman-Verklaring werd bepaald dat het verenigd Europa zou moeten worden opgebouwd door middel van concrete verwezenlijkingen, waarbij een feitelijke solidariteit als uitgangspunt zou worden genomen.<sup>47</sup>

In de oprichtingsverdragen van de Unie werden bij de totstandkoming geen verklaringen over fundamentele rechten aangenomen. De zich uitbreidende agenda van de EU-integratie, de gevoelde lacune alsmede de jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de rechten van de mens<sup>48</sup> leidden in de jaren tachtig tot een groeiende belangstelling voor deze rechten.<sup>49</sup>

#### *Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie*

De lidstaten zijn aangesloten bij diverse internationale verdragen die de eerbiediging van de gemeenschappelijke waarden tot doel hebben. De noodzaak van een coherente en duidelijke samenstelling van alle grondrechten resulteerde in 2000 in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Dat handvest bekrachtigt dat de EU is uitgegroeid tot een rechts- en waardengemeenschap.

Het Handvest heeft op dit moment geen juridisch bindende kracht voor de lidstaten, maar krijgt dat wel indirect door de verwijzing in artikel 6 lid 1 EU voor de instellingen en organen van de Unie en voor de lidstaten voor zover zij uitvoering geven aan EU-wetgeving. Dit is vanuit een juridisch perspectief hoofdzakelijk een verduidelijking van de al bestaande binding aan grondrechten.<sup>50</sup> Met het Verdrag van Lissabon wordt dit handvest onderdeel van de verdragen en krijgt daarmee bindende kracht.

---

47 | Schuman-Verklaring.

48 | Waaronder de uitspraak in de zaak Matthews.

49 | Zo werd in artikel 6 EU opgenomen dat de EU de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het EVRM en uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, moet eerbiedigen. Sinds 7 december 2000 is ook het Handvest van de grondrechten van de EU het bewijs van die nieuwe aandacht. Zie Sap 2003. Volgens Sap is deze aandacht het gevolg van de toelatingseisen die worden gesteld aan nieuwe leden uit Midden- en Oost-Europa tot de Raad van Europa en de EU evenals de uitgebreide bepalingen in het samenwerkingsverdrag tussen de EG en een groot aantal ontwikkelingslanden.

50 | Dit blijkt ook uit de algemene bepalingen van het Handvest en de daarbij behorende officiële toelichting.

De waarden die in het Handvest zijn opgenomen, reiken veel verder dan economische groei of monetaire en politieke stabiliteit. Het Handvest baseert zich op geestelijk en moreel erfgoed en op waarden, die kunnen functioneren als een nieuwe gemeenschappelijke saamhorigheid van burgers, overheid en de EU. Er is een duidelijke wil om de waarden daadwerkelijk te handhaven. De grondrechten vormen een zeer belangrijke categorie beginselen, waarvan de eerbiediging door het Hof van Justitie wordt bevorderd. Een lidstaat die de grondbeginselen (neergelegd in artikel 6 EU) ernstig en stelselmatig schendt kan onder meer het stemrecht in de Raad worden ontnomen.<sup>51</sup>

Het Handvest bevat de ondeelbare en universele waarden van waardigheid, vrijheid, gelijkheid, solidariteit, burgerschap en rechtspleging. Het Handvest bevat rechten die niet beschermd zijn in het kader van het EVRM. Het gaat in het bijzonder om de bescherming van gegevens, bio-ethiek en het recht op behoorlijk bestuur.<sup>52</sup> Het Handvest zal met het Verdrag van Lissabon een onderdeel worden van het Verdrag betreffende de Europese Unie en krijgt hiermee bindende kracht. Hieronder worden deze rechten verder uitgewerkt.

#### UITGEWERKTE RECHTEN HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE EU

##### Menselijke waardigheid

De bescherming van menselijke waardigheid heeft betrekking op het recht op leven en een verbod op de doodstraf, het recht op menselijke integriteit, het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, het verbod van slavernij en dwangarbeid (artikelen 2 t/m 5).

##### Vrijheid

Het Handvest ziet bovendien toe op het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, de bescherming van persoonsgegevens, het recht op huwelijk en gezinsvorming, de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en van informatie, de vrijheid van vergadering en vereniging, de vrijheid van kunsten en wetenschappen, het recht op onderwijs, de vrijheid van beroep en het recht om te werken, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op eigendom, het asielrecht, de bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering (artikelen 6 t/m 19).

##### Gelijkheid

Het stelt dat een ieder gelijk is voor de wet en het specificeert die notie door te verwijzen naar de non-discriminatie, de eerbiediging van culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid, de gelijkheid van mannen en vrouwen en de beschermwaardige positie van kinderen, ouderen en gehandicapten (artikelen 21 t/m 26).

##### Solidariteit

---

51 | Aldus artikel 7 EU.

52 | De Raad van Europa beschikt wel over het zogenaamde 'Europees Sociaal Handvest'. Het waarborgt economische, sociale en culturele rechten.

Het Handvest beschermt bovendien het recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming, het recht op collectieve onderhandelingen en collectieve acties, het recht op toegang tot arbeidsbemiddeling, de bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag, rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, het verbod op kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk, het recht op bescherming van het gezins- en beroepsleven, het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand, het recht op gezondheidsbescherming, het recht op toegang tot diensten van algemeen economisch belang, het recht op milieubescherming en het recht op consumentenbescherming (artikelen 27 t/m 38).

#### Burgerschap

Ten behoeve van het Europese burgerschap beschermt het Handvest het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen van het Europees Parlement en bij gemeenteraadsverkiezingen, het recht op behoorlijk bestuur, het recht op toegang tot documenten van de instellingen, het recht om beroep te doen op de ombudsman, het recht op petitie en het recht op diplomatieke en consulaire bescherming (artikelen 39 t/m 46).

#### Rechtspleging en rechtsbescherming

Hoofdstuk VI van het Handvest regelt in de artikelen 47 tot en met 50 respectievelijk het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging, het legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen en het 'Ne bis in idem'<sup>53</sup> beginsel.

#### Andere Europese verdragen

Ook de in het EG-verdrag en het EU-verdrag opgenomen beginselen zijn kenmerkend voor de EU. Het gaat hier om het beginsel van geattribueerde bevoegdheden, het subsidiariteitsbeginsel, het proportionaliteits- of evenredigheidsbeginsel, het beginsel van gemeenschapstrouw, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van transparantie of openheid. Deze beginselen zijn van toepassing binnen de rechtsorde van de EU. Zij kunnen het optreden van de instellingen reguleren en tot de grondslagen van het institutionele recht behoren of een meer materieelrechtelijk karakter dragen. Deze beginselen omvatten eisen die aan de 'Europese overheid' worden gesteld.<sup>54</sup>

Zoals al aangegeven, verwijst onder meer artikel 6 van het EU-verdrag naar het EVRM en de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten als bron voor grondrechten, die de EU dient te eerbiedigen. Deze verwijzing impliceert en bevestigt dat de Unie gegrondvest is op gemeenschappelijke waarden en beginselen, waaronder burgerlijke grondrechten. De Unie heeft zich tevens voorzien van de

---

53 | Het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft.

54 | De zogenaamde algemene beginselen van het gemeenschapsrecht genoemd. Hirsch Balin 1989, p. 128-145. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1996, p. 193 e.v.

nodige middelen om het waarborgen van die waarden, door zowel de Unie als de lidstaten, te bevorderen.

Het Verdrag van Lissabon verwijst ook expliciet naar de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa, die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van universele waarden. In dit verband refereert het naar eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten.<sup>55</sup>

De gemeenschappelijke waarden en uitgangspunten voor Europa vertonen veel verwantschap met de in het christendemocratische gedachtegoed aanwezige waarden, zoals solidariteit, rentmeesterschap, publieke gerechtigheid en gespreide verantwoordelijkheid. In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de toegevoegde waarde van de EU als waardengemeenschap.

## **2.4 Toegevoegde waarde van de EU als waardengemeenschap**

De Europese Unie wil graag een ‘union of values’ zijn; een waardengemeenschap waarin het niet primair gaat om materiële belangen. Zij heeft ambitieuze gezamenlijke doelstellingen op het gebied van veiligheid, energie, klimaatverandering, innovatie, etc.<sup>56</sup> Na het Verdrag van Maastricht werd het economische karakter van de Unie beïnvloed door een Europees mensenrechtenbeleid met een vaste mensenrechtenclausule in alle overeenkomsten met derde landen; een gedragscode voor wapenleveranciers; een reeks richtlijnen met betrekking tot kinderen, doodstraf, mensenrechtenactivisten en marteling; bijzondere mensenrechtendialogen met landen als China en Rusland; het Handvest van de grondrechten van de EU; uitgebreide jaarrapportages over mensenrechten; een jaarlijks discussieforum; en een speciaal EU Bureau voor de Grondrechten.

De Europese Unie beschikt over een stelsel van normen en waarden, met democratie en mensenrechten als kern, dat zij ook in de rest van de wereld wil uitdragen. Zij gaat uit van de hoop op een stabiele wereldorde gegrondvest op mensenrechten en Europa als het continent van de humane waarden, de Bill of Rights, de Magna Charta, de Franse revolutie en de val van de muur; het continent van de solidariteit, de vrijheid en de diversiteit, wat het respect inhoudt voor andermans talen, culturen en tradities. Een Europese Unie die als enige grens democratie en mensenrechten in de hand neemt.<sup>57</sup>

---

55 | Artikel 1 bis VEU.

56 | Mededeling Europese Commissie 2007a, p. 2 e.v.

57 | Verklaring van Laken.

De Europese Unie hanteert deze waarden en beginselen voor haar lidstaten en bevordert de naleving daarvan. De Unie kan bepaalde lidmaatschapsrechten, met inbegrip van de stemrechten in de Raad, schorsen als consequentie voor het ernstig en voortdurend schenden van haar fundamentele beginselen door de lidstaten.<sup>58</sup> De lidstaten kunnen ook besluiten om bilaterale contacten met een lidstaat te mijden als straf voor een bepaald beleid dat (mogelijk) in strijd is met die fundamentele beginselen.<sup>59</sup> Deze maatregelen moeten worden gezien als een signaal aan de kandidaat-lidstaten van Centraal-Europa. Landen die de intentie hebben om tot de Unie toe te treden, moeten deze beginselen in acht nemen.<sup>60</sup>

Evenzo buiten haar interne grenzen tracht de Unie haar waarden uit te dragen. De Europese Commissie heeft in de afgelopen decennia steeds benadrukt dat de Unie een aangewezen actor is voor de verdediging van mensenrechten en democratie. Het feit dat alle lidstaten democratieën zijn en zo op internationaal niveau een uniek gegeven vormen, verleent de Unie een substantieel politiek en moreel gewicht. In de woorden van de Commissie beschikt de EU, als economisch en politiek deelnemer, actief in de hele wereld en eigenaar van een behoorlijke begroting voor buitenlandse steun, over invloed en pressiemogelijkheden die zij ten gunste van de democratisering en de mensenrechten kan laten gelden.<sup>61</sup>

#### Stabilisatie- en Associatieproces

De normenreeks van de Europese Unie maakt dan ook deel uit van het instrumentarium dat zij voor haar externe betrekkingen toepast. De Europese Unie stelt zich op als voorbeeld tegenover landen die op de langere termijn voor lidmaatschap in aanmerking komen. Dit is het duidelijkst gebeurd na de Kososvo-oorlog in 1999 op de Westelijke Balkan, door het introduceren van het zogeheten Stabilisatie- en Associatieproces. Dit proces houdt een nauwer samenwerkingsverband in waarbij de betrokken landen de status van ‘potentiële kandidaten’ voor het lidmaatschap krijgen. De EU heeft in dat kader voor de landen van de westelijke Balkan partnerschappen opgezet met Albanië, Bosnië en Herzegovina, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, en Servië en Montenegro met inbegrip van Kosovo. De Europese Unie stelt zich hierbij op als een voorbeeld van humanitaire waarden en ook als “een model voor het bijleggen van conflicten en het bevorderen van verzoening door nauwe samenwerking om gemeenschappelijke doelen te bereiken, onder eerbiediging van nationale soevereiniteit en territoriale integriteit”.<sup>62</sup> De Europese Unie ziet de eerbiediging van de waarden van democratie, mensenrechten, vrijheid, rechtsstaat, etc. als voorwaarde voor uiteindelijke toetreding en tevens als een middel om vrede en veiligheid in de instabiele regio’s te bevorderen.

---

58 | Artikelen 7 EU.

59 | Zoals het geval was ten tijde van de toetreding van de extreem-rechtse Freiheitliche Partei Österreichs tot de Oostenrijkse regering in 2000.

60 | Aldus artikel 49 EU.

61 | Mededeling Europese Commissie 2001.

62 | Mededeling Europese Commissie 1999.

De EU tracht ook de betrekkingen met andere derde landen op dat waarden-regime te baseren. Zij wil nauw samenwerken met elk land dat haar doelstellingen en waarden deelt en bereid is deze in zijn optreden te ondersteunen.<sup>63</sup>

#### Strategisch partnerschap

De EU richt zich op derde landen in Europa die voorlopig geen perspectief op lidmaatschap hebben, zoals Rusland en Oekraïne. De EU heeft met een aantal landen (Georgië, Oekraïne, etc.) een zogenaamde ‘strategische partnerschap’ ontwikkeld. In juni 2004 nam de Europese Raad het EU strategisch partnerschap aan met de Middellandse Zee-regio en het Midden-Oosten.

#### Europees nabuurschapsbeleid

Voor de buurlanden in Oost-Europa, ten zuiden van de Middellandse Zee en in de zuidelijke Kaukasus hanteert de EU het zogeheten ‘Europees nabuurschap’. Dit is het concept voor een in 2003 geïnitieerd aantal samenwerkingsverbanden dat samenwerking beoogt te realiseren zonder lidmaatschap. Deze samenwerkingsvormen zijn gebaseerd op partnerschap en gemeenschappelijk eigenaarschap. Zij beogen tevens door hervormingen de landen zo nauw mogelijk te betrekken bij de gemeenschappelijke Europese markt en de hierbij behorende wet- en regelgeving. Het Europees nabuurschapsbeleid versterkt de verhoudingen en heeft toegevoegde waarde voor zowel de partnerlanden als de EU. Het zorgt voor een belangrijke mate van integratie en daarbij voor een belang voor de partners op de Europese interne markt.

De EU verwijst in vrijwel alle documenten in verband met dit nabuurschap naar ‘gedeelde waarden’, maar beschouwt de aansluiting van de betrokken landen bij die waarden uitdrukkelijk als het doel van de samenwerking.<sup>64</sup> De Europese Unie heeft inmiddels voor een aantal buurlanden actieplannen opgesteld die onder meer gericht zijn op de versterking van de mensenrechten en democratie. Het CDA beschouwt het nabuurschap per definitie niet als voorportaal van lidmaatschap van de EU. Dit dient ook duidelijk te worden gecommuniceerd naar de landen die als nabuur te kwalificeren zijn.<sup>65</sup>

#### Hulpprogramma’s en beginselen

De EU beschikt voor het uitdragen van haar waarden, naast de zojuist genoemde instrumenten, over verschillende financiële en technische hulpprogramma’s die zij voor een aantal landen binnen en vooral ook buiten Europa heeft opgesteld. In de overeenkomsten die in dit verband worden gesloten, wordt de uitvoering van de overeenkomst afhankelijk gesteld van democratie en het respect voor mensenrechten. Uitgangspunt bij het opnemen van een dergelijke bepaling is onder andere een zinsnede uit het Verdrag van Maastricht die bepaalt dat het ontwikkelingsbeleid van de Unie dient bij te dragen “tot de algemene doelstelling van

---

63 | Dit is door de EU aangekondigd aan het eind van het Europese veiligheidsstrategie 2003.

64 | Europese Commissie 2004b, p. 16.

65 | CDA Europa Manifest 2006, p. 12 e.v.

de ontwikkeling en consolidatie van de democratie en van de rechtsstaat, alsmede tot de doelstelling van eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden”.<sup>66</sup>

De Europese Unie beschikt inmiddels over omvangrijke instrumenten om de eerbiediging van haar waarden binnen maar ook buiten haar grenzen te bevorderen. Een gemeenschappelijk optreden van de Europese landen kan de rest van de wereld ertoe bewegen de fundamentele waarden en beginselen van een rechtsstaat te erkennen. De EU draagt die waarden en beginselen en bevordert het eerbiedigen daarvan. Ook op het wereldtoneel kan de Europese Unie, als een gemeenschap van waarden, de erkenning van en het respect voor die waarden bevorderen. Daartoe heeft zij de nodige middelen, waar de individuele staten maar in veel beperktere mate over beschikken of om verschillende redenen maar beperkt kunnen of zullen inzetten.

Het CDA wil blijvende en goede contacten onderhouden met landen binnen en buiten Europa die van waarde zijn voor de ontwikkeling van de Europese samenwerking.<sup>67</sup> Daartoe kan de Europese waardengemeenschap een belangrijke bijdrage leveren. De EU draagt immers bij tot de waarden die ook de christendemocratie kenmerken. Zij deelt de uitgangspunten van deze ideologie en kan vanwege de mogelijkheid tot gezamenlijk optreden sterk bijdragen tot eerbiediging van fundamentele waarden en beginselen; niet alleen in de Europese Unie, maar ook daarbuiten.

## 2.5 Kopenhagen criteria

De Europese Unie is een waardengemeenschap; dat bleek al uit het voorgaande en wordt nogmaals bevestigd in de criteria die zij hanteert voor toetreding tot de EU. De waardengemeenschap wordt in deze criteria weerspiegeld.

Het Europese politieke en economische integratieproces staat te allen tijde open voor alle Europese landen die bereid zijn de oprichtingsverdragen te tekenen en de complete communautaire wet- en regelgeving te aanvaarden en na te leven. Het staat elke Europese staat in beginsel vrij om een verzoek tot lidmaatschap in te dienen;<sup>68</sup> die staat moet wel beschikken over onder meer een regeringssysteem dat op democratische beginselen gefundeerd is.

De uitbreiding is een gezamenlijk uit te voeren project gebaseerd op gemeenschappelijke beginselen, beleidsvormen en instellingen. Het uitbreidingsbeleid wordt gedefinieerd in het EU-verdrag<sup>69</sup> en is gewijzigd met het Verdrag van Lissabon: “elke

---

66 | Titel XVII, artikel 130 U. Zie Mededeling Europese Commissie 1995.

67 | CDA Europa Manifest 2006, p. 12 e.v.

68 | Aldus artikel 237 van het Verdrag van Rome en Verdrag van Maastricht (artikel F).

69 | Artikel 49.



Europese staat die de in artikel 1 bis bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie". Het Europees Parlement en de nationale parlementen moeten van dit verzoek in kennis worden gesteld. "De voorwaarden voor de toelating en de uit die toelating voortvloeiende aanpassingen van de Verdragen waarop de Unie is gebaseerd, vormen het onderwerp van een akkoord tussen de lidstaten en de staat die het verzoek indient". Er wordt rekening gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding.<sup>70</sup>

De Commissie hanteert drie basisbeginselen om te besluiten over uitbreiding: consolidatie (het verstevigen van de EU-verbintenissen inzake uitbreiding), conditionaliteit (toepassen van eerlijke, maar strenge criteria) en communicatie (communiceren over het uitbreidingsbeleid).<sup>71</sup>

Na de aanvraag van de voormalige communistische landen voor het EU-lidmaatschap, stelde de Europese Raad in 1993 drie toetredingscriteria vast: de 'Kopenhagen criteria'. Deze criteria houden in dat een nieuwe lidstaat op het moment van toetreding:

- stabiele instellingen moet hebben die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen;
- een functionerende markteconomie moet hebben en de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd moet kunnen bieden;
- en in staat moet zijn om te voldoen aan de verplichtingen die het lidmaatschap met zich meebrengt, waaronder steun aan de doelstellingen van de EU.

Een nieuwe lidstaat wordt geacht in staat te zijn de Europese regels toe te passen en te handhaven (top in Madrid, december 1995).

Ook de capaciteit van de Unie om nieuwe lidstaten op te nemen, is een beslissend element.<sup>72</sup> De Europese Commissie benadrukt dat het tempo van de uitbreiding afgestemd moet zijn op de opnamecapaciteit van de EU. Het gaat hierbij om de vraag of de Europese Unie na een uitbreiding kan blijven functioneren zoals zij moet functioneren, maar ook om draagvlak binnen de EU voor een mogelijke uitbreiding. "De absorptiecapaciteit, of juist de integratiecapaciteit, wordt bepaald door de ontwikkeling van beleid en instellingen van de EU, en door de transformatie van kandidaten in goed voorbereide lidstaten. Het vermogen van aspirerende staten om toe te treden tot de Europese Unie wordt nauwgezet beoordeeld door de Commissie op

---

70 | Artikel 49 VEU.

71 | Brede publieke steun is essentieel om het uitbreidingsbeleid te kunnen voortzetten. Ook de Commissie is zich bewust van de bezorgdheid van de Europese burgers over de Europese integratie in het algemeen en de uitbreiding in het bijzonder. Mededeling Europese Commissie 2005a.

72 | Zoals beschreven in het strategiedocument van de Commissie voor 2005 en bevestigd door de Europese Raad van juni 2006.

basis van strikte voorwaarden. De integratiecapaciteit houdt verband met de vraag of de EU op een bepaald moment of in een bepaalde periode nieuwe leden kan opnemen zonder de politieke en beleidsmatige doelstellingen die werden vooropgesteld in de Verdragen in gevaar te brengen. Het is daarom eerst en vooral een functioneel concept”.<sup>73</sup>

Voor een verdere uitbreiding van de Unie geldt het bevorderen van de verdere voltooiing en een betere werking van de interne markt als een belangrijk voorargument. Momenteel is een aantal buurlanden kandidaat voor toetreding tot de Europese Unie, maar een precieze toetredingsdatum voor deze landen is nog niet vastgesteld. Drie landen hebben officieel de status van kandidaat-lidstaat, waarmee de onderhandelingen nog in een beginstadium zijn (Kroatië, Macedonië en Turkije). De EU heeft voorts nog een aantal landen op de Westelijke Balkan perspectief geboden op de status van kandidaat-lidstaat: Albanië, Bosnië-Herzegovina en Servië, Montenegro en Kosovo<sup>74</sup>. Deze laatste landen moeten als voorwaarde voor die status eerst belangrijke hervormingen doorvoeren.

Vanuit een christendemocratisch oogpunt moet uitbreiding gepaard gaan met een strikte en eenduidige toepassing van de Kopenhagen criteria. Degenen die de EU-waarden delen, mogen toetreden. Daarnaast moet het criterium van absorptiecapaciteit duidelijk worden toegepast en dient het proces te worden onderworpen aan een krachtige democratische controle.<sup>75</sup> Het criterium van absorptiecapaciteit mag echter geen politiek te manipuleren instrument zijn en als een politiek alibi worden gebruikt om toetreding te voorkomen. Dit criterium moet als een van de voorwaarden gelden bij het beoordelen van een aanvraag voor de status kandidaat-lidstaat en moet worden toegepast in het stadium voorafgaand aan het toekennen van een dergelijk status. De publieke opinie speelt door middel van het criterium van absorptiecapaciteit (het aspect van ‘draagvlak’) een belangrijke rol bij verdere uitbreiding van de EU. Hieraan moet meer aandacht worden besteed, ook door de lidstaten van de EU.<sup>76</sup> De opvattingen van burgers over toetreding moeten via de gekozen volksvertegenwoordigers tot hun recht komen; uiteraard slechts voorafgaand aan een besluit om een land een kandidaat-lidmaatschap aan te bieden.<sup>77</sup>

Een duidelijke culturele afbakening van de EU is één van de christendemocratische ambities. Iedereen die de Europese waarden erkent en wil erkennen hoort en mag bij de Europese Unie. De drie kandidaat-lidstaten, Kroatië, Macedonië en Turkije,

---

73 | Mededeling Europese Commissie 2006d, p. 18.

74 | Volgens resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

75 | Mededeling Europese Commissie 2007b, p. 19. Zie ook Ontwerpverslag 2006.

76 | Appreciatie regering 2006.

77 | CDA Europa Manifest 2006, p. 12 e.v. Bij onvoldoende draagvlak voor een toekomstig volledig lidmaatschap zou een Europees land wel een partnerschap kunnen worden aangeboden.

kunnen in principe, mits zij voldoen aan de Kopenhagen criteria en de in december 2004 aangescherpte regels voor toetreding, op termijn lid worden van de Unie. In andere landen op de Westelijke Balkan (Oekraïne, Georgië, etc.) moet de EU stabiliteit, democratie en economische vooruitgang stimuleren. Het is belangrijk deze landen zelfstandig keuzes te laten maken en hen op eigen kracht in te laten spelen op de geo-politieke vraagstukken in hun regio. Deze landen dient nu ten hoogste het partnerschap te worden aangeboden. Een partnerschap is een (strategische) alliantie in aanvulling of vooruitlopend op het kandidaat-lidmaatschap van de EU.<sup>78</sup> Het dient geen voorportaal voor een lidmaatschap te zijn, maar een op maat gesneden samenwerkingsvorm tussen de EU en een zich in het werelddeel Europa bevindende staat. Het biedt een waarnemerschap in de democratische organen van de Unie, maar geen stemrecht. Het biedt ook een bijzondere kans aan staten om zich op te werken naar de EU standaard.

Toetreders moeten dus voldoen aan strenge eisen. Die eisen weerspiegelen de fundamentele waarden en beginselen van de EU. Toetreding is alleen mogelijk als een land bereid is deel uit te maken van de Europese waardengemeenschap en haar waarden te allen tijde te eerbiedigen.

## 2.6 Conclusie

De term 'Europa' refereert aan geografische, historische en culturele elementen die allen bijdragen aan de Europese cultuur. Europa heeft veel te danken aan de joods-christelijke traditie en de Romeinse en Griekse cultuur en het humanisme. Hoe relatief en befaamd ook, gezien de grote verscheidenheid binnen de Unie, een gedeelde Europese cultuur zal gunstig zijn voor *Gemeinsamkeitsglaube* en voor de versterking van het wederzijdse vertrouwen en de solidariteit.

De EU is een samenwerkingsverband van staten, waarin de burgers van de lidstaten ook burger van de Unie zijn. Zij onderscheid zich door geografische en culturele kenmerken en door haar fundamentele principes, doelstellingen en taken. De Europese Unie heeft als onderliggend politiek doel het waarborgen van vrede, vrijheid en welvaart in Europa. Zij is opgericht om economische samenwerking en integratie te bevorderen; maar zij heeft zich in toenemende mate ontwikkeld tot een waardengemeenschap die gefundeerd is op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat. Deze vinden hun oorsprong onder meer in de Europese verdragen, het Handvest voor de grondrechten en het EVRM.

De Europese Unie draagt deze waarden ook uit. Landen kunnen alleen deel uitmaken van de EU als zij voldoen aan de normen en regels, rechten en plichten waarin deze

78 | Idem, p. 12 e.v. EVP 2001, overweging 418. Coalitieakkoord 2007, p. 13. CDA Verkiezingsprogramma 2006-2011, p. 96. Europees Parlement 2005.

waarden tot uitdrukking komen. Europese landen die aan deze rechten en plichten voldoen, kunnen in principe tot de EU toetreden (Kopenhagen-criteria). De toetredingseisen waarborgen dat alleen landen worden toegelaten tot de Unie die de Europese waardengemeenschap erkennen. De EU kan door schorsing van bepaalde rechten die verbonden zijn aan het lidmaatschap van de EU optreden tegen een ernstige en voortdurende schending van de waarden waarop de Unie berust. Een gemeenschappelijk optreden van de Europese landen kan ook de rest van de wereld ertoe bewegen de fundamentele waarden en beginselen van een rechtsstaat te erkennen. Ook op het wereldtoneel kan de Europese waardengemeenschap, vanwege de mogelijkheid tot gezamenlijk optreden, sterk bijdragen aan de erkenning en het respecteren van fundamentele waarden en beginselen.

# 3 | **DE REALITEIT VAN DE EUROPESE UNIE**

De Europese Unie is een gegeven. Een onontkoombare realiteit waar niemand in Europa omheen kan. Deze realiteit wordt gekenmerkt door ongekende stabiliteit, vrijheid, veiligheid, welvaart etc. In die zin is de Europese Unie een succes. Achter het succes van de Europese Unie schuilt echter onvrede van burgers. Het “Nee” in Nederland, Frankrijk en Ierland laat zien dat burgers niet onverdeeld blij zijn met deze onontkoombare realiteit. De realiteit van de Europese Unie is een realiteit met twee kanten: onvermijdelijk, maar niet zonder meer gewild. Dit hoofdstuk handelt over die beide realiteiten.

Het begin van de Europese samenwerking was een uiterst belangrijke zet. Het vormde dé basis voor vrede en veiligheid in Europa, na eeuwen van oorlog en problemen. De Europese Unie zorgde voor economische en politieke stabiliteit en legde zo de basis voor vrede en veiligheid en ruimte voor de democratische rechtstaat. De uitstraling van deze samenwerking is nog steeds duidelijk zichtbaar. Een aantal lidstaten van de EU, zoals Spanje, Griekenland en Portugal, zou niet zo snel van de dictatuur naar democratie zijn omgezwaaid als er geen uitzicht was geweest op het lidmaatschap van de Europese Unie. Ook de ontbinding van het Sovjet-imperium en de terugkeer van voormalige Sovjet-landen naar democratie was anders niet mogelijk geweest. Daarvoor is de eenwording van West en Zuid-Europa onmiskenbaar van invloed geweest.

Behalve het fundament voor vrede en veiligheid is de Europese samenwerking de basis voor een grote Europese binnenmarkt en voor een gemeenschappelijke aanpak van grensoverschrijdende problemen als die rond het klimaat. De bijdrage van de Unie aan de stabiliteit, welvaart en kwaliteit van onze samenleving is substantieel. Als gevolg van marktintegratie is de handel in de EU enorm gegroeid, in Nederland nog meer dan gemiddeld in de EU. De economische ontwikkeling van Europa is veel krachtiger geweest als gevolg van de Europese samenwerking. Deze heeft de individuele burger extra welvaart gebracht en Europa's positie in de wereld enorm versterkt.<sup>79</sup>

Er zijn ook punten waar de EU zich verder moet ontwikkelen en meer aandacht aan moet besteden. De EU moet overeenstemming bereiken over de inhoudelijke en geografische grenzen van Europa. Ook het zwakke democratische en het hoge bureaucratische gehalte van de besluitvorming moet verbeterd worden. Maar bovenal moet de EU de verzwakte betrokkenheid van burgers bij en hun aanvaardbaarheid van het EU-beleid en de Europese samenwerking herstellen. De burgers hebben kritiek op de instituties, de regeldruk en de bureaucratie. Achtereenvolgens wordt daarop ingegaan.

---

79 | CPB 2008. Zie ook Eurobarometer 2006, 2006a en 2007; Treasury 2007, p. 5 e.v.;

### 3.1 Draagvlak voor de EU

De bijdrage van de Europese samenwerking is in het verleden door de meerderheid van de Nederlandse bevolking erkend. Nederland is het land waar de publieke opinie sinds 1952, vergeleken met andere lidstaten, naar verhouding het meest stabiel is geweest.<sup>80</sup> Deze steun is sinds 1994 niet meer zo hoog geweest.<sup>81</sup>

#### 3.1.1 Publieke opinie

Diverse onderzoeken, waaronder de Eurobarometer, laten zien dat Nederlanders vergeleken met andere Europese burgers redelijk positief gestemd zijn en over het algemeen ook redelijk op de hoogte zijn van Europa.<sup>82</sup>

26% van de Nederlanders zegt zich 'erg betrokken' te voelen bij Europese aangelegenheden en 55% zegt te weten en te begrijpen hoe de EU werkt. Slechts 13% van Nederlanders vindt landgenoten goed op de hoogte van Europese politieke zaken; 46% van Nederlanders toont feitelijke kennis over de EU. 79% van Nederlanders vinden het EU-lidmaatschap een goede zaak en 74% vindt dat Nederland daarvan voordeel heeft. Iets minder dan de helft van Nederlanders heeft een positief beeld van de EU en ruim driekwart is optimistisch over de ontwikkelingen in de EU. Nagenoeg twee derde van de Nederlanders vindt dat Nederland vanwege EU-lidmaatschap economisch stabiel is geworden. Nederlanders vinden bovendien dat de EU genoeg rekening houdt met de nationale (78%) en individuele stemmen (53%).<sup>83</sup>

Ondanks de brede steun van de bevolking voor het EU-lidmaatschap, is de meerderheid van de burgers bezorgd over te veel en te snelle veranderingen.<sup>84</sup> Hun bezorgdheid houdt verband met onzekerheid, niet alleen over Europa, maar ook over nationale politieke ontwikkelingen, de optrekkende globalisering en de dreiging van veiligheidsrisico's. De burgers zijn onbekend met de verdere voortgang en institutionele innovatie van de EU.<sup>85</sup> Bovendien vindt maar een beperkt deel van Nederlanders zich 'erg betrokken' bij de EU.

Dat kan van invloed zijn op de aanvaardbaarheid van de Europese Unie.<sup>86</sup> Van oorsprong ontleende het proces van Europese integratie zijn legitimiteit aan resultaten op de drie onderling verweven terreinen van welvaart, vrede en stabiliteit. Het

---

80 | Janssen 2001, p. 135.

81 | CPB en SCP 2007. Eurobarometer 2008.

82 | Eurobarometer 2008.

83 | Zie CPB en SCP 2008; Eurobarometer 2008; Eurobarometer 2007.

84 | Zie Europese Verkenningen 2006, p. 7-21. Nicolai 2006, p. 10 e.v.

85 | Ze hebben op bepaalde terreinen een duidelijke voorkeur voor een Europees optreden, zoals terrorismebestrijding (89%) en bescherming van milieu (82%); en ze houden bij voorkeur onderwijsstelsel, gezondheid en sociale zekerheid en pensioenen op nationaal niveau. Eurobarometer 2007.

86 | Judt 2006 (in het bijzonder deel IV).

aanvaarden van het EU-beleid en het Europese integratieproces is altijd voor een belangrijk deel afhankelijk geweest van de economische opbrengsten die het resultaat waren van de interne markt en de opbrengsten van meer dan vijftig jaar vrede en stabiliteit. Dankzij die resultaten en de redelijk beperkte directe invloed van het integratieproces op het dagelijkse leven van burgers bestond er stilzwijgende instemming of misschien zelfs wel onverschilligheid bij burgers. De bij dat proces betrokken politici hoefden zich derhalve niet al te veel te bekommeren om de legitimering van het Europese beleid via de Europese en nationale politieke lijnen van vertegenwoordiging en verantwoording.<sup>87</sup> Dat lijkt nu te zijn veranderd.

### 3.1.2 Engagement van de burger

Bij het ‘Europese proces’ waren tot voor kort enkel de Europese en nationale deskundigen uit onder meer het bestuur en de politiek betrokken. Er was sprake van stilzwijgend instemmende en verder onverschillige kiezers, zodat die deskundigen zich niet al te veel hoefden te buigen over de legitimering van het Europese beleid.<sup>88</sup> Het selectieve engagement, van slechts het bestuur en de politiek en beperkt de burger, was in het verleden aanvaardbaar dankzij de prestaties van de EU en de relatief beperkte gevolgen die het integratieproces op het dagelijkse leven van burgers had.

Dat engagement is vanaf de jaren negentig aan kracht ingeboet. Nederlanders stemden op 1 juni 2005 ‘neen’ tegen het Grondwettelijk Verdrag. Bij een opkomst van 63,3% gaf 62% van de kiezers aan tegen dat verdrag te zijn. Op dat antwoord was de politiek niet voorbereid. Voorafgaand aan de verkiezingen gaf een overgrote meerderheid van de Tweede Kamer en het complete kabinet immers aan voorstander van het Grondwettelijk Verdrag te zijn.<sup>89</sup> Ook de beperkte opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement maakt de constatering reëel dat de burger op de een of andere manier maar beperkte belangstelling heeft voor Europese politiek.

Tegelijkertijd is de diversiteit van het EU-beleid toegenomen, zodat het niet langer zonder meer onder een enkel thema of onderwerp te vatten is. De Europese Unie is een deel van het dagelijkse leven van burgers geworden. Maar de tastbare resultaten van de Europese samenwerking voor burgers – vrij reizen en werken, goedkoper bellen en vliegen, gezondheidszorg over de grens, voedselvoorzieningszekerheid, etc. – worden vanzelfsprekend gevonden en niet geassocieerd met de EU.<sup>90</sup> Ook het bestuurlijke systeem van de EU is steeds complexer geworden; soms kan de wal het schip niet keren. Maar in de veronderstelde complexiteit moet voldoende aandacht zijn voor hoe en wat we communiceren over de EU. Het is van belang om de burger

---

87 | WRR 2007e.

88 | WRR 2007e.

89 | Aarts en van der Kolk 2005, p. 133-139. Ook de Ieren stemden tijdens een referendum ten behoeve van het Verdrag van Lissabon tegen.

90 | NRC 11 februari 2008.



niet te onderschatten en hem beter te bereiken, want de EU kan het zich niet veroorloven beleid te voeren dat niet door haar burgers wordt gedragen.

Gelijktijdig signaleren de burgers diverse belangrijke en gecompliceerde maatschappelijke vraagstukken waarvan zij zich afvragen of de EU überhaupt in staat zal zijn om die te beantwoorden. Europese vraagstukken zijn bovendien steeds meer onder de politieke aandacht gekomen. Als gevolg van aanhoudende ontwikkelingen op de vlakken van verbreding, verdieping en uitbereiding van de EU evenals de toenemende internationalisering en de opleving van grondwettelijke debatten is de gemeenschappelijke besluitvormingsprocedures van de EU alsmaar onder druk komen te staan. Ook is de aandacht van burgers en maatschappelijke organisaties daarmee in toenemende mate getrokken. De burgers zijn ongerust over het waarborgen van het belang van de werkgelegenheid en de toekomst van de verzorgingsstaat en vrezen dat het democratisch tekort in het snel veranderende Europa nog groter wordt.<sup>91</sup>

De uitkomst van het referendum omtrent het Grondwettelijk Verdrag gaf aanleiding tot het vraagstuk van aanvaardbaarheid van het EU-beleid (op de langere termijn).<sup>92</sup> Het blijft de vraag of het burgers toentertijd daadwerkelijk ging om Europa. Of vreesden burgers vooral dat een anonieme Europese bureaucratie de controle en macht overneemt, ten koste van de eigen culturele identiteit, nationale soevereiniteit en de vrijheid om de dingen anders te regelen dan andere Europese landen? In veel gevallen snappen burgers simpelweg niet waar de Europese besluiten en regelgeving vandaan komen; noch waarom deze noodzakelijk zijn. Veel burgers hebben het gevoel dat zij door de EU worden meegenomen op een 'one-way trip', zonder te weten wat de bestemming of wie de bestuurder is, noch hoeveel die reis zal kosten. Uit analyses is gebleken dat tijdens de campagne voor het Grondwettelijk Verdrag, gezamenlijkheid in de uitgedragen visie van bewindslieden ontbrak en dat de publieke aandacht omtrent dat verdrag vooral geprikkeld werd door onderwerpen waarbij het de regering ontbrak aan een sterke positie en/of aan een helder gezamenlijk standpunt. De regering is in deze analyses verweten dat zij geen leider was van de campagnethema's.<sup>93</sup> De EU was ook in de verkiezingsdebatten geen onderwerp van discussie en werd niet of nauwelijks bediscussieerd omtrent haar nut, belang en

---

91 | In dit verband spraken de regering en de WRR van een dieper liggend Nederlands onbehagen ten opzichte van Europa, tenminste voor zover Europa staat voor 'het EU-beleid van de politieke en bureaucratische elites'. WRR 2007e.

92 | Een analyse van de gebeurtenissen ten tijde van dat referendum valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. In dat kader is er al een omvangrijk aantal publicaties verschenen.

93 | Aarts en van der Kolk 2005, p. 140-141 en 143-144; NRC 4 juni 2005. Zaller 1992. Naar mate de publiciteit toeneemt, zullen mensen, nu ze langer bij het onderwerp in kwestie stil (kunnen) staan, tegenargumenten bedenken, of anders zal er om gestalte te geven aan het beginsel van hoor en wederhoor, meer journalistieke belangstelling zijn voor de actieve zoektocht voor tegenstanders.

wenselijkheid.<sup>94</sup> Bovendien was de Nederlandse politiek te afzijdig: te gemakkelijk werd met de vinger naar de EU als boosdoener gewezen en werden positieve zaken als eigen verdiensten gepresenteerd.

De politieke realiteit van de EU heeft tot gevolg dat het proces van de EU niet meer uitsluitend op grond van specifieke beleidsresultaten kan worden gelegitimeerd. Door de geleidelijke en steeds meer zichtbare transformatie van de EU, van een van oudsher tamelijk economisch, diplomatiek en technisch project in een politieke waardengemeenschap in staat van wording (*in statu nascendi*), vertalen Europese politieke conflicten zich niet langer hoofdzakelijk in botsingen tussen nationale of sectorale belangen. Deze vertalen zich steeds meer in de ideologische en partijpolitieke verschillen van inzicht, zoals in de nationale politieke arena. Dit proces stimuleert het debat over het democratische tekort en over institutionele innovaties die een effectief en input-legitiem beleid waarborgen.<sup>95</sup> Dat heeft geleid tot toenemende politisering van de Europese integratie. Daartoe hebben ook de snelle mondialisering en de opkomst van steeds politiekere en constitutionele debatten bijgedragen. Deze ontwikkelingen vergen meer dan legitimatie op basis van bereikte resultaten; er zijn nieuwe vormen van legitimering nodig.

Dat de traditionele wijze van legitimering wellicht niet meer toereikend is, werd in Nederland relatief laat opgemerkt zodat die tekortkoming des te intenser zichtbaar was. Na het referendum in 2005 lijkt wel het besef te zijn ontstaan dat hoewel de Europese integratie in Nederland op ruime steun kan rekenen, bestendig EU-toekomstbeleid meer moet bieden dan uitsluitende legitimering door het helder maken van de doelen van dat beleid en door na te gaan of die doelen in voldoende mate gerealiseerd zijn. Dat vergt zuivere inhoudelijke prioriteiten en intenties. Duidelijk moet zijn welke doelen de regering wil nastreven, welke keuzes zij maakt en waar zij bereid is concessies te doen. Dit beleid dient vervolgens te worden onderworpen aan een sterk verbeterd communicatiebeleid en tijdige discussies en overleggen in de politiek. Zo kunnen de belangen en de verlangens van de burger worden meegenomen in het besluitvormingsproces en kan naderhand verantwoording worden afgelegd voor het gevoerde beleid. De burger moet in aansprekende taal geïnformeerd worden over het waarom en hoe van concrete beleidskeuzen. Hij moet meer worden betrokken bij het ontwerpen en afwegen van denkbare alternatieven.

Het 'probleem' van de EU is ook het verkeerde beeld dat burgers bij de Europese samenwerking hebben: bureaucratisch, geldverspillend en een overmaat aan regelgeving. Dat beeld heeft de EU vooral dankzij het feit dat 'de zwarte piet' te vaak bij de EU is gezet. De EU heeft met andere woorden te vaak ten onrechte de verantwoor-

---

94 | Dat zou als neveneffect kunnen hebben dat sceptische clichés, zoals 'het machteloze Europese Parlement', 'verspillende en fraudegevoelige regelingen', 'de Brusselse bureaucratie', niet kunnen worden hersteld of gerelativeerd. Aldus Dekker et al. 2002.

95 | Zie ook WRR 2003, p. 238.

delijkheid gekregen voor beslissingen en beleidsconsequenties waar de lidstaten zelf mee ingestemd hebben.

Voor een betere legitimatie van de EU moet Brussel in Den Haag geïntegreerd worden; Europees beleid moet binnenlands beleid worden. De EU moet met andere woorden meer ‘gepolitiseerd’ worden: meer politieke en maatschappelijke aandacht voor het integratieproces. Dat betekent echter meer dan gezamenlijk benadrukken dat Europa belangrijk is. Helder moet worden wat de ambities zijn met de EU, waar de risico’s van die ambities liggen en welk beleid daarmee gepaard gaat. Het politiseren van de EU moet samengaan met een Nederlands EU-beleid dat een duidelijke richting heeft en waarover de politiek de leiding heeft. Dat beleid moet ook voldoende slagvaardig zijn.<sup>96</sup>

Voor het toekomstige Europeebeleid is het scheppen van draagvlak, een belangrijke voorwaarde geworden. Meer politieke en maatschappelijke aandacht voor de EU is daarbij een belangrijke opgave; ook al zijn Europese kwesties vanwege hun complexiteit niet altijd geschikt voor partijpolitieke profilering.<sup>97</sup> De voornaamste verantwoordelijkheid voor de wijze en de uitkomsten van die aandacht en daarmee voor het Europese project ligt bij de nationale politiek en ook de maatschappelijke schakels.<sup>98</sup> Hiertoe moeten de controverses opgezocht en uitgedragen worden teneinde de betrokkenheid van burgers te vergroten. Het moet duidelijk worden dat Europa de kloof tussen onze mondiale ambities en onze nationale werkelijkheid kan verkleinen. De zegeningen van en de uitdagingen voor de Europese samenwerking moeten helder worden gebracht. Zodat het belang van een continue en legitieme Europese samenwerking ook in de gevoelens van burgers kan doordringen.<sup>99</sup>

De realiteit van de EU is meer dan de economische en politieke voordelen van de Europese samenwerking; deze omvat ook haar legitimiteit. De legitimiteit van de EU hangt samen met het engagement van burgers, maar ook met de vraagstukken van de toekomst en de vraagstukken van het heden. Daarvoor is onder meer nodig een echte eenheid van opvattingen over de inhoudelijke en geografische grenzen van Europa te realiseren en tegelijkertijd het besluitvormingsproces van de EU democratischer en doorzichtiger te maken. Het Verdrag van Lissabon probeert daartoe een wezenlijk aandeel te leveren. De volgende paragraaf besteedt aandacht aan dat verdrag.

---

96 | WRR 2007e.

97 | Politiseren kan namelijk ook risico’s hebben voor politici die bestuurlijk verantwoordelijk zijn. Het is niet heel waarschijnlijk dat wat nationaal aanspreekt internationaal kan worden gerealiseerd, of wat internationaal effectief is nationaal politiek wordt beloofd. CPB en SCP 2007, p. 69-71.

98 | Van Grinsven et al. 2006, p. 30.

99 | Zie CPB en SCP 2007, p. 69-71 en Breimer 2006.

## 3.2 Verdrag van Lissabon

Als antwoord op de zorgen van de Europese burgers en om de Europese samenwerking te bevorderen werden tijdens de Europese Raad op 22 en 23 juni 2007 de hoofdlijnen van het Verdrag van Lissabon (of het Hervormingsverdrag) vastgesteld. De Europese staatshoofden en regeringsleiders accordeerden op 18 en 19 oktober tijdens de informele top in Lissabon de tekst van dit verdrag. Het Verdrag van Lissabon<sup>100</sup> is op 13 december 2007 officieel in Lissabon ondertekend. Er wordt naar gestreefd dit verdrag voor 1 januari 2009 in alle landen te ratificeren. In juli 2008 heeft Ierland in een referendum tegen dit verdrag gestemd. Daarmee is de ratificatie van het verdrag onzeker geworden.

Het Verdrag van Lissabon moet de uitgebreide EU slagvaardiger maken en de democratische legitimiteit en de cohesie van haar optreden naar buiten verbeteren. Het voorziet de EU daartoe van een wettelijk raamwerk en rechtsinstrumenten. Het verdrag van Lissabon is in formele zin een wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de EG. Het EU-verdrag behoudt zijn naam (hierna: VEU) en het EG-verdrag wordt het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

Wat verandert er met het Verdrag van Lissabon? Qua instituties gaat het om het volgende: de Unie krijgt rechtspersoonlijkheid; de eerste en de derde pijler worden samengevoegd; er wordt een nieuwe invulling voor het bereiken van gekwalificeerde meerderheid geïntroduceerd; de gezamenlijke besluitvorming tussen het Europees Parlement en de Raad van Ministers zal in nog meer gebieden gelden als gewone wetgevende procedure; er komt een vast voorzitterschap van de Europese Raad (voor een periode van tweeënhalf jaar); de introductie van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse zaken en Veiligheidsbeleid; het recht van initiatief voor burgers; en verhoging van democratische participatie. De intentie van het verdrag is een democratischer en efficiënter Europa met een sterkere fundering in waarden en met een sterkere positie op het wereldtoneel. Op al deze vier doelen wordt meer in detail ingegaan.

### 3.2.1 Een democratischer en transparanter Europa

Het Europees Parlement en de nationale parlementen krijgen meer zeggenschap. Er komt meer inspraak voor de burger (burgerinitiatief) en meer duidelijkheid over wat op Europees niveau en wat op nationaal niveau moet worden geregeld.

Rol Europees Parlement

---

100 | Hierna wordt louter bondig ingegaan op democratischer en efficiënter Europa, zijn rol bij het bevorderen van waarden en de rechten van burgers en zijn rol op het wereldtoneel. Deze aspecten zijn de belangrijkste veranderingen van het Verdrag van Lissabon.

Het rechtstreeks door de burgers gekozen Europees Parlement krijgt meer zeggenschap in wetgeving, begroting en internationale overeenkomsten van de EU. De Raad, die de nationale regeringen vertegenwoordigt, moet op veel terreinen samen met het Europees Parlement beslissen. Het Europees Parlement zal, als enige direct door burgers gekozen instelling, zijn bevoegdheden en politiek gewicht binnen de ‘institutionele triangel’ (de Commissie, de Raad en het Europees Parlement) enorm zien groeien. Het krijgt op meer terreinen medebeslissingsbevoegdheid (landbouw, handel, justitie & politie).

#### Rol nationale parlementen

De bevoegdheden worden preciezer afgebakend, zodat de verhouding tussen de lidstaten en de Europese Unie duidelijker wordt. Het verdrag bevat een protocol betreffende de diensten van algemeen belang en bepaalt dat de bepalingen van de Verdragen op generlei wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren.

Het Verdrag van Lissabon introduceert nieuwe regels in het kader van de subsidiariteitstoets. Deze regels zorgen voor een nauwere betrokkenheid van nationale parlementen bij het EU-beleid. Zij krijgen een ‘gele-kaart’: als ten minste een derde van de nationale parlementen van oordeel is dat een ontwerp van wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, moet het ontwerp opnieuw in overweging worden genomen. Op grond van de heroverweging kan de Commissie of de instantie(s) van wie het ontwerp van wetgeving uitgaat, gemotiveerd besluiten het ontwerp te handhaven, te wijzigen of in te trekken.<sup>101</sup>

Daarnaast introduceert dit verdrag de zogenaamde ‘oranje-kaart’: als ten minste een gewone meerderheid van alle nationale parlementen gemotiveerd stelt dat een voorstel voor een wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, moet het voorstel opnieuw in overweging worden genomen. De Commissie kan dan gemotiveerd besluiten het ontwerp te handhaven, te wijzigen of in te trekken. Besluit de Commissie om het voorstel te handhaven, dan kan de Raad van Ministers met 55% van de stemmen, of een meerderheid in het Europees Parlement, het hele voorstel schrappen.<sup>102</sup>

Tezamen met de grotere rol van het Europees Parlement versterkt dit het democratisch karakter en de legitimiteit van de EU. Bovendien kan een lidstaat overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen besluiten zich uit de Unie terug te trekken.<sup>103</sup>

#### Rol van de burger

---

101 | Artikel 7 lid 2 Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, geïntroduceerd met het Verdrag van Lissabon.

102 | Artikel 7 lid 3 Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

103 | Artikel 49 A VEU.

De burgers krijgen in het verdrag het zogenaamde ‘*recht van initiatief*’. Zij kunnen bij minstens één miljoen stemmen uit een aantal lidstaten, de Commissie ertoe bewegen een voorstel in te dienen over de desbetreffende kwestie. Het verdrag erkent het belang van dialoog tussen burgers, maatschappelijke organisaties en de instellingen van de Unie, in het bijzonder de Commissie. Zo kunnen maatschappelijke organisaties en burgers deel nemen aan het Europese besluitvormingsproces. De zittingen van de Raad zijn openbaar wanneer hij debatteert en stemt over Europese wetgeving. Door de transparantie en het openbaar karakter van de zittingen wordt participatie van maatschappelijke organisaties vergemakkelijkt, terwijl de media burgers kunnen informeren over de debatten die in de Raad plaatsvinden. Dialoog in het kader van sociale kwesties wordt bevestigd door de erkenning van diverse consultatiemogelijkheden, in het bijzonder de ‘Tripartiete Sociale Top’ tussen Europese sociale partners en de Unie.<sup>104</sup>

### 3.2.2 Een efficiënter Europa

#### Besluitvorming

Het Verdrag van Lissabon introduceert flexibeler functionerende instellingen die de Unie van 27 lidstaten kunnen ‘regeren’. Het voert vereenvoudigde werkwijzen en stemprocedures in en meer mogelijkheden om actie te ondernemen op terreinen waar uitdagingen voor de EU liggen. De besluitvorming wordt doeltreffender en efficiënter. De Raad zal op meer beleidsterreinen ‘bij gekwalificeerde meerderheid’ stemmen. Deze ‘gekwalificeerde meerderheid’ zal vanaf 2014 worden berekend op basis van een ‘dubbele meerderheid’.<sup>105</sup>

#### Bestuur van de EU

Het bestuur van de EU wordt stabiel en beter gestructureerd. Het verdrag introduceert de functie van een vaste voorzitter van de Europese Raad, die voor tweeënhalf jaar wordt gekozen. De verscheidenheid van het Europees gegeven is important, maar de organisatie moet werkzaam zijn. Daartoe kan de introductie van deze functie bijdragen. Daarnaast zal de Europese Commissie per 2014 worden verkleind en wordt het voorzitterschapregime aangepast. De verkiezing van de voorzitter van de Commissie worden direct verbonden met de resultaten van de Europese verkiezingen. Ten behoeve van de samenstelling van het Europees Parlement en een kleinere Commissie worden nieuwe regels ingevoerd. Ook de regels voor de samenwerking en de financiën worden in het verdrag verduidelijkt.<sup>106</sup>

104 | Deze sociale top heeft tot taak om op permanente basis het overleg tussen de Raad, de Commissie en de sociale partners te verzekeren. De sociale partners worden dan in staat gesteld om in het kader van hun sociale dialoog een bijdrage te leveren aan de verschillende onderdelen van de geïntegreerde economische en sociale strategie.

105 | Hierbij tellen zowel het aantal lidstaten als het aantal inwoners mee. Een besluit wordt goedgekeurd indien het wordt gedragen door ten minste 55% van de lidstaten die minimaal 65% van de EU-bevolking vertegenwoordigen.

106 | Op het budgettair terrein krijgt het Europees Parlement hetzelfde besluitvormingsrecht als de Raad, in het bijzonder met betrekking tot de goedkeuring van de complete jaarlijkse begroting. In de huidige situatie heeft de Raad het laatste woord in de zogenaamde

Het Verdrag van Lissabon maakt tevens mogelijk dat de EU effectiever kan optreden op voor de burger belangrijke terreinen als terreur- en criminaliteitsbestrijding, die onder 'vrijheid, veiligheid en justitie' vallen, energie, klimaat, onderzoek en innovatie, etc.

### **3.2.3 Een Europa van waarden**

De democratische waarden en de doelstellingen die aan de EU ten grondslag liggen, worden in het Verdrag van Lissabon verduidelijkt en versterkt. Deze waarden laten de Europese burgers, maar ook de wereld, zien wat de EU te bieden heeft.

In de woorden van de Commissie zijn solidariteit en veiligheid het bindmiddel tussen de Unie, de lidstaten en de Europese burgers. Zij weerspiegelen een Unie die staat voor wederzijdse steun en bescherming.<sup>107</sup> Het Verdrag van Lissabon versterkt de verplichting tot solidariteit en de veiligheid in de EU. De EU wordt in dit verdrag geacht haar waarden uit te dragen, nieuwe solidariteitsmechanismen in te voeren en de Europese bevolking beter te beschermen. Bovendien wordt het Handvest van de grondrechten van de EU onderdeel van het VEU en krijgt daarmee bindend karakter.

Het Verdrag van Lissabon garandeert de vrijheden en beginselen die in het Handvest van de grondrechten van de EU zijn opgenomen. De tekst van dat handvest is geen onderdeel van het Verdrag van Lissabon, maar wel heeft het door een verwijzingsartikel in het gewijzigde EU-verdrag de status van bindend recht. Dit bindende karakter geeft nationale rechters de mogelijkheid om aan grondrechten te toetsen.<sup>108</sup> Naast de bestaande burgerrechten en het Handvest van de grondrechten van de EU, introduceert het verdrag nieuwe burgerrechten en politieke en economische rechten.

Het Verdrag van Lissabon markeert tevens een belangrijke beleidsinhoudelijke verdieping van het integratieproces, zoals de communautarisering van de 'derde pijler': de samenwerking inzake politieke en justitiële aangelegenheden. Het Verdrag van Lissabon intensiveert die samenwerking door nu ook de justitiële samenwerking in strafzaken aan de communautaire wetgevingsprocedure te onderwerpen. Het verdrag breidt de bevoegdheden van de EU uit op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie en het introduceert nieuwe bepalingen op het gebied van civiele bescherming, humanitaire hulp en volksgezondheid. Het bevordert zo de bestrijding van misdaad en terrorisme en het waarborgen van de veiligheid en gezondheid van de Europese burgers.

### **3.2.4 Europa's rol op het wereldtoneel**

Hoge Vertegenwoordiger

---

'verplichte' uitgaven, zoals landbouuitgaven, welke een belangrijk deel van de Europese begroting vertegenwoordigen.

107 | Advies Europese Commissie 2007, p. 7.

108 | Dit impliceert op geen enkele wijze een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie.

Het Verdrag van Lissabon introduceert een nieuwe Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. Deze vertegenwoordiger is tevens vicevoorzitter van de Commissie, opdat de EU in haar externe betrekkingen meer gewicht, samenhang en herkenbaarheid krijgt.

#### Rechtspersoonlijkheid

Daarnaast krijgt de EU één enkele rechtspersoonlijkheid. Door deze enkelvoudige rechtspersoonlijkheid wordt haar onderhandelingspositie versterkt en kan zij wereldwijd doeltreffender optreden. Zij kan een beter waarneembare partner zijn voor derde landen en internationale organisaties.

#### Solidariteits- en gemeenschappelijke verdedigingsclausule

In dit verdrag wordt de weg vrijgemaakt voor een betere samenwerking tussen een kleinere groep lidstaten op het terrein van veiligheids- en defensiebeleid. Het verdrag introduceert de zogenaamde ‘solidariteitsclausule’:<sup>109</sup> lidstaten die onderling een nauwere samenwerking wensen aan te gaan, kunnen gebruik maken van de instellingen van de Unie.<sup>110</sup> Het lanceert bovendien de zogenaamde ‘gemeenschappelijke verdedigingsclausule’: “indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen”.<sup>111</sup>

#### Permanente gestructureerde samenwerking

De bevoegdheden van de Unie op het gebied van gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid worden uitgebreid. Het verdrag introduceert permanente gestructureerde samenwerking. Deze is toegankelijk voor alle lidstaten die bereid zijn deel te nemen aan de belangrijkste Europese militaire programma’s en die civiele en militaire vermogens beschikbaar willen stellen voor de uitvoering van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.<sup>112</sup>

Kortom, het Verdrag van Lissabon verbetert de efficiëntie, transparantie en de democratische legitimiteit van de EU. Het fundeert de Europese waarden meer en beter in de EU en realiseert meer samenhang in haar externe optreden. Specifieke aspecten en eventuele consequenties van het Verdrag van Lissabon komen in het vervolg van het rapport aan de orde.

### 3.3 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de politieke realiteit van de EU centraal. Het Europese integratieproces begon kort na de Tweede Wereldoorlog. In die periode waren de

---

109 | Nieuwe Titel IV.

110 | Artikel 10 lid 1 VEU.

111 | Artikel 28 A lid 7 VEU.

112 | Artikel 28 A VEU. Missies buiten het grondgebied van de EU met het oog op vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid. Er wordt een Europees Defensieagentschap opgericht op het gebied van de ontwikkeling van defensievermogens, onderzoek, aankopen en bewapening.



machtsverhoudingen binnen Europa onzeker en instabiel; duurzame vrede werd slechts mogelijk geacht door vergaande economische en politieke samenwerking. De kwesties waar de Europese Unie vanaf het begin van haar geschiedenis mee geconfronteerd werd, hebben uiteindelijk geleid tot grote voordelen voor Europese burgers: vrede, veiligheid, democratie en welvaart.

De realiteit en de bijdrage van de Europese samenwerking zijn vanaf het begin door de Nederlandse burgers erkend. Hoewel uit cijfers nog steeds een grote betrokkenheid bij de Europese Unie naar voren komt, lijkt het draagvlak voor de Europese Unie te zijn verzwakt. Van oorsprong ontleende het proces van Europese integratie zijn legitimiteit aan de welvaart, vrede en stabiliteit die het bood. Het huidige proces van de EU grijpt steeds meer in het dagelijkse leven van Europese burgers en kan niet meer uitsluitend op grond van specifieke beleidsresultaten worden gelegitimeerd. Een bestendig toekomstbeleid voor de EU vergt zuivere inhoudelijke prioriteiten en intenties. Duidelijk moet zijn welke doelen de regering nastreeft en welke keuzes zij maakt en waar zij bereid is concessies te doen. Dit beleid moet tijdig politiek en maatschappelijk worden bediscussieerd en vervolgens beter worden gecommuniceerd naar de burger.

Om de efficiëntie en de democratische legitimiteit van de Europese Unie te verbeteren (en daarmee tegemoet te komen aan de zorgen van burgers) en meer samenhang aan te brengen in de Europese samenwerking en het externe optreden van de EU, zijn de lidstaten in 2007 het Verdrag van Lissabon overeengekomen. Het Verdrag moet door alle lidstaten worden geratificeerd, voordat het ingevoerd kan worden. Het streven is om dit proces voor 1 januari 2009 te hebben afgerond. Echter, Ierland heeft in een referendum het Verdrag van Lissabon afgewezen, zodat op dit moment nog onduidelijk is of en wanneer het verdrag inwerking zal treden.



## 4 | **DE AMBITIES VAN DE EUROPESE UNIE**

De individuele lidstaten en de EU als geheel hebben dankzij het Europese integratieproces op tal van terreinen een bevoorrechte positie. Op vele gebieden genieten lidstaten grote voordelen:

- economisch beleid,
- externe handel,
- regionale ontwikkelingen,
- milieu,
- demografie en immigratie,
- gezondheid en veiligheid,
- onderwijs,
- arbeidsmarkt,
- maatschappelijke bescherming en betrokkenheid,
- landbouw en plattelandsontwikkeling,
- visserij,
- mededingingsbeleid en ondernemerschap,
- vervoersbeleid,
- energiebeleid,
- toerisme,
- informatievoorziening,
- wetenschap,
- technologie en innovatie,
- etc.

Ondanks alles wat bereikt is, kan Europa niet op haar lauweren gaan rusten. Sommige uitdagingen uit het verleden zijn overwonnen, maar er zijn nieuwe die vragen om een ambitieuze aanpak. Deze uitdagingen en ambities worden hierna besproken.

## **4.1 Uitdagingen voor de Europese Unie**

De Europese Unie staat voor vraagstukken die niet stoppen bij de nationale grenzen.<sup>113</sup> Slechts een gezamenlijk optreden kan zorgen dat het Europees samenlevingsideaal ook in de toekomst behouden blijft en ten goede komt aan alle Europese burgers. De Europese Unie is daarom een antwoord op de hedendaagse (mondiale) vraagstukken.

De vraagstukken zijn divers. Ze variëren van economie tot defensie en van immigratie tot klimaat. Ze worden hieronder kort genoemd.

In het Europese model zijn economisch succes en sociale verantwoordelijkheid met elkaar verbonden. Door de gemeenschappelijke markt en de euro kan de Unie de toenemende wereldwijde verwevenheid van de economie en de groeiende concurrentie

---

113 | Verklaring van Berlijn.

op internationale markten vormgeven naar haar waarden. Het vermogen van Europa bestaat uit de kennis en de vaardigheid van zijn mensen. Die kennis en vaardigheid zijn de toegang tot groei, werkgelegenheid en sociale samenhang.

De EU ziet voor zichzelf een belangrijke rol bij de handhaving van vrede en veiligheid, ook buiten het eigen continent. Hoewel grootschalige agressie tegen een lidstaat nu niet waarschijnlijk is, heeft Europa daarentegen wel te maken met nieuwe, meer uiteenlopende, minder zichtbare en minder voorspelbare dreigingen: terrorisme, verspreiding van massavernietigingswapens, regionale conflicten, mislukte staten en georganiseerde misdaad.<sup>114</sup> Dat zijn reële uitdagingen voor de EU en die moeten in haar beleid centraal staan. Tot die reële uitdagingen behoren ook vraagstukken van klimaatverandering en energiezekerheid alsmede die rondom asiel en migratie.

Ook sociale stabiliteit, duurzaamheid van oplossingen, legitimiteit en de effectiviteit van het optreden van de EU in de lidstaten en in de wereld zijn onderwerpen die in de Europese Unie structureel hoog op de agenda staan of moeten staan. Bovendien is de onzekerheid in de wereld groot en de toekomst onvoorspelbaar. Structurele trends als vergrijzing, ICT, individualisering en toenemende mobiliteit van bedrijven hebben de Europese welvaartsstaten onder druk gezet. De collectieve uitgaven nemen bij ongewijzigd beleid sterk toe en ook de verwachtingen die de samenleving van de overheid heeft, worden in toenemende mate hoger en meer divers.

#### Lissabon Strategie

Ook de Europese Raad erkent de nieuwe en veranderde uitdagingen voor de EU. In 2000 – op een bijzondere bijeenkomst op 23 en 24 maart in Lissabon – heeft de Raad daarom een nieuw strategisch doel voor de Europese Unie vastgesteld ter bevordering van werkgelegenheid, economische hervorming en sociale samenhang, als onderdeel van een concurrerende kenniseconomie. Daartoe is op Europees niveau een goed werkende interne markt nodig en op nationaal niveau hervormingen en sociale innovaties.

De Raad verklaarde dat de Europese Unie als gevolg van de mondialisering en de uitdagingen van een nieuwe kenniseconomie voor ingrijpende veranderingen staat. Die veranderingen beïnvloeden de samenleving en vereisen een ingrijpende aanpassing van de Europese economie. De EU moet deze veranderingen vormgeven op een wijze die in overeenstemming is met haar waarden en maatschappelijke concepten. Zij moet nu handelen om deze uitdagingen aan te kunnen. Het is daarom nodig dat zij een helder strategisch doel vaststelt en een ambitieus programma overeenkomt voor het opbouwen van kennisinfrastructuur, het bevorderen van innovatie en economische hervorming en het moderniseren van de stelsels van sociale bescherming en onderwijs.<sup>115</sup>

---

114 | Europese Veiligheidsstrategie 2003.

115 | Conclusies van het Voorzitterschap maart 2000.

De Raad stelde zichzelf voor een geheel nieuw strategisch doel om voor 2010: *“de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”*.<sup>116</sup>

De hervormingen die zijn ingezet beginnen geleidelijk te resulteren in groei en werkgelegenheid. De EU moet zich na 2010 blijven inzetten voor structurele hervormingen, duurzame ontwikkeling en sociale cohesie om de vooruitgang die dankzij de hernieuwde Lissabon Strategie voor groei en werkgelegenheid behaald is te verstevigen.<sup>117</sup>

De in het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst. De overgang naar een concurrerende, dynamische en op kennis gebaseerde economie en de modernisering van het Europees sociaal model vergen een slagvaardige Europese aanpak. De onderwerpen asiel, interne en externe veiligheid, migratie en grensbewaking en klimaat en energie zijn grensoverschrijdende en betrekkelijk nieuwe vraagstukken waar een Europees antwoord noodzakelijk is.

De Europese Unie en de lidstaten moeten beide gericht zijn op hetzelfde doel, maar ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. De (nieuwe) uitdagingen voor de EU vragen om een beter Europa. Dat vereist daadkrachtige politieke stappen, waarvoor een veel grotere burgerlijke betrokkenheid nodig is. Dan moet de ontwikkeling van de Europese Unie, naast voor de burger, ook met de burger tot stand worden gebracht. Daarbij moet het niet alleen gaan om een betrokkenheid bij inhoudelijke beleidsthema's, maar ook om betrokkenheid bij de processen van politieke besluitvorming.

Voor die politieke stappen is een grotere effectiviteit en transparantie in de besluitvorming en in de bevoegdheidsverdeling nodig. Dat beoogt het Verdrag van Lissabon te realiseren. In de volgende paragraaf wordt kort daarop ingegaan.

## **4.2 Een effectievere EU**

Het Verdrag van Lissabon heeft, naast de in het vorige hoofdstuk besproken wijzigingen, ook consequenties voor de bevoegdheden van de EU. Het zorgt via een breed scala aan wijzigingen voor verduidelijking en aanscherping van de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten. De grenzen van de bevoegdheden zijn hiermee nadrukkelijker dan voorheen aangegeven, terwijl de nodige flexibiliteit (begrensd) behouden blijft.

---

116 | Conclusies van het Voorzitterschap maart 2000, p. 2.

117 | Mededeling Europese Commissie 2006e. Conclusies van het voorzitterschap maart 2008.

Dit verdrag bevat (in de gewijzigde verdragen, de protocollen en de verklaringen) diverse aanscherpingen ten aanzien van de afbakening van bevoegdheden die van algemene aard zijn. Er zijn op tal van andere gebieden verbeteringen die aan de bevoegdheidsverdeling gerelateerd zijn, zoals heldere doelstellingen, *specifieke* aanscherpingen in relatie tot beleidsterreinen als het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang en de bepalingen aangaande de flexibiliteitsclausule.

#### Besluitvormingsprocedure

In dit verdrag is de medebeslissing (het Europees Parlement heeft de bevoegdheid besluiten vast te stellen tezamen met de Raad) aanzienlijk uitgebreid en een gewone wetgevingprocedure geworden. Zoals eerder aangegeven, wordt het Europees Parlement daarmee voor 95% van de Europese wetgeving medewetgever op voet van gelijkheid.

Met het samenvoegen van de eerste en de derde pijler, komt de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken volledig in de communautaire werkingssfeer. Met andere woorden, is de communautaire besluitvormingsprocedures daarop van toepassing en wordt voor de wijze van besluitvorming op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht geen principieel onderscheid meer gemaakt wat betreft de wijze van besluitvorming zoals dat onder de bestaande verdragen het geval was. De bestaande ingewikkelde pijlerstructuur komt daarmee grotendeels te vervallen, omdat de JBZ-bepalingen uit het EU-verdrag worden overgeheveld naar het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Het verdrag bevat een beperkt aantal wijzigingen van besluitvorming bij unanimiteit naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid die voornamelijk betrekking heeft op politieke en strafrechtelijke samenwerking.<sup>118</sup> Het verdrag handhaaft unanimiteit in de Raad voor onder meer onderdelen van de besluitvorming in het kader van operationele politieverwerking en het besluit over een verzoek tot toetreding tot de Unie.

Het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (tweede pijler) zal als enige beleidsterrein niet figureren in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), maar in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Daar is het ook thans geplaatst en onderworpen aan een afwijkend regime dat onder meer gekenmerkt wordt door besluitvorming bij unanimiteit. De Raad kan echter in bepaalde gevallen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten.

---

118 | Maatregelen op het gebied van legale migratie uit derde landen en ter ondersteuning van specifieke aspecten van de politieke samenwerking; minimumvoorschriften voor de bepaling van strafbare feiten en sancties inzake zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie en minimumvoorschriften ter bevordering van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken. In het laatste geval zal de invoering van gekwalificeerde meerderheid gepaard gaan met een noodrem procedure.

Het verdrag kent ook nieuwe rechtsgrondslagen waar unanimiteit de regel zal zijn. Tot die categorie behoren onder meer maatregelen inzake reisdocumenten, het vaststellen van het meerjarig financieel kader en maatregelen op het gebied van energie die voornamelijk van fiscale aard zijn.

In de volgende paragrafen komen we terug op deze gevolgen voor de beleidsterreinen waarop grote ambities voor de EU liggen.

### **4.3 De ambities van de Europese Unie**

De EU heeft te maken met grote, grensoverschrijdende en relatief nieuwe kwesties die nieuwe, grensoverschrijdende en omvangrijke uitwegen vergen. Kwesties waarbij een puur nationaal beleid, ongeacht de mate van ambitie, ontoereikend zal zijn. Deze nieuwe uitdagingen zijn in het bijzonder te vinden op het gebied van innovatie, asiel- en migratiebeleid, klimaat- en energiebeleid, buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid. Op deze terreinen is volgens de WI-commissie een Europese aanpak nodig met omvattende en ambitieuze afspraken. Het CDA doet dit vanuit de kernbegrippen gerechtigheid, solidariteit, rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid.

Daarentegen kunnen we in Nederland ook het nodige zelf regelen. Pensioenen, wonen, sociaal-economische beleid, onderwijs en gezondheidszorg zijn terreinen waar primair nationaal beleid wenselijk is.

In de volgende paragrafen zal hierop nader worden ingegaan. Er zal een aantal terreinen worden besproken waar de Europese Unie ambitie moet tonen. De selectie is voornamelijk een uitvloeisel van grensoverschrijdende beleidsterreinen waarop ten opzichte van de bestaande situatie meer Europese samenwerking nodig is. Het gaat hierbij onder meer om nieuwe en meer economische vraagstukken (zoals neergelegd in de Lissabon Strategie) alsmede de huidige veiligheidsuitdagingen. Voor een deel vloeien deze uitdagingen voort uit de traditionele doelstellingen van de EU. Dat zal per onderdeel nader toegelicht worden.

#### **4.3.1 Europees buitenlands, defensie- en veiligheidsbeleid**

De realiteit

Geen enkele staat heeft het vermogen om zelfstandig de hedendaagse complexe vraagstukken op te kunnen lossen. Ook Europa's veiligheid wordt nog steeds geconfronteerd met bedreigingen en nieuwe uitdagingen. Men dacht dat met de val van de muur en met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie oorlog in heel Europa uitgebannen zou kunnen worden. De meeste conflicten van het laatste decennium vonden eerder in de staten zelf plaats dan tussen staten.<sup>119</sup> Het conflict in de Balkan,

---

119 | European Security Strategy 2003.



de recente crisis over de status van Kosovo geven aan hoe dichtbij oorlog nog altijd is. Dat wordt bevestigd door het conflict tussen Georgië en Rusland dat het belang van eenstemmigheid in de EU nogmaals duidelijk heeft gemaakt. Het heeft bevestigd dat vrede, stabiliteit en veiligheid vooralsnog geen vanzelfsprekendheden zijn; we moeten ons volledig inzetten om deze waarden te kunnen bewaren. Ook duidelijk is geworden dat het buitenlandsbeleid en het aspect van veiligheid nauw verbonden zijn met andere terreinen. De situatie in Georgië en Rusland hebben gevolgen voor de lidstaten die aan Rusland grenzen, voor het energiebeleid, voor landen in de Balkan, etc.

Het vredesideaal van de EU mag niet uit het oog worden verloren. De vrede had na de Tweede Wereldoorlog nog geen adres in Europa; nu heeft zij dat wel.<sup>120</sup> Dat ideaal is in ons belang en komt voort uit solidariteitsgevoel. Wij moeten dat vredesideaal uitdragen.

#### Uitdagingen

De uitdaging is het politieke gewicht van de EU in evenwicht te brengen met haar economische gewicht. Geïsoleerde nationale inspanningen zijn in bepaalde gevallen minder effectief; de EU kan in die gevallen als geheel beter dan de lidstaten afzonderlijk tegemoetkomen aan de belangen en wensen van de Europese burgers. Dit beginnen ook de burgers steeds beter te beseffen.<sup>121</sup> Een collectieve inzet van de grote hoeveelheden middelen van de EU en de lidstaten, kan een enorme internationale inwerking hebben. Gezamenlijk hebben de lidstaten een uitgebreid diplomatiek apparaat en kunnen tezamen een aanzienlijke militaire macht vormen.

Het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) kan bovendien de kleinere lidstaten een mogelijkheid bieden om te operen op het toneel van de wereldpolitiek. Door het scheppen van structuren kan het internationale optreden van de lidstaten op het internationale toneel effectiever de indruk van een herenigd Europa wekken. Een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid kan binnen de Europese Unie zorgen voor coördinatie van de afweging van belangen. Hiervan kunnen ook en vooral kleinere lidstaten profiteren.

In de wereld van vandaag, is de economische en politieke onderlinge afhankelijkheid dusdanig dat de Europese Unie niet langer kan hopen om een eiland van vrede, vrijheid, rechtvaardigheid, democratie en welvaart te zijn. Niet in een wereld die geteisterd wordt door burgeroorlogen, armoede, onrechtvaardigheid, onzekerheid en politieke tirannie. De veiligheidsproblematiek is in de loop van tijd alsmaar gecompliceerder geworden. Het is in het belang van onze veiligheid om een overtuigend weerwoord te hebben voor landen die mensenrechten schenden, wereldbedreigende

---

120 | Norbert Schmelzerlezing 2007. Deze lezing werd gehouden door Jean Claude Juncker (Luxemburgse minister-president) en Maxime Verhagen. Deze opmerking is afkomstig van J.C. Juncker.

121 | Eurobarometer 2007, p. 22.

wapenprogramma's ontwikkelen of het extremisme steunen. Falende staten, terrorisme en het bezit van nucleaire kennis maken de opdracht om mensen, culturen en religies met elkaar te verbinden steeds dringender.

Er is daarom behoefte aan een internationale inzet en een geloofwaardig en ambitieus beleid. Deze inzet en dat beleid vergen een overtuigende buitenlandse politiek en een Europa dat bijdraagt aan innovatie, duurzaamheid, veiligheid en terrorismebestrijding. Het is in het belang van ons democratisch en sociaal model om, samen met onze mondiale partners en met uniforme doelstellingen, gezamenlijk betrokken te zijn bij de totstandbrenging en handhaving van een nieuwe internationale rechtsorde die beantwoordt aan de vraag naar vrede, vrijheid, rechtvaardigheid en democratie.

Daarvoor heeft de EU behoefte aan een sterk GBVB; zij moet met één stem kunnen spreken. Dat is ook voor het beheersen van de economische effecten van individuele buitenlandspolitieke beslissingen van belang. Een Europese samenwerking stelt de lidstaten in staat om gebruik te maken van het simpele feit dat de EU veel machtiger is met één eenduidige stem dan met zevenentwintig stemmen (*politics of scale*). Een gemeenschappelijke stem maakt het mogelijk dat de Europese voorkeuren minder snel worden genegeerd. Daarvoor is nodig dat de EU haar bevoegdheden verduidelijkt en de besluitvormingsprocessen vereenvoudigt. Een gedeeltelijke integratie van het GBVB in de communautaire structuren is een krachtig middel om de samenhang en zichtbaarheid van het beleid van de Unie te vergroten.<sup>122</sup>

De Europese Unie moet bovendien een Europees veiligheidsconcept realiseren, dat een gemeenschappelijke visie en analyse van de behoeften biedt. Dit concept moet in een later stadium de basis vormen van een Europees defensiebeleid. Dit beleid is tot dusver beperkt gebleven tot de Petersberg-taken,<sup>123</sup> die zich uitstrekken tot humanitaire operaties, hulp bij evacuaties en logistieke steun, vredeshandhavingstaken en militaire crisisbeheersingsoperaties - waaronder ook vredesmissies.

Een belangrijke voorwaarde voor een doeltreffend Europees defensiebeleid op langere termijn is het overwinnen van de tekortkomingen met betrekking tot militair vermogen. Deze hangen samen met nationaal gefragmenteerde defensieaankopen, die tot versnippering van financiële middelen leiden. Het moderniseren van de Europese strijdkrachten wordt verhinderd door het gebrek aan samenwerking, de afwezigheid van een duidelijke scheiding tussen werkkraft en specialisatie, het feit dat productie en verkoop van wapens niet goed op elkaar zijn afgestemd en te

---

122 | EVP prioriteiten. In het vervolg van deze paragraaf zal blijken dat het Verdrag van Lisabon hiertoe een zeer belangrijke bijdrage heeft geleverd.

123 | Vastgelegd in de Petersbergverklaring (19 juni 1992).

zeer zijn gefragmenteerd en het feit dat in de EU veel dubbel werk voorkomt, in het bijzonder op het gebied van onderzoek.<sup>124</sup>

De huidige verdeeldheid tussen de lidstaten van de EU heeft ernstige gevolgen voor het GBVB. Door de wederzijdse erkenning wordt het vermogen van de Europese Unie om één lijn te trekken en met één luide en duidelijke stem te spreken, versterkt. Een grotere efficiëntie bij de defensie-uitgaven is mogelijk door de instelling van een Europees agentschap voor onderzoek en ontwikkeling op het gebied van defensie. Dat agentschap moet zorgen voor coördinatie van de aankopen van de nationale legers.

#### Verdrag van Lissabon en externe optreden

Het Verdrag van Lissabon beoogt de slagvaardigheid en de samenhang van het externe optreden van de EU te vergroten. Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) wordt een integrerend deel van het GBVB en behelst de geleidelijke vaststelling van een gemeenschappelijk defensiebeleid van de EU.<sup>125</sup> Het Verdrag van Lissabon ontwikkelt het vermogen van de EU om op te treden en voorziet haar van de nodige instrumenten om de uitdagingen van de toekomst aan te gaan. Het verdrag tracht ook meer samenhang te realiseren tussen de diverse componenten van het buitenlandse beleid van de EU, zoals diplomatie, veiligheid, handel, ontwikkeling, humanitaire hulp en internationale onderhandelingen over een hele reeks kwesties van mondiaal belang.<sup>126</sup> Het Verdrag van Lissabon introduceert tevens de zogenaamde solidariteitsclausule: de EU bepaalt een GBVB en berust dat beleid op de ontwikkeling van de wederzijdse politieke solidariteit van de lidstaten, de bepaling van de aangelegenheden van algemeen belang en de totstandbrenging van een steeds toenemende convergentie van het optreden van de lidstaten.<sup>127</sup>

#### Christendemocratie en het buitenlands- en veiligheidsbeleid

Het CDA acht het noodzakelijk dat, ter bevordering van een efficiënt Europees buitenlands en veiligheidsbeleid, het vetorecht voor de lidstaten op deze terreinen waar mogelijk wordt afgeschaft. Dit zal met het Verdrag van Lissabon slechts deels worden gerealiseerd.<sup>128</sup> De EU kan, bij het streven naar vrede, veiligheid en rechtvaardige mondiale verhoudingen, alleen iets betekenen als zij zelf eendrachtig en ambitieus is. Zij zal moeten investeren in een overtuigende gemeenschappelijke buitenlandse politiek. De EU dient, waar onderhandelingen en diplomatie een probleem niet kunnen oplossen, bereid zijn om verantwoordelijkheid te nemen. Bovendien moet de samenwerking tussen de lidstaten van de EU op het gebied van defensie verbeterd worden, waarbij de kosten van militaire missies onder verantwoordelijk-

---

124 | Resolutie 2002. EVP prioriteiten.

125 | De Raad beslist met eenparigheid van stemmen tot een gemeenschappelijke defensie te besluiten (artikel 31 lid 5 VEU). Hij kan in sommige gevallen ook met gekwalificeerde meerderheid besluiten.

126 | De EU zal hierdoor in staat zijn een meer betrokken en doeltreffende rol te spelen in mondiale kwesties. Zie de nieuwe artikelen 31 lid 2, 41 lid 3, 45 lid 2 en 46 lid 2 VEU.

127 | Aldus artikel 11 lid 2 en artikel 222 VEU.

128 | Defensie behoud besluitvorming bij unanimiteit.

heid van de EU door alle lidstaten in evenredigheid gedragen worden. Er moet ook een betere taak- en werkverdeling plaatsvinden tussen de krijgsmachten om de effectiviteit te vergroten.

Deze wens berust op het christendemocratische beginsel van publieke gerechtigheid. De bevordering van die gerechtigheid in de veranderende internationale gemeenschap is een integraal onderdeel van het buitenlandsbeleid. Dat beleid moet hongeren en armoede uitbannen; omstandigheden scheppen waarin mensen als verantwoordelijk personen tot hun recht kunnen komen en landen een volwaardige positie kunnen innemen in de wereldeconomie; sociale en democratische rechtsstaten vestigen waarin de fundamentele mensenrechten worden gerespecteerd; en overgaan tot vredesoperaties wanneer die noodzakelijk zijn. Solidariteit en toegeeflijkheid jegens minderheden zijn binnen de internationale volkerengemeenschap noodzakelijk. 'De overheid' moet in de internationale verhoudingen regeringen oproepen tot naleving en waarborging van fundamentele mensenrechten. Wel dient die 'overheid' met grote terughoudendheid te opereren bij het ingrijpen in de interne aangelegenheden van een land. Bij het stimuleren van de naleving en verzekering van mensenrechten in de wereld, kan een gezamenlijk optreden vele male effectiever zijn dan een enkelvoudig uitgevoerd beleid. Publieke gerechtigheid betekent ook dat 'de overheid' is gehouden alles te doen wat in haar vermogen ligt om de vrede en veiligheid van het land en haar burgers te waarborgen; ook naar buiten toe.

#### Geïntegreerde aanpak

Om dit allemaal te kunnen bewerkstelligen, heeft de EU behoefte aan een integrale aanpak. Daarbij moet rekening worden gehouden met de noodzaak van coherentie tussen verschillende beleidsterreinen – in dit geval handel, ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten – alsmede de complementariteit van beleidsterreinen. Vrede, veiligheid en armoede zijn direct gerelateerd. Vrede is een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling zoals ontwikkeling een voorwaarde is voor collectieve veiligheid.<sup>129</sup>

Mensenrechten: als mondiale speler heeft de EU in haar externe optreden ook een rol in het waarborgen van mensenrechten. In het kader van het GBVB beschikt de EU over een scala van uiteenlopende middelen die gebruikt worden ter bevordering van mensenrechten en democratisering: Gemeenschappelijke Strategieën, gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijk optreden; demarches en verklaringen; dialoog en overleg met derde landen; en specifieke richtlijnen die, waar noodzakelijk, een snelle gemeenschappelijke actie mogelijk maken. Deze staan een snelle en coherente EU-actie toe in het geval individuen in derde landen gevaar lopen en een interventie van de EU gerechtvaardigd is. Bij het promoten van mensenrechten houdt de EU rekening met de belangrijkste internationale instrumenten op dit terrein. Zij moedigt andere staten aan om belangrijkste VN-verdragen te ondertekenen,

---

129 | Zie CDA Commissie Buitenland 2005.

te ratificeren en te implementeren en de aan de Raad van Europa en de ‘Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa’ (OSCE) gedane toezeggingen te respecteren.<sup>130</sup>

Petersberg-taken: de lidstaten van de EU verklaarden in de Petersbergverklaring zich bereid om voor militaire operaties onder verantwoordelijkheid van de EU, militaire eenheden afkomstig uit alle onderdelen van hun conventionele strijdkrachten ter beschikking te stellen van de EU. De opdrachten van Petersberg behelzen humanitaire en reddingstaken, vredetaken, taken voor gewapende strijdkrachten ten behoeve van crisisbeheer, met inbegrip van vredeshandhaving.<sup>131</sup> Deze taken zijn via het Verdrag van Amsterdam een aspect van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid geworden.

Beleidscoherentie en- complementariteit: de EU moet in haar handelsverdragen, in relatie tot de Doha-ronde<sup>132</sup> alsmede de onderhandelingen over EPA's<sup>133</sup> en ontwikkelingsamenwerking, als voorwaarde voor ondersteuning door en het aangaan van handelsrelaties met de Unie, meer nadruk leggen op duurzame globalisering, mensenrechten, democratie, vrijheid, rechtstaat en bestrijding van corruptie.<sup>134</sup> De EU kan, als grootste handelsblok en belangrijke donor van ontwikkelingshulp, ruimte scheppen voor arme landen op de wereldmarkt (o.m. EPA's) en optreden op het terrein van veiligheid (Peace facility for Africa, samenwerking met de Afrikaanse Unie, etc.).

Op het gebied van ontwikkelingshulp is de EU een van de belangrijkste partners, die gezamenlijk met de lidstaten 56% van alle ontwikkelingshulp bijdragen. De Europese Veiligheids Strategie biedt kansen om veiligheidsbelangen in naburige regio's te laten aansluiten bij het belang van vrede en veiligheid voor ontwikkeling. Door de nadruk op handels- en vredesbeleid wordt de EU steeds meer betrokken bij en genoodzaakt tot een geïntegreerde en coherente aanpak; lokaal, regionaal en mondiaal.

#### Concrete stappen

De hedendaagse uitdagingen vragen om een gezamenlijke aanpak. Bij het oplossen van de huidige complexe problemen blijft samenwerking cruciaal.<sup>135</sup> Een actieve en bekwame EU kan een mondiale speler worden en daarmee bijdragen tot een effectief multilateraal systeem dat tot een rechtvaardigere, veiligere en hechtere wereld leidt.

---

130 | European Commission 2007, p. 7.

131 | Een voorbeeld is de bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië.

132 | Dit is een onderhandelingsronde tussen verschillende landen georganiseerd door de WTO.

133 | 'Economic Partnership Agreements'(EPA's), overeenkomsten met ontwikkelingslanden.

134 | Een voorbeeld hiervan is de Overeenkomst van Cotonou.

135 | Op dossiers als het Midden-Oosten, Irak, Iran, Afghanistan, de Balkan, Sudan, terrorisme-bestrijding, non-proliferatie, VN-hervormingen, samenwerking EU-NAVO en WTO.

De EU moet in haar buitenlands- veiligheids- en defensiebeleid meer efficiency realiseren op het terrein van militaire samenwerking: beter gebruik van bestaande middelen en structuren en het gezamenlijk openen van de Europese defensiemarkt. Zij dient een nauwere samenwerking met de nieuwe buren van de uitgebreide Unie te realiseren, met het oog op de bewerkstelling van een gebied van welvaart en vreedzame en coöperatieve betrekkingen. De EU moet haar politieke dialoog met derde landen en regio's versterken en in die betrekkingen gebruikmaken van parlementaire diplomatie als een aanvullend instrument.

Defensiebeleid: de Europese Unie moet voor het tot stand brengen van de wederzijdse erkenning van de beslissingen van regeringen van lidstaten inzake wapenuitvoer een gemeenschappelijke markt voor wapens oprichten en de gedragscode betreffende de wapenuitvoer versterken.

Betrekkingen met Rusland: de verdere ontwikkeling van de samenwerking met Rusland moet worden bevorderd. Die betrekkingen moeten gebaseerd zijn op een evenwichtig partnerschap dat internationale uitdagingen, zoals regionale veiligheid, energiezekerheid en non-proliferatie van massavernietigingswapens, centraal stelt. Dat partnerschap moet gebaseerd zijn op gelijke behandeling van alle lidstaten en op goede betrekkingen met de buurlanden, transparantie en verantwoordingsplicht. Het moet bovendien de consolidering van de democratie, de bescherming van de mensenrechten, de vrije handel en vooral de eerbiediging van de rechtstaat bevorderen. Het is daarbij van belang dat de lidstaten hun betrekkingen met Rusland op basis van de algemene belangen van de Unie coördineren en dat de Raad en de Commissie verzekeren dat in het mandaat voor eventuele toekomstige overeenkomsten ook een mechanisme is opgenomen om de uitvoering ervan te controleren.

NAVO en Verenigde Naties: de politieke en militaire samenwerking met de NAVO moet beter worden afgestemd. Er moet geen dublering plaatsvinden van werkzaamheden in het kader van de NAVO. Het Europese defensieconcept of veiligheidsconcept moet met de NAVO nauw verbonden zijn.<sup>136</sup> Het is tevens van belang dat de lidstaten die lid zijn van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties hun coördinatie hierin verbeteren. Zo kan de doeltreffendheid van het optreden van de EU op het wereldtoneel worden bevorderd en kan de EU (op lange termijn) streven naar een zetel in de Veiligheidsraad.

Trans-Atlantische samenwerking en de VS: voor het garanderen van stabiliteit, veiligheid en voorspoed in de wereld, moeten de Trans-Atlantische banden worden versterkt en de samenwerking in een Trans-Atlantische strategische gemeenschap worden bevorderd. De contacten met de Verenigde Staten moeten worden geïntensiveerd door een verdergaande en ruime Trans-Atlantische partnerschapsovereen-

---

136 | Zie in dit verband: CDA Commissie Buitenland 2005.

komst. De EU moet niet een beleid voeren om een direct concurrent te worden van de Verenigde Staten. Daarom moet de EU inzetten op 'battle groups' en 'Europese Snelle Reactiemacht'.

Midden-Oosten: de EU moet onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor meer structurele samenwerking tussen krijgsmachten van lidstaten. Ook moet ze gezamenlijk eenheden paraat hebben om vrede te kunnen afdwingen, bevorderen en behouden. De EU moet realiseren dat er een sterker politiek engagement van de EU in het Midden-Oosten is via de rol van het Kwartet (de EU, de VS, Rusland en de Verenigde Naties) en met een duidelijke en evenwichtige inbreng in het vredesproces. Daartoe moet de EU haar invloed op financieel, politiek en handelsgebied maximaal benutten en in de relevante gesprekken een rol spelen die evenredig is aan haar financiële en politieke bijdrage. Negatieve sancties moeten daarbij niet geschuwd worden. De EU moet de onderhandelingen tussen Israëliërs en Palestijnen bevorderen om te komen tot een alomvattende, duurzame en rechtvaardige vredesoplossing op grond van twee veilige en levensvatbare staten.

De EU moet de politieke, culturele en inter-religieuze dialoog met Arabische en moslimlanden als een prioriteit van haar aanwezigheid in het gebied beschouwen. Christendemocraten en Moslims hebben gemeen dat religie een belangrijke rol speelt in het leven en politieke oriëntatie. Dat kan een gemeenschappelijke basis bieden voor gesprek.<sup>137</sup> De politieke dialoog met Iran in het kader van onderhandelingen ten behoeve van de sluiting van een samenwerkingsovereenkomst moet worden voortgezet. Iran moet worden opgeroepen om actief transparant te zijn in zijn betrekkingen met de IAEA en te streven naar het herstellen van het vertrouwen van de internationale gemeenschap.

Samenwerking met Azië: de samenwerking met Azië moet worden versterkt. China moet daarbij, als strategische groeiende partner, de hoogste prioriteit worden gegeven. Wel op voorwaarde dat er aanzienlijke vooruitgang wordt geboekt op het gebied van democratie en mensenrechten, ook met betrekking tot zijn optreden in Tibet. Het is voorts van belang dat China een toekomstgerichte omvattende benadering ontwikkelt voor de reorganisatie van het land waarbij de verschillende volkeren van China en hun culturele tradities in sterkere mate worden gerespecteerd.

De EU moet de politieke en economische betrekkingen met de Associatie van Zuidoost-Aziatische staten (ASEAN) en het ASEM-proces verdiepen. De ASEAN heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van democratie en mensenrechten en heeft een steeds grotere rol als een macht voor regionale stabiliteit en voorspoed. Deze betrekkingen zijn belangrijk voor conflictpreventie en de bevordering van poli-

---

137 | Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2008.

tieke stabiliteit in Azië. In dezelfde lijn moet ook India in het buitenlandsbeleid van de EU meer gewicht krijgen.

Ontwikkelingssamenwerking: in haar beleid inzake ontwikkelingsamenwerking moet de EU streven naar een doeltreffende uitroeiing van de armoede, in het bijzonder door duurzame sociale en economische groei te bevorderen. Armoede elders is namelijk verbonden met problemen in de Unie. Daartoe moet de EU streven naar eerlijkere kansen voor ontwikkelingslanden op de wereldmarkt en naar de verwijdering van handelsbarrières- en preferenties (vooral voor landbouwproducten). In dat beleid moeten eerbiediging van mensenrechten, democratie en rechtsstaat de voorwaarden zijn.

Kortom, we moeten niet vergeten dat het vraagstuk van oorlog en vrede zal blijven bestaan als we de Europese zaken niet goed regelen. De volgende generaties hebben zelf geen oorlog meegemaakt om duidelijk te kunnen voelen wat het belang is van vrede in Europa en de rest van de wereld. Daarom moeten de zaken nu worden vastgelegd, zolang het belang van vrede en de gruwelijkheden van oorlogen nog in mensen leeft. Vrede en veiligheid en respect voor de menselijke waardigheid zijn fundamentele van een democratische samenleving.

#### **4.3.2 Wetenschappelijke en technologische innovatie**

De Europese Unie ziet de omvorming van de Europese economieën tot dynamische en concurrerende kenniseconomieën als een noodzakelijke voorwaarde om de hedendaagse uitdagingen aan te kunnen. Een moderne kenniseconomie is in een globaliserende economie onmisbaar voor welvaart voor de huidige en toekomstige generaties. Tot op heden is er weinig vooruitgang geboekt bij het realiseren van een Europese kenniseconomie. Dit lijkt samen te hangen met de tekortschietende dynamiek op de interne markt en de knelpunten op het gebied van Europees kennis- en innovatiebeleid alsmede de open coördinatiemethode.

#### **EEN VOORBEELD:**

Hoewel in Europa meer promovendi worden opgeleid dan in de Verenigde Staten, verlaten veel hoogopgeleide onderzoekers Europa om elders hun wetenschappelijke carrière op te bouwen – de zogenaamde ‘brain drain’. De mogelijkheden binnen Europa lijken niet voldoende aantrekkelijk om te kunnen concurreren met die in de VS. Bovendien zijn de mogelijkheden voor een Europese carrière in de wetenschap beperkt. Men wordt in het bijzonder gehinderd door de geringe en niet geconcentreerde financiering van onderzoek, het gebrek aan loopbaanplanning en de bureaucratie binnen universiteiten en onderzoeksinstituten.

Lissabon, kennis en innovatie

Kennis is een doorslaggevende factor voor het behoud van het internationale concurrentievoordeel van de EU. Het onderzoekspotentieel van de EU kan het beste



worden verbeterd door – waar dat meerwaarde heeft – de financiële middelen te bundelen en door te zorgen voor een concurrerend klimaat voor kwalitatief hoogstaand onderzoek. In de Lissabon Strategie beoogt de EU onder meer de groei van de arbeidsproductiviteit te bevorderen, waarbij, naast goed werkende markten, kennis en innovatie de bepalende factoren zijn. Hiertoe zijn de lidstaten overeengekomen om in 2010 de gemiddelde uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (R&D) ten minste 3% van het BBP te laten bedragen, die voor tweederde afkomstig moeten zijn van private sector. Er moet meer en efficiënter in kennis en innovatie worden geïnvesteerd om dit doel te behalen. Het is primair aan de lidstaten om hogere en efficiëntere investeringen te stimuleren. De Europese Unie stelt aanvullende communautaire begrotingsmiddelen ter beschikking voor het bevorderen, organiseren en benutten van alle samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van onderzoek, innovatie en onderwijs.<sup>138</sup>

#### Europese Ruimte voor Onderzoek en Verdrag van Lissabon

Formeel bestaat er in de Europese Unie de zogenaamde Europese Ruimte voor Onderzoek.<sup>139</sup> Sindsdien is de Europese Onderzoekruimte (EOR) uitgegroeid tot hét referentiepunt bij uitstek voor onderzoeksbeleid in Europa.<sup>140</sup> Maar vanwege veel nationale en organisatorische belemmeringen is het nog niet mogelijk om die ruimte volledig te benutten. Concrete voorstellen zijn noodzakelijk om dat te kunnen verbeteren; deze komen hieronder aan de orde. Deze Europese Ruimte voor Onderzoek wordt in het Verdrag van Lissabon erkend als het instrument om wetenschappelijke en technologische grondslagen te versterken. Dit verdrag biedt een valide wettelijke basis voor initiatieven om meer context te brengen in het sterk verdeelde wetenschappelijk onderzoek in de Europese Unie.<sup>141</sup>

#### Christendemocratische visie

Volgens de christendemocratische filosofie moet de mens zorgvuldig omgaan met zijn of haar omgeving (rentmeesterschap). Die omgeving omvat niet alleen het natuurlijk milieu, maar ook met gaven en talenten op het gebied van wetenschap, techniek, arbeidsverdeling of cultuurvorming en de wijze waarop men de eigen kennis gebruikt. Goed rentmeesterschap betekent een keuze voor duurzame ontwikkeling. Het CDA doet een appel op ondernemers om te blijven investeren in kennis

138 | Mededeling Europese Commissie 2005c, p. 6. Zie ook Europese Commissie 2005; Europees Parlement en Raad 2005a en 2005b.

139 | Deze omvat alle middelen waarover de EU beschikt om de onderzoeks- en innovatieactiviteiten beter te coördineren.

140 | Conclusies van het voorzitterschap maart 2002. De geboekte vooruitgang bestaat onder meer uit: EU Kaderprogramma voor Onderzoek; initiatieven ter verbetering van de coördinatie van onderzoeksactiviteiten en –programma's, zoals de Europese Technologieplatforms en het bottom-up 'EOR-Net'-programma; EU-cohesiebeleid en de financiële instrumenten (de Structuurfondsen) die hoge prioriteit geven aan de ontwikkeling van onderzoeks- en innovatiemogelijkheden; en gemoderniseerd Gemeenschapskader voor staatshulp en innovatie met een leidraad voor effectiever gebruik van belastingvoordelen voor R&D. Zie Groenboek 2007, p. 5.v.

141 | Titel XIX Onderzoek en Technologische Ontwikkeling en Ruimte. Volgens de gewone wetgevingsprocedure.

en technologische vernieuwing. Zij ziet de overheid als de zorgdrager voor effectieve en efficiënte regelgeving met het doel bij te dragen aan een ondernemingsklimaat waarbij duurzame economische groei kan worden gerealiseerd. De overheid moet daarbij ruimte geven aan het bedrijfsleven om bij te dragen aan het oplossen van milieu- en arbeidsmarktproblemen. Zij moet gunstige voorwaarden scheppen voor de ontwikkeling van het bedrijfsleven en voor het verbeteren van de internationale concurrentiepositie. Het CDA is een voorstander van een groter Europees budget voor gezamenlijk Europees onderzoek en innovatie en voor krachtigere en bestendige samenwerking tussen onderzoeksinstituten onderling.

Ook de EVP is groot voorstander van de instelling van een ruimte van kennis.<sup>142</sup> Dat is nodig voor het versterken van de economische rendabiliteit van het Europees wetenschappelijk werk. De toegang tot effectief onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit moet worden verbeterd. Bovendien moet de nadruk worden gelegd op taalvaardigheid en mobiliteit in Europa. Burgers moeten worden gestimuleerd om deels in het buitenland te studeren en vroeg in de opleiding ondernemerschap en onafhankelijkheid aangeleerd krijgen. Ook interuniversitaire samenwerking, gemeenschappelijke academische titels, erkenning van diploma's alsook uitwisseling van ervaringen met onderwijsmethodes en kennis moeten worden bevorderd.

#### Rol van de EU

De sleutel tot de toekomstige groei is onder meer de volledige ontwikkeling van het potentieel aan innovatie. De EU moet zich daarbij in belangrijke mate richten op de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken, zoals de energievoorziening en de klimaatproblematiek.<sup>143</sup> Zo worden middelen aangewend voor maatschappelijke problemen. Daarbij moet de nadruk liggen op nieuwe technologieën en de aanpak van de vraagstukken van het digitale tijdperk. Nationale onderzoeksprogramma's moeten op Europees niveau worden beoordeeld. Het is bovendien cruciaal om een kwalitatieve en ondernemingsvriendelijke Europese economie tot stand te brengen, gebaseerd op duurzaamheid in de meest brede betekenis van het woord.

De lidstaten moeten in hun nationale hervormingsprogramma's duidelijk aangeven hoe de nationale doelen voor de R&D-investeringen kunnen worden bereikt en hoe hun R&D-strategieën zullen bijdragen aan de totstandbrenging en een beter beheer van de Europese onderzoeksruimte. Nederland moet een innovatieagenda samenstellen die bijdraagt aan de ambitie om van Nederland een concurrerende en dynamische economie te maken in een sterk en innovatief Europa. In dit verband is al de zogenaamde 'Pieken in Delta', de gebiedsgerichte economische agenda van Nederland, geïntroduceerd. Het uitgangspunt van deze agenda is om gebiedsspecifieke

---

142 | Zij ziet deze interne markt als het antwoord op de mondialisering. EVP 2008-2009; EVP prioriteiten.

143 | Bijvoorbeeld het ontwikkelen van energiezuinige huizen en het beperken van de kosten van hernieuwbare energie zoals zon, wind en water.

economische ontwikkelingen te stimuleren, door kansen te benutten en knelpunten weg te nemen. Daarop moet verder worden gebouwd.

Het is wenselijk als het door het bedrijfsleven gefinancierde onderzoek toeneemt. De EU moet er bij het bedrijfsleven, financiële instellingen en particuliere stichtingen op aandringen hun verantwoordelijkheden op zich te nemen en meer te investeren in de kennismaatschappij. Bovendien kunnen (fiscale) prikkels worden gegeven in de vorm van subsidies, belastingkredieten en kredietwaarborgen om investeringen te stimuleren, op voorwaarde dat de aldus verkregen kennis toegankelijk wordt gemaakt. Door het nauwer aanhalen van de banden tussen wetenschap en bedrijfsleven en door de ontwikkeling van mondiale en regionale innovatieclusters en netwerken, kunnen de inspanningen ter verbetering van de grensvoorwaarden voor innovatie beter gecoördineerd worden. Dit zal ook leiden tot een grotere geldstroom vanuit de private sector.<sup>144</sup>

De onderzoeksinspanningen moeten meer worden toegespitst op nieuwe technologieën, waarbij de aandacht voor medisch onderzoek en belangrijke projecten, zoals 'Blue sky' en GALILEO, en de gezamenlijke technologie-initiatieven verder worden gestimuleerd. De nadruk moet wederom liggen op nieuwe uitdagingen. Nieuwe technologieën, in het bijzonder biotechnologie, kunnen bijdragen tot oplossingen voor klimaatproblemen en duurzame ontwikkeling en moeten worden bevorderd. De mogelijkheden voor landbouw en plattelandsontwikkeling moeten ook worden benut.<sup>145</sup> We moeten ons wel realiseren dat de toepassing van dergelijke technologieën belangrijke kansen inhoudt, maar tegelijkertijd ook risico's kan bevatten.

De EU en de lidstaten moeten de grensoverschrijdende mobiliteit van onderzoekers, studenten, wetenschappers en universitaire docenten en verdere uitvoering van de hervormingen van het hoger onderwijs bevorderen.<sup>146</sup> Zij moeten bovendien het optimaal gebruik van intellectuele eigendom faciliteren en promoten. Deze intellectuele eigendom is voortgebracht door publieke onderzoekinstellingen teneinde de kennisoverdracht naar de industrie te vergroten, in het bijzonder door voor eind dit jaar een 'IE-handvest' aan te nemen. De EU moet tezamen met de lidstaten een eenduidig recht op het intellectueel eigendom tot stand brengen. Bovendien vraagt de moderne en concurrerende Europese economie om het aanmoedigen van vrije toegang tot kennis en open innovatie, het bevorderen van wetenschappelijke topkwaliteit en van wederzijdse erkenning van diploma's alsmede het lanceren van een nieuwe generatie onderzoeksfaciliteiten van wereldklasse.

---

144 | Advies EESC 2006; Mededeling Europese Commissie 2006a, p. 10.

145 | Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA zal in een nadere studie dit onderwerp verder verwerken. De Europese landbouw is ook vanuit budgettair oogpunt zeer interessant.

146 | Hiertoe moeten zij de belemmeringen voor het 'vrije verkeer van kennis' elimineren en de arbeidsmarkt voor Europese onderzoekers meer openstellen en meer concurrerend maken. Zie Mededeling Europese Commissie 2006.

In de Europese kenniseconomie moet het samenwerken op mondiaal niveau worden gestimuleerd. Er dient een gemeenschappelijke infrastructuur te worden ontwikkeld voor wetenschappelijk onderzoek, waarbinnen nationale onderzoeksprogramma's op Europees niveau beoordeeld moeten worden; een 'Europese NWO'.<sup>147</sup> De mogelijkheden om resultaten van wetenschappelijk onderzoek om te zetten in producten en diensten voor het bedrijfsleven moeten worden verbeterd. Ook de omstandigheden waaronder onderzoekscentra, laboratoria en onderwijs moeten werken, dienen zo gunstig mogelijk te worden gemaakt.

Het is overigens niet zo dat het beleid ten aanzien van wetenschappelijk onderzoek en innovatie alleen op Europees niveau moet plaatsvinden. Er zijn veel terreinen waar de lidstaten op nationaal niveau hun eigen beleid kunnen voeren. Grensoverschrijdende samenwerking is echter van cruciaal belang, aangezien daarmee de knelpunten van innovatie en onderzoek, zoals onvoldoende bundeling van financiële middelen en een verdeelde aanpak, kunnen worden bestreden. De krachten zouden gebundeld moeten worden om de beschikbare middelen zo efficiënt en effectief mogelijk te benutten.

#### **4.3.3 Klimaat**

Het klimaat is aan het veranderen met grote gevolgen voor de aarde. Klimaatzones verschuiven en extreme weerssituaties komen vaker voor. Als gevolg van 2 graden temperatuurstijging neemt de beschikbaarheid van water voor landbouw in Zuid-Europa naar verwachting met 20% af, wordt de kans op overstromingen in de laaggelegen gebieden hoger met tegelijkertijd ongelooflijke droogte elders. De gevolgen voor Nederland zijn ingrijpend: hogere temperaturen en een veranderde waterhuishouding. Extreme weersomstandigheden zullen leiden tot uitval en ontwrichting van transport en energienetwerken; met alle gevolgen voor de bereikbaarheid en het functioneren van vitale voorzieningen en economische centra. De effecten van klimaatverandering kunnen resulteren in belemmeringen voor ontwikkeling en beschadiging van menselijke levensomstandigheden en levensstijlen. Deze effecten zal op een onevenredige manier de ontwikkelingslanden en de armen raken en daardoor de onbillijkheden in gezondheidsstatus en toegang tot adequaat voedsel, schoon water en andere middelen verergeren.<sup>148</sup>

Klimaatbescherming is een gemeenschappelijke taak van burgers, bedrijven en overheid: in Nederland, binnen de Europese Unie en wereldwijd. Er is behoefte aan een internationale aanpak, aangezien de oorzaak van het klimaatprobleem in de atmosfeer ligt die voor de complete wereldbevolking een basisgoed is. Daarnaast en vooral is het klimaatprobleem als gevolg van de tijdsdimensie bijzonder lastig;

---

147 | De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek financiert onderzoekers aan universiteiten en instituten en geeft sturing aan de Nederlandse wetenschap via subsidies en onderzoeksprogramma's.

148 | VROM 2007. EPP Combatting Climate Change.

lastige kostenafweging en een lastige afweging van belangen van verschillende generaties.<sup>149</sup>

In het kader van de bescherming van Nederland tegen de gevolgen van klimaatverandering is de zogenaamde Deltacommissie ingesteld die op verzoek van de Nederlandse regering advies<sup>150</sup> heeft uitgebracht over een klimaatbestendige inrichting van Nederland. In de voorgestelde strategie zijn veiligheid en duurzaamheid de twee pijlers en wordt naast (water)veiligheid gelet op samenhang met wonen en werken, landbouw, natuur, recreatie, landschap, infrastructuur en energie. De commissie benadrukt de bescherming tegen het water en benoemt de kansen voor de Nederlandse samenleving.

In het kort gaat de Deltacommissie ervan uit dat een veilig Nederland een collectief maatschappelijk belang is waarvoor de overheid verantwoordelijkheid neemt en blijft nemen. Het veiligheidsniveau moet ten minste een factor 10 hoger dan het huidige niveau. Bij de uitvoering van de voorgestelde strategie (bestaande uit twaalf aanbevelingen) moet efficiënt gebruik worden gemaakt van water, energie en andere grondstoffen, zodanig dat de kwaliteit van de leefomgeving niet alleen behouden blijft maar zelfs wordt verbeterd.<sup>151</sup>

#### Christendemocratie en klimaat

Klimaat komt in het gedachtegoed van de christendemocratie een bijzondere plaats toe. Gelet op het beginsel van rentmeesterschap, zijn 'wij' beheerders en geen bezitters van de schepping en hebben de natuur te leen met de opdracht haar te bewaren en te bewerken. De natuur draagt in zichzelf een maatschappelijk te beschermen betekenis. Ter bescherming van deze waarde moeten grens- en streefwaarden worden geformuleerd. Grenswaarden duiden een elementair beschermingsniveau aan, bij overschrijding waarvan irreversibele schade wordt toegebracht aan het vruchtdragend vermogen, het functioneren van de schepping naar zijn aard. Streefwaarden behelzen een beschermingsniveau waarop vrijwel geen schade meer wordt toegebracht. De schade, aangebracht door natuurlijke processen, die nog hersteld of omgedraaid kan worden, bevindt zich tussen grens- en streefwaarden.

'De overheid' moet het milieu tegen aantasting en kortzichtige en roekeloze exploitatie beschermen en heeft de taak om grenswaarden te stellen en dwingend te handhaven. Zij dient, indien noodzakelijk, daartoe een beleid tot ontwikkeling en herstel te voeren. Bovendien moet zij bewerkstellingen dat de kosten van milieugebruik volledig in de prijs verdisconteerd worden (internaliseren van externe kosten) en appelleren aan het verantwoordelijkheidsgevoel van de burgers en de maatschappelijke organisaties om tot goed rentmeesterschap over te gaan. Zo kan zij – daar waar

---

149 | WRR 2006, p. 21 e.v.

150 | Deltacommissie 2008.

151 | Deltacommissie 2008, p. 9 e.v.

nog te herstellen of om te keren schade is aangericht – de afweging tegen andere maatschappelijke waarden normeren. Goed rentmeesterschap vraagt om zorg voor de aarde op alle niveaus: lokaal, provinciaal, nationaal, Europees en internationaal.

#### EU en klimaat

Klimaatverandering is een gegeven; een verandering in ons gedrag is dringend nodig. Het klimaat mag in de Europese Unie niet een laatste prioriteit zijn. Het klimaatbeleid moet de solidariteit met de toekomstige generaties en het beheer van de natuurlijke hulpbronnen bevorderen. Verschillen in beleid tussen landen kunnen, vanwege de schadelijke gevolgen die een streng milieubeleid op korte termijn voor de economie van een land kan hebben, leiden tot oneigenlijke beïnvloeding van handelsbetrekkingen. Tegelijkertijd schuiven landen, die dergelijke maatregelen in een veel beperktere mate toepassen, in feite de kosten van het klimaatbeheer af op de komende generaties. Hiermee ondermijnen zij ook de motivatie van landen die het rentmeesterschap serieus willen nemen.

Dat vergt een gemeenschappelijk klimaatbeleid. Ter verwezenlijking van een beter klimaat moet de EU samen met de lidstaten een correcte toepassing en een adequaat toezicht op de naleving van Europese milieuwetgeving bewerkstelligen. Economische groei en een gezonder milieu moeten steeds beter op elkaar worden afgestemd. Verdere vooruitgang kan worden gerealiseerd door consumenten, producenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties te betrekken bij het milieubeleid en hun aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. De mogelijkheden van de Europese Unie moeten ten volle benut worden: een effectief en sanctionerend EU-klimaatbeleid tezamen met een ecologisch bewustzijn bij de ontwikkeling van zwakkere regio's en een doeltreffend systeem van ecologische aansprakelijkheid met adequate controles, sancties en vergoedingen. Want samen kunnen we naast EU-landen, ook andere werelddelen stimuleren om de nodige stappen in de goede richting te zetten.

#### Concrete aanpak

Klimaatverandering moet worden voorkomen. Daartoe is het wenselijk om een Europees tijdpad voor een snelle en concrete uitvoering van het Kyoto-protocol te realiseren.<sup>152</sup> De EU moet ook de verbetering van de milieukwaliteit in stedelijke gebieden benadrukken, door te investeren in schonere brandstoffen en milieubewuste voertuigen. De EU moet de burgers bewuster maken van de gevolgen van klimaatverandering en het gebruik van duurzame energieën bevorderen. Het is bovendien zeer wenselijk om de bijdrage van wetenschap en technologie aan duurzame ontwikkeling te vergroten, mede ter bevordering van een beter begrip van de verbanden tussen klimaat en technologische ontwikkelingen.

---

152 | Het Kyoto-protocol werd in 1997 opgesteld als aanvulling op het Raamverdrag Klimaatverandering van de Verenigde Naties (UNFCCC), waarbij industrielanden zich verbonden om de emissie van broeikasgassen te reduceren.

Adaptatie: naast het zo veel mogelijk voorkomen van klimaatverandering, moet aandacht worden besteed aan het aanpassen aan de effecten van klimaatverandering in Europa.<sup>153</sup> De EU moet samen met de lidstaten burgerbescherming en rampenplanning coördineren en samenwerken met andere organisaties<sup>154</sup> die zich bezig houden met rampenbestrijding. Een Europees adaptatiebeleid en aandacht voor klimaatadaptatie in Europa bieden Nederlandse bedrijven en instituten de kans om hun kennis, gerelateerd aan klimaatadaptatie (in het waterbeheer, natuurbeheer, de landbouw en de volksgezondheid), te exporteren.

Nederland zal zich moeten voorbereiden op de gevolgen van klimaatverandering die zich op verschillende vlakken voordoen.<sup>155</sup> De processen van beleidsvorming in Nederland en Europa lopen parallel en moeten optimaal afgestemd worden. Nederland moet wel alert blijven en ook zelf initiatieven nemen met betrekking tot toekomstig EU-beleid voor klimaatadaptatie.<sup>156</sup> De EU biedt Nederland met haar 'Adaptatie Groenboek'<sup>157</sup> ondersteuning bij veranderingen in landgebruik.<sup>158</sup> De EU kan ook zorg dragen voor vergoedingsregelingen voor nieuwe functies – zoals groen-blauwe diensten in landbouw gericht op het beheersen van de wateroverlast en droogteproblematiek, en het versterken van de natuurfunctie – en mogelijkheden realiseren voor (goedkopere) waterberging bovenstrooms (in het buitenland) conform de Hoogwaterrichtlijn<sup>159</sup>. De EU kan de risico's voor vitale belangen in Nederland, in Europa en daarbuiten verkleinen.

Emissiehandel: de emissie van broeikasgassen moet worden verminderd. De EVP en het CDA beschouwen emissiehandel als één van de belangrijkste instrumenten om emissiereducties te realiseren. Door de globalisering van de economie is ondersteuning en deelname van landen buiten de EU hard nodig. Het huidige emissiehandelsstelsel loopt van 2008 tot 2012. Christendemocraten willen graag dat het emissiehandelssysteem na 2012 (derde fase van het emissiehandelssysteem) verder wordt uitgewerkt. De huidige status van het systeem leidt niet tot een minimale uitstoot van broeikasgassen. Het moet bovendien vergezeld gaan van andere maatregelen, die op een mondiale schaal de uitstoot van broeikasgassen verminderen.<sup>160</sup> Om een zo goed mogelijk functionerende emissiemarkt te creëren, moet waar mogelijk een op de markt gebaseerd instrument worden toegepast en moet het gratis toewijzen van emissierechten worden verminderd. Daarnaast moeten zo veel mogelijk secto-

---

153 | Zie ook Groenboek 2007a.

154 | Zoals het 'United Nations Disaster Assessment and Coordination' team, de organisatie van de VN die zich bezig houdt met rampenbestrijding.

155 | In de Nederlandse adaptatiestrategie is risicobeheersing het leidende principe.

156 | Zie Deltacommissie 2008.

157 | Groenboek 2007b.

158 | Bijvoorbeeld als de verzilting in daarvoor gevoelige gebieden niet meer wordt voorkomen maar geaccepteerd.

159 | Richtlijn 2007/60/EG.

160 | Zie Richtlijn 2008/16/EG.

ren, zoals chemicaliën, aluminium, koolmijnen, lucht- en scheepsvervoer, onder een mondiaal emissiehandelssysteem vallen om een gelijk speelveld te creëren.

De ontwikkelde landen moeten tegen 2020 gezamenlijk hun emissies met 20% verminderen, zo wil de Europese Commissie.<sup>161</sup> De lidstaten moet echter de mogelijkheid worden gegeven om specifieke doelen te stellen voor bepaalde sectoren. Het CDA ondersteunt bovendien het systeem van certificaten van oorsprong<sup>162</sup> en wil actief samenwerken met de Commissie en ander lidstaten om dit systeem uit te werken.<sup>163</sup>

Afvang en opslag van CO<sub>2</sub>: oude elektriciteitscentrales moeten worden vervangen door zuinigere installaties. Er moet geïnvesteerd worden in “Carbon Capture and Storage”, bedoeld om CO<sub>2</sub> af te vangen en op te slaan. Voor Europa blijven kolen een belangrijke energiebron. Het is ook in het belang van de EU om CO<sub>2</sub>-afvang zo snel mogelijk toe te passen. Het afvang- en opslagbeleid moet vertaald worden naar mogelijke toepassingen en concrete projecten. De heersende onzekerheid onder initiatiefnemers en omwonende van mogelijke projectlocaties, kan omslaan in ongerustheid. Dit moet worden voorkomen. Er moet ook duidelijkheid komen over de financiering van de proefprojecten.

Hernieuwbare energiebronnen: De energie-efficiency moet worden bevorderd. Hier toe moet tegen 2020 het totale energieverbruik van de EU verminderen en moet het aandeel van duurzame energie in de totale energieconsumptie toenemen. De christendemocraten ondersteunen het doel van verhoging van het aandeel van biobrandstoffen in de totale energiemix van de lidstaten. Wel moeten er duidelijke normen en certificering zijn om te garanderen dat de biobrandstoffen duurzaam zijn. Daarnaast moet de werkelijke CO<sub>2</sub>-productie van de biobrandstoffen worden onderzocht en de ontwikkeling van tweede generatie brandstoffen moet worden ondersteund. Biobrandstoffen die tot ontbossing of voedselproblemen kunnen leiden, moeten worden vermeden. De volgende paragraaf gaat nader in op het energievraagstuk.

De lidstaten verschillen in geografische, demografische en economische opzicht van elkaar. Het is belangrijk om hier rekening mee te houden bij het vaststellen van de nationale doelstellingen. Het Europese klimaatbeleid moet de economische realiteit

---

161 | Mededeling Europese Commissie 2008. De EU streeft naar een emissiereductie van 30 procent wanneer hier wereldwijd afspraken over gemaakt kunnen worden. Ook de EVP ondersteunt deze doelstelling. Zie Van Nistelrooij 2008, p. 13.

162 | De handel in hernieuwbare energie via zogenaamde ‘Guarantees of Origin’ (GO’s). Deze certificeren de herkomst van de hernieuwbare energie. Dit systeem maakt het mogelijk voor lidstaten om te investeren in de productie van hernieuwbare energieën in andere lidstaten in ruil voor GO’s, welke bijgeteld kunnen worden bij het percentage hernieuwbare energie van een land.

163 | Het is hoe dan ook momenteel nog niet voldoende duidelijk en er is geen goed zicht op de consequenties van dit voorstel, ook in financiële zin. Van Nistelrooij 2008.



in beschouwing nemen, zodat energiezekerheid en banen niet in gevaar komen. De EU moet op het gebied van klimaat het initiatief nemen, zodat anderen zullen volgen. Klimaatdoelstellingen mogen niet leiden tot verschuiving van investeringen naar landen waar geen klimaatdoelstellingen zijn. De inzet van bepaalde beleidsinstrumenten of maatregelen mag de concurrentiepositie van (internationaal opererende) bedrijven niet schaden. Een eenzijdige aanpak van klimaatvraagstukken zou ongunstig zijn voor de Europese concurrentiepositie op de wereldmarkt. Een dergelijke aanpak kan in plaats van het verminderen van emissies leiden tot een verplaatsing ervan.<sup>164</sup> Om dit te voorkomen moet de EU alle landen, ook ontwikkelingslanden, betrekken bij het emissiehandelssysteem en blijven spelen op een Europees ‘level playing field’ binnen en buiten Europa.

#### 4.3.4 Energie

Energie is voor het functioneren van de Europese samenleving van essentieel belang. Alle EU-lidstaten worden vandaag de dag geconfronteerd met de vraagstukken van klimaatverandering, toenemende (onderlinge) afhankelijkheid van energie-invoer en stijgende energieprijzen. Nederland heeft zelf gasbronnen, maar die zijn niet onuitputtelijk. Dat vraagt om een duurzame, gegarandeerde en concurrerende energievoorziening, waarvoor een gezamenlijke actie dringend nodig is.

##### Uitdagingen

Energie omvat, naast klimaatgerelateerde, ook aspecten van beschikbare energiebronnen en energiezekerheid. Op de internationale energiemarkt voltrekken zich grote veranderingen, waarvan de EU, en dus ook Nederland, de weerslag ondervinden. De wereld is momenteel van grote voorraden fossiele brandstoffen voorzien, maar de Europese Unie heeft nog niet voldoende energiebronnen voor de toekomst.<sup>165</sup> De toevoer van energiebronnen is veelal afkomstig uit instabiele landen en blijft erg kwetsbaar. Tegelijk wordt de EU geconfronteerd met het onbetwistbare feit dat zij in sterk toenemende mate en over een lange periode afhankelijk zal zijn van de externe invoer van energie. Van bijzonder belang is de relatie met Rusland. In het Europese energiebeleid speelt de veiligheid van de energievoorziening een cruciale rol. De grote afhankelijkheid van de EU van energie-importen uit niet-democratische landen ondermijnt sterk de samenhang, de doelgerichtheid en de duurzaamheid van haar gemeenschappelijk buitenlands beleid. De ambitie is om de Europese afhankelijkheid van andere landen en van traditionele brandstoffen te verminderen en de energiezekerheid te bevorderen.

164 | Daarom is het van belang alle landen, ook de ontwikkelingslanden, te betrekken bij het emissiehandelssysteem.

165 | Dat geldt ook voor Nederland. Nederland beschikt wel over een ‘kleine’ gasvoorraad in Slochteren, die bedoeld is voor binnen- en buitenlands gebruik. Maar voor het aanvullen van de voorraad in Slochteren en het op peil houden van de gasvoorraden, moet Nederland buitenlands gas inkopen en blijft daarmee afhankelijk van externe leveranciers.

In de Europese Unie ontbreekt een gemeenschappelijk optreden van de lidstaten op energiegebied. Pogingen van lidstaten om zelfstandig met de veranderende omstandigheden om te gaan, zullen steeds vaker onvoldoende, ineffectief en wellicht ook onderling tegenstrijdig blijken. Een besef van een gemeenschappelijk belang is cruciaal. Dit is noodzakelijk om de ingesleten tradities van een strikt nationale aanpak van de energieproblematiek te doorbreken. In dit verband moeten voldoende mogelijkheden worden gecreëerd voor het voeren van een adequaat Europees energiebeleid.

#### Verdrag van Lissabon en energie

Hiertoe heeft het Verdrag van Lissabon een poging gewaagd.<sup>166</sup> Het Europees Parlement en de Raad kunnen maatregelen vaststellen die noodzakelijk zijn om de werking van de energiemarkt en de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen; energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren; en de interconnectie van energienetwerken te bevorderen.<sup>167</sup>

#### Christendemocratie en energie

Een Europees energiebeleid is voor het CDA van groot belang. Het beginsel van rentmeesterschap betekent dat men spaarzaam en weloverwogen behoort om te gaan met de beschikbare energiebronnen en grondstoffen. Er is behoefte aan doeltreffend beleid op het terrein van stabiele energievoorziening, zonder eenzijdige afhankelijkheid van olie- en gasproducerende landen. Het energieverbruik moet noodzakelijkerwijs worden teruggedrongen en er moet een beleid worden ontwikkeld waarin ontplooiing en gebruik van duurzame en milieuvriendelijke energiebronnen worden bevorderd. Dat beleid moet tevens uitputting van grondstoffen voorkomen.

#### Concrete aanpak

Het doel is zoals gezegd om het totale energieverbruik van de EU tegen 2020 te verminderen en het aandeel van duurzame energie te vergroten. Men moet streven naar het gebruik van biobrandstof in de totale energiemix van de lidstaten, mits er duidelijke normen en certificering zijn om te garanderen dat de biobrandstoffen duurzaam zijn en met het behoud van de voedselvoorzieningszekerheid. De werkelijke productie van koolstofdioxide van de biobrandstoffen moet in kaart worden gebracht en de ontwikkeling van tweede generatie brandstoffen moet ondersteund worden. Lidstaten moeten daarbij biobrandstoffen vermijden die tot ontbossing of voedselproblemen kunnen leiden. De EU moet zich inzetten voor een energiemix met hernieuwbare energiebronnen om de overgang naar een duurzame energievoorziening goed te laten verlopen. Een Europees energiebeleid heeft behoefte aan een

---

166 | Zie artikel 192 lid 2 VWEU.

167 | Maatregelen worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure (artikel 294 VWEU), aldus artikel 194 lid 2 VWEU. Deze maatregelen zijn niet van invloed op het recht van een lidstaat om de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, op zijn keuze tussen verschillende energiebronnen of op de algemene structuur van zijn energievoorziening; onverminderd artikel 192, lid 2, onder c) VWEU.

betere gezamenlijke afstemming en samenwerking van de EU met energieproducenten en moet de betrokkenheid van alle lidstaten garanderen.

Het energiebeleid moet in de externe relaties van de EU, vooral met Rusland en landen in het Kaspische gebied, een belangrijke plaats innemen. Dit geldt in het bijzonder wanneer dit beleid als een middel voor politieke beïnvloeding dreigt te worden gebruikt. Om het wederzijds belang van zekerheid van aanvoer en van afzet, en wederzijdse investeringsmogelijkheden te concretiseren, is het wenselijk, zoal niet noodzakelijk, om met die relaties een institutioneel of ten minste contractueel kader na te streven.<sup>168</sup> De EU moet minder afhankelijk worden van fossiele brandstoffen en zich niet laten verdelen door olie- en gasleveranciers. Zij moet als een unie opereren en investeren in nieuwe vormen van duurzame energiewinning.

De Europese Unie moet met de lidstaten en in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven met volle inzet werken aan de opbouw van een EU-brede consensus over de grote lijnen van een geharmoniseerde en gecoördineerde energiewetgeving, waarbij alle aspecten – milieu, besparing, duurzaamheid, leveringszekerheid, verbetering van de werking van de interne markt – in onderlinge samenhang worden gezien. In het bijzonder moet de EU tezamen met de lidstaten energiebesparingsprojecten (zoals wind- en zonne-energie, getijdenenergie en biomassa) stimuleren en investeren in energie-infrastructuren om de Europese afhankelijkheid van ingevoerde olie en gas te verminderen. Zij moet solidaire energiebetrekkingen realiseren tussen de lidstaten. Dit hangt samen met de verantwoordelijkheden van elke lidstaat, de op een nieuwe basis gebaseerde organisatie van de betrekkingen met leverancierslanden en betere energiedialoog op wereldniveau. De EU moet Europese noodmechanismen tot stand brengen in geval van leveringscrisis.

Energieafhankelijkheid: de EU moet de afhankelijkheid van olie en gas van het Middenoosten en niet democratische en onstabiele landen verminderen; dat moet een politiek strategische doelstelling worden. Daartoe moet een omschakeling worden gemaakt naar duurzame energiebronnen, zoals zonne-energie en windenergie. Dat is niet alleen relevant voor klimaatverandering, maar ook voor buitenlandsbeleid. De EU moet een brede diversificatie van energiebronnen en energie-transportroutes en een grotere energie-efficiëntie stimuleren en de solidariteit in energiebeleid tussen de lidstaten bevorderen. Want ongecoördineerde sluiting van bilaterale energieakkoorden door lidstaten kan de belangen in de EU ondermijnen en de strategische projecten van de EU als geheel en die van andere lidstaten ondergraven. Daarbij moet het strategisch belang van de Nabucco-pijpleiding<sup>169</sup> voor de energiezekeer-

---

168 | Al dan niet voortbouwend op de Energiecharter. Council and Commission Decision 1997.

169 | Een nieuw te realiseren pijpleiding die onder meer Iraans gas via Turkije en Oostenrijk naar Europa gaat voeren.

heid van de EU worden onderstreept en moet dit project zo snel mogelijk worden gerealiseerd.

Het internationale politieke beleid zou ingrijpend kunnen veranderen als het westen niet langer afhankelijk zou zijn van olie en gas uit het Middenoosten en Rusland. Meer ambitie op het terrein van duurzame energie heeft derhalve twee componenten: klimaat en politieke stabiliteit. Het kan bovendien de Verenigde Staten en de EU bewegen tot een gezamenlijke strategie in het kader van de overgang naar duurzame energiebronnen.

Kernenergie: een eventueel alternatief voor het energieprobleem is kernenergie. Momenteel bestaat de totale elektriciteitsproductie van de EU voor 30% uit kernenergie. Kernenergie vermijdt de emissie van meer dan 720 miljoen ton CO<sub>2</sub> in de atmosfeer.<sup>170</sup> Het wereldwijde gebruik van kernenergie neemt toe. Veel landen kunnen waarschijnlijk zonder kernenergie niet in hun toekomstige energiebehoefte voorzien. Zij kan tijdens de overgang naar duurzame energie één van de opties zijn om op een klimaatneutrale manier de uitstoot van koolstofdioxide van de elektriciteitsproductie te verminderen.

De EU moet samen met de lidstaten die nucleaire elektriciteit prefereren het meest geavanceerde kader voor nucleaire energie ontwikkelen. Dat kader moet beantwoorden aan de hoogste veiligheids-, beveiligings- en non-proliferatienormen als bepaald in het Euratom-Verdrag. In dit verband is het ITER-project van start gegaan.<sup>171</sup> Deze internationale kernfusiereactor geeft grote hoop voor de toekomst, maar deze technologie zal in de volgende decennia nog niet beschikbaar zijn.

Nucleaire energie doet tegelijkertijd indringende vragen rijzen omtrent afval en ontmanteling. Hiertoe moet het onderzoek naar fusiereactoren en het beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval worden geïntensiveerd om zo nieuwe, doeltreffendere en goedkopere reactorontwerpen te ontwikkelen. De Europese Unie moet zich derhalve in de toekomst eveneens inzetten voor nucleair afvalbeheer en ontmanteling en daarvoor verantwoordelijk voelen. Zij moet waarborgen dat dergelijke hoge normen door de nieuwe lidstaten en ook internationaal worden nageleefd.

In het kort: elke lidstaat van de EU dient zelf te kunnen beslissen over de eigen energiemix. Wel moet het aandeel van duurzame energie in de totale energieconsumptie tegen 2020 zijn toegenomen en moeten de mogelijkheden van biobrandstof worden benut (mits deze duurzaam is en niet de voedselvoorzieningszekerheid in gevaar brengt). Daarbij moet elke lidstaat de geografische, economische, regionale en kli-

---

170 | Dit is vergelijkbaar met de totale jaarlijkse emissies van Co<sub>2</sub> van de 210 miljoen personen-auto's in de Europese Unie.

171 | Dit is een internationaal R&D project met als doel om de technische en wetenschappelijke toepasbaarheid van kernfusie aan te tonen als toekomstige energiebron.

maatverschillen tussen lidstaten respecteren, met de voorwaarde dat alle landen de emissiereductie doelstellingen bereiken.

#### **4.3.5 Grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme**

##### **Realiteit**

Terrorisme is een ernstige bedreiging. Het bedreigt de veiligheid van Europa, de waarden van onze democratische samenlevingen en de rechten en vrijheden van de Europese burgers. Vrij verkeer, integratie van markten en grenzenloze communicatie bieden alle burgers van de Europese Unie mogelijkheden, ook degenen met criminele of terroristische bedoelingen. Criminele organisaties en criminele stromen krijgen bovendien een steeds meer grensoverschrijdend karakter. Hiermee is het waarborgen van de vrijheid en veiligheid mede een gezamenlijke Europese verantwoordelijkheid geworden. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid heeft ook raakvlakken met andere beleidsterreinen, zoals asiel en migratie, in het bijzonder de grensbewaking en de bestrijding van illegale migratie. Open grenzen verplichten tot intensieve samenwerking tussen politie en justitie op verschillende niveaus: lokaal, regionaal, nationaal en Europees. Maar deze samenwerking schiet als gevolg van belemmeringen op organisatorisch en juridisch terrein tekort in de internationale uitwisseling van juridische voorgeschiedenis van verdachten en informatie over lopende onderzoeken.

De hedendaagse veiligheidsrealiteit wordt gekenmerkt door toegenomen terroristische dreiging. Voor die realiteit is de uitwisseling van informatie over mogelijke aanslagen, met respect voor gegevensbescherming en privacywetgeving, cruciaal. Een effectieve bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, in het bijzonder georganiseerde criminaliteit en terrorisme, veronderstelt een efficiënte samenwerking tussen de instanties in de lidstaten die de wet handhaven alsmede het elimineren van belemmeringen voor grensoverschrijdende samenwerking.

##### **Geschiedenis**

Al vrij snel na de tweede wereldoorlog werd de behoefte aan strafrechtelijke samenwerking onderkend, maar pas met het Schengen-proces werd een nieuwe impuls gegeven aan de strafrechtelijke samenwerking in Europa. Het uitgangspunt bij het Schengen-acquis was samenwerking en informatie-uitwisseling tussen nationale autoriteiten. Een belangrijke stap in de richting van een meer gecoördineerde aanpak werd gezet met het aannemen van het Tampere Programma (1999). In dat programma werd de wederzijdse erkenning van juridische beslissingen (mutual recognition) aanvaard als een praktische methode van samenwerking en stonden vereenvoudiging van procedures van samenwerking, gezamenlijk politieel optreden en het verruimen van de mogelijkheid van concentratie van procedures centraal.<sup>172</sup>

Naar aanleiding van de toegenomen terroristische dreiging, introduceerde het Haags Programma<sup>173</sup> in november 2004 de bestrijding van het terrorisme en de uitwisseling van data op basis van het zogeheten beschikbaarheidsbeginsel.<sup>174</sup> Dat programma had betrekking op verschillende aspecten van preventie, paraatheid en reactie. Het beoogt de mogelijkheden van de lidstaten om terrorisme te bestrijden uit te breiden en zo nodig aan te vullen. In dat programma worden de lidstaten geacht niet alleen te kijken naar hun eigen veiligheid, maar ook naar gemeenschappelijke veiligheid (solidariteitsprincipe). De uitgangspunten van de strijd tegen terrorisme zijn in 2005 geconcretiseerd in een Thematische Strategie.<sup>175</sup> Toch blijken de lidstaten nog maar matig hun afspraken op het terrein van politieke en justitiële zaken (PJZ) na te komen.<sup>176</sup> Politie en justitie zijn op kleinere schaal wel bereid om op terreinen van crisisbeheersing, handhaving van de openbare orde en criminaliteitsbestrijding grensoverschrijdend en operationeel vergaand samen te werken.<sup>177</sup> Maar juist de samenwerking op het gebied van veiligheid en politie is van belang, en daar valt nog veel te winnen.<sup>178</sup>

Recente ontwikkelingen tonen aan dat de Unie en haar lidstaten meer dan ooit moeten streven naar uitvoering van de terrorismebestrijdingstrategie. De aanslagen in een land worden beraamd en voorbereid in tal van andere landen, en de daders vinden vervolgens een heenkomen in nog weer andere landen. Het gaat volledig voorbij aan de realiteit om te denken dat grensoverschrijdende criminaliteit kan worden bestreden met de middelen van de strafrechtelijke arsenalen van de nationale staten. De Europese burgers worden getroffen als de Europese staten zich niet krachtiger verzetten door gemeenschappelijk met gekwalificeerde meerderheid besluiten te nemen, die door het Europees Parlement worden gedragen.

Verdrag van Lissabon en grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme

In de behoefte aan en de noodzaak van een gezamenlijk optreden tracht het Verdrag van Lissabon deels te voorzien. Dit verdrag schept één juridisch kader voor nagenoeg alle beleidsterreinen van de Europese Unie, ook die binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR). Hierdoor geldt voor alle onderdelen van de RVVR dezelfde rechtsinstrumenten en dezelfde wetgevingsprocedure.<sup>179</sup>

Voor de strafrechtelijke samenwerking is besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid geïntroduceerd, die tevens is voorzien van een zogeheten noodrem-

173 | Mededeling Europese Commissie 2005b.

174 | Zie: Algemeen Verslag 2005.

175 | Europese Raad 2005.

176 | Europese Raad 2006.

177 | Dit blijkt uit het Verdrag van Prüm, het Verdrag van Enschede en het Verdrag van Senningen. Zie Raadsdocument 10900, 7 juli 2005; Benelux Almanak 2005. Het Verdrag van Enschede betreft politieke samenwerking tussen Nederland en Duitsland; Traktatenblad 2005-86 en 2005-241.

178 | JBZ-Raad in Tampere, 21 en 22 september 2006.

179 | Maatregelen op strafrechtelijk terrein komen tot stand met het Europees Parlement als medewetgever.

procedure.<sup>180</sup> Daaraan is een versoepeld mechanisme toegevoegd: een groep van ten minste negen lidstaten kunnen tot ‘nauwere samenwerking’ overgaan, indien de kwestie wordt doorverwezen naar de Europese Raad en deze niet binnen vier maanden consensus bereikt.<sup>181</sup> Het mag duidelijk zijn dat een frequente toepassing van dit mechanisme niet wenselijk is, aangezien dit ertoe zou kunnen leiden dat lidstaten gebonden worden aan uiteenlopende regels. Dat kan namelijk verstoringen veroorzaken voor de onderlinge strafrechtelijke samenwerking. Dit mechanisme kan wel een eerste aanzet zijn tussen (buur)landen, die later uitgebreid kan worden tot de hele Unie.

#### Christendemocratie, criminaliteit en terrorisme

Berustend op het christendemocratische beginsel van publieke gerechtigheid verdient criminaliteitsbestrijding een hoge prioriteit, omdat de misdaad een directe bedreiging van de rechtsstaat inhoudt. Effectieve bestrijding van de criminaliteit is één van de kerntaken van de overheid. Wetgeving moet toegesneden zijn op de aard van de criminaliteit in de samenleving. De overheid vervult de voorwaarden voor snelle en passende tenuitvoerlegging van gevangenis- en andere straffen om te voorkomen dat deze aan waarde inboeten. De Europese Unie dient op basis van dit beginsel het onrecht te bestraffen en grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding hoog op haar agenda te plaatsen.

#### Concrete stappen

Grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme vragen om een wereldwijde reactie en een geïntegreerde en coherente aanpak. Opsporing en vervolging zijn in geval van grensoverschrijdende criminaliteit erg lastig. Het bij elkaar brengen van de dader en het begane feit vergt internationale strafrechtelijke samenwerking; bij de opsporing, bij de arrestatie en bij de vervolging. Daarvoor is een juridisch kader en gelijke of althans gelijkwaardige regels op tal van terreinen nodig. Maar dat vergt bovenal bereidheid tot samenwerking om afstand te nemen van traditionele opvattingen. Voor het treffen van effectieve maatregelen moet op basis van alle beschikbare informatie voortdurend een reële inschatting worden gemaakt van de gevaren en dreigingen van terrorisme. In deze aanpak moet de EU dan ook de samenwerking stimuleren tussen de verschillende bevoegde autoriteiten van de lidstaten, in het bijzonder bij de uitwisseling van informatie voor het onderzoeken van terroristische activiteiten. Voorts moet inzicht worden verkregen in terrorisme in Europa en moeten de inspanningen van de lidstaten en de EU worden aangevuld met samenwerking met derde landen.<sup>182</sup>

180 | Artikelen 82 en 83 VWEU; zie artikelen 82 lid 2, 83 lid 1, 83 lid 2, 84 en 85 lid 1 VWEU voor justitiële samenwerking en artikelen 86, 87 lid 2 en 3, 88 lid 2 en 89 VWEU voor politieke samenwerking.

181 | Zie artikel 10 VEU en artikel 280 D e.v. VWEU.

182 | Waarbij deze landen worden geholpen anti-terrorisemaatregelen en capaciteitsuitbreidingsprojecten te financieren en de oorzaken van terrorisme te elimineren. Zie ook Donner 2004.

Op EU-niveau moet een strategisch concept voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit worden ontwikkeld en toegepast. Er moeten maatregelen worden voorgesteld om meer inzicht te krijgen in georganiseerde criminaliteit en om preventie, onderzoek en samenwerking op dit gebied binnen de EU te verbeteren en zo nodig aan te vullen.<sup>183</sup> De Europese Unie moet de definitie van strafbare feiten met een grensoverschrijdende dimensie of die een bedreiging vormen voor de belangen van de EU harmoniseren in de rechtsstelsels van de lidstaten. Zij moet een gemeenschappelijke definitie van terrorisme opnemen in het acquis en de Europese verdragen voorzien van een rechtsgrondslag die de Unie in staat stelt activa te bevriezen en inkomsten af te snijden van inwoners van de EU die bij terrorisme betrokken zijn.

De Europese Unie moet de internationale betrekkingen verbeteren, in het bijzonder op het gebied van het delen van inlichtingen. Tegelijkertijd moet zij een duidelijk en stabiel kader instellen voor de samenwerking tussen politie, justitie en douane en deze samenwerking verbeteren. Europol en Eurojust moeten volledig worden ingezet en verder worden ontwikkeld. In de eerste plaats moet er nauwe samenwerking plaatsvinden tussen Eurojust en Europol. Beide organisaties kunnen elkaar versterken. Europol beschikt over belangrijke informatie waarmee Eurojust initiatieven kan ontplooiën. In de tweede plaats moet Eurojust kunnen rekenen op de betrokkenheid en de actieve bijdrage van de bevoegde autoriteiten van de afzonderlijke lidstaten; ook de lidstaten moeten kunnen rekenen op Eurojust.<sup>184</sup>

De justitiële autoriteiten moeten grensoverschrijdend doelmatiger, beter en effectiever samenwerken. Bovendien moet de samenwerking door middel van wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken worden geïntensiveerd. Dit is cruciaal voor het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit. Ook de veiligheidsdiensten in Europa moeten (op basis van een gezamenlijk reglement) beter samenwerken. Het werken aan een Europees model voor criminele inlichtingen en automatische uitwisseling van informatie die de veiligheid van burgers betreft en terrorisme kan voorkomen, is een van de belangrijkste taken voor de toekomst. Hiervoor zullen de lidstaten en de EU zich gezamenlijk moeten inzetten.

De buitengrenzen van de Unie moeten beter worden bewaakt. Europa kan zich met open binnengrenzen niet permitteren dat de intensiteit van controles aan de buitengrenzen per lidstaat varieert. Derhalve dient een doeltreffende bewaking van de externe grenzen van de Unie een gemeenschappelijk belang van de lidstaten te worden met een sterke en doeltreffend samenwerkende Europese grenspolitie. De Unie moet gezamenlijk optreden tegen mensenhandel en daartoe de nodige maatregelen nemen. Ten behoeve van een betere bestrijding van misdaad op zee en voor de veiligheid en betere bescherming van de Europese kusten tegen milieubedreigingen

---

183 | Vooral op het gebied van rekrutering, financiering, risicoanalyse, bescherming van kritieke infrastructuur en gevolgsbeheersing.

184 | Donner 2003.



en bedreigingen van terrorisme, is samenwerking op Europees niveau een absolute noodzakelijkheid.

Het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme behoren tot de ambities van de Europese Unie en deze moet zij (kunnen) realiseren. Met de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon kan de Europese Unie op dit terrein effectiever en doeltreffender optreden en de hedendaagse uitdagingen van open grenzen het hoofd bieden.

#### **4.3.6 Asiel- en migratiebeleid**

*Een eerlijk, streng, maar toekomstgericht immigratie- en asielbeleid. De Europese Unie moet een doeltreffend Europees vluchtelingenbeleid en een gemeenschappelijk Europees beleid ten aanzien van immigratie ontwikkelen.*

Migratie is het zich vestigen buiten het land van herkomst en omvat vluchtelingen, asielzoekers, arbeidsmigranten etc. Er moet in de eerste plaats een onderscheid worden gemaakt tussen mensen uit de EU-lidstaten en mensen uit derde landen. Binnen de Europese Unie kunnen mensen vrij reizen van het ene naar het andere land: het vrij verkeer van personen en werknemers.<sup>185</sup> Deze mensen kunnen legaal – legale migratie – en illegaal – illegale migratie<sup>186</sup> – in de lidstaten verblijven. De toelating van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling wordt geregeld door de wetgeving van de lidstaten.

De realiteit

De open Europese binnengrenzen hebben consequenties voor het migratie- en asielbeleid in de EU. Dat beleid verschilt in de lidstaten van de EU. In de ene lidstaat worden illegale immigranten bijvoorbeeld onder bepaalde omstandigheden gelegaliseerd terwijl in een andere lidstaat illegalen juist worden uitgewezen. Het is in de wereld van vandaag van belang ervoor te zorgen dat een gemeenschappelijk effectief en doelmatig asiel- en migratiebeleid voorkomt dat de Europese lidstaten vanwege ongelijksoortig beleid de uitdagingen van open binnengrenzen niet aankunnen. Europa moet erin slagen de problemen te overwinnen en de vruchten te plukken die een goed beheerde migratie de EU en ook derde landen kan opleveren.

Migratie is in het tijdperk van globalisering een naar haar aard mondiale, maar naar haar effect voornamelijk regionaal vraagstuk. Voor dit vraagstuk is behoefte aan een integraal Europees migratiebeleid waarbij de integratie wordt bevorderd, legale migratie wordt beheerd en illegale bestreden en erkende vluchtelingen worden opgevangen. Een gemeenschappelijk Europees immigratie- en asielbeleid staat dan

---

185 | WRR 2001a.

186 | Zie Mededeling Europese Commissie 2004b.

ook sinds het Verdrag van Amsterdam (1997) en de Europese Raad van Tampere (1999) hoog op de politieke agenda.<sup>187</sup> Tijdens de Top van Tampere werd geconcludeerd dat “De afzonderlijke maar onderling verbonden vraagstukken van asiel en migratie vereisen dat er een gemeenschappelijk EU-beleid wordt uitgewerkt”.<sup>188</sup>

Voor de bestrijding van illegale migratie en voor een deugdelijk beheer van migratiestromen is samenwerking met derde landen cruciaal. Bij de totaalaanpak van migratie heeft de EU al veel vordering geboekt, zoals de uitvoering van de prioritaire acties die op Afrika en het Middellandse Zeegebied gericht zijn. Deze acties vonden onder meer plaats in de vorm van de recente EU-missies naar Afrika en de concrete samenwerking met Afrikaanse en Euromediterrane partners, alsmede de vorderingen bij de toepassing van de totaalaanpak inzake migratie op de regio's ten oosten en ten zuidoosten van de EU grenzen.<sup>189</sup>

#### Grensoverschrijdende externe effecten

Asiel en migratie hebben een sterk grensoverschrijdend karakter en raken mensen rechtstreeks; beleid op dit gebied bepaalt tenslotte wie op welke gronden wordt toegelaten tot de Europese Unie. Kansarme immigranten kunnen in beginsel na toelating in de ene lidstaat doormigreren naar een andere lidstaat. Daarenboven kan er sprake zijn van de zogenaamde negatieve beleidsconcurrentie. Daarvan is sprake als aanscherping van het beleid in de ene lidstaat leidt tot een hogere instroom van asielzoekers in de omringende lidstaten ('waterbed-effect'). Ook draagt de lidstaat die de opvang van asielzoekers verzorgt zelf de kosten, terwijl deze opvang in feite aan alle lidstaten ten goede komt. Het kan daarom aantrekkelijk zijn voor individuele lidstaten om de opvang over te laten aan andere lidstaten en zo als het ware 'gratis mee te liften'.<sup>190</sup> Dat is uiteraard onwenselijk.

#### 'Open Europa'

Een Europa met open binnengrenzen kan zich niet permitteren dat de leden ten opzichte van de bescherming van de buitengrenzen en het beleid inzake migratie en asiel te ver uit elkaar liggen. Het is derhalve van belang om tot een integraal Europees migratie- en asielbeleid te komen, dat een aanvulling vormt op het beleid van de lidstaten. In dat beleid moet aandacht zijn voor de onderliggende oorzaken, voor belangrijke aspecten zoals capaciteitsopbouw, de bescherming van vluchtelingen en de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, alsook voor het beleid van toegang en toelating, grensbewaking, integratie en terugkeer. Dat beleid moet

187 | Daar is met de Europese Raad van Thessaloniki in 2003 het integratiebeleid bijgekomen.

188 | Ook de Europese burgers delen deze visie.

189 | Het gaat onder meer om de tweede Europees-Afrikaanse ministeriële conferentie over migratie en ontwikkeling (2008); de door de 2e top EU-Afrika aangenomen gemeenschappelijke strategie waarin migratie als een punt van wederzijdse prioriteit wordt genoemd en het daarbij behorende actieplan (een partnerschap inzake migratie, mobiliteit en werkgelegenheid); evenals partnerschappen en het besluit om met Kaapverdië en de republiek Moldavië in dialoog te treden over het starten van proefpartnerschappen voor mobiliteit. Conclusies van het Voorzitterschap december 2007 en juni 2007.

190 | CPB en SCP 2005.

solidair zijn met vluchtelingen, optreden tegen illegale migratie (onder andere Frontex), bijdragen tot het verbeteren van de situatie in het land van herkomst en ruimte bieden voor debat over legale migratie en eventueel de invoering van ‘blue card’<sup>191</sup>. De verdere ontwikkeling van dat beleid is van prioritair belang voor het aangaan van de uitdagingen en het grijpen van de kansen<sup>192</sup> van migratie in een nieuw tijdperk van mondialisering.

Ten behoeve van dat beleid moet ook worden gewerkt aan het vergemakkelijken van de praktische samenwerking tussen de nationale asiendiensten, de grensbewakingsdiensten en met Frontex.<sup>193</sup> Er moeten tegelijk Europese gemeenschappelijke afspraken worden gemaakt over toegang, toelating, en rechten van verschillende groepen arbeidsmigranten. De beslissing over het aantal toe te laten arbeidsmigranten moet wel een nationale bevoegdheid blijven.

#### Verdrag van Lissabon en asiel- en migratiebeleid

In het Verdrag van Lissabon (artikel 77 lid 1 onderdeel c VWEU) is een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen als doel opgenomen. De Unie kan met dit verdrag op basis van gekwalificeerde meerderheid maatregelen vaststellen inzake paspoorten, identiteitskaarten en verblijfstitels, waarvoor de Unie op grond van de huidige verdragen geen bevoegdheden heeft. Dit is een duidelijke rechtsbasis voor de uniformering van identiteits- en reisdocumenten, indien dat noodzakelijk wordt geacht.<sup>194</sup> Het getuigt tevens van de vorderingen die na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn gemaakt door middel van de eerste fase van harmonisatie van minimumnormen. Als gevolg daarvan is de weg vrijgemaakt voor de tweede fase, een gemeenschappelijk asielbeleid.<sup>195</sup>

Het verdrag spreekt van een evenwichtige inspanning van de lidstaten op het hele terrein van asiel, immigratie en grensbewaking.<sup>196</sup> Dit kan worden gezien als een verbreding van het solidariteitsbeginsel. De ratio van de solidariteit is dat op deze terreinen grote gemeenschappelijke belangen op het spel staan. Het Verdrag van Lissabon introduceert op dit terrein besluitvorming volgens gewone wetgevingsprocedure.

#### Christendemocratie en asiel- en migratiebeleid

Binnen de christendemocratie is een rechtvaardig asiel- en migratiebeleid vanuit solidariteit en publieke gerechtigheid onmisbaar. Solidariteit laat zien dat mensen boodschap hebben aan elkaar. Solidariteit overstijgt grenzen, zowel van de eigen sociale groep als van het eigen land. Gerechtigheid vergt een betrouwbare

191 | Europese ‘blue card’ voor de (tijdelijke) toelating van hoogopgeleide immigranten.

192 | Zoals die van economische migratie. Conclusies van het Voorzitterschap maart 2008.

193 | Het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, opgericht bij Verordening (EG) nr. 2007/2004.

194 | Voor het verwezenlijken van het recht op vrij verkeer. Aldus artikel 77 lid 3 VWEU.

195 | Artikel 78 VWEU. Artikel 79 VWEU biedt de rechtsbasis voor een gemeenschappelijk immigratiebeleid. Kamerstukken II 2007-2008, 31384 (R 1850), nr. 3.

196 | Artikel 80 VWEU.

overheid die op basis van vaste waarden de burger de zekerheid van de rechtstaat moet bieden en duidelijke grenzen moet stellen. Het asiel- en migratiebeleid moet helder en zonodig streng zijn. Met een Europees asielbeleid moet worden voorkomen dat – door specifieke maatregelen van afzonderlijke lidstaten – de asielstromen zich vormen naar het voor asielzoekers en mensensmokkelaars meest gunstige land. Bovendien moet worden voorkomen dat landen eenzijdig een grootschalig generaal pardon invoeren ter zake van illegalen. Het is niet wenselijk dat er binnen de EU grote verschillen bestaan tussen het asiel- en migratiebeleid. Door het vrije verkeer van personen zijn landen toch met elkaar verbonden.

De rol van de EU

Migratiebeleid: de Europese Unie moet geleidelijk gemeenschappelijke regels, procedures en instrumenten introduceren voor een stapsgewijze totstandbrenging van een gemeenschappelijke Europese benadering van immigratie. In die benadering moet aandacht zijn voor de strijd tegen de maffia en georganiseerd groepen; een streng optreden tegen illegale migratie; en een consequent beleid inzake legale migratie met de nadruk op solidariteit en in alle gevallen met volledige eerbiediging van menselijke waardigheid. Indien migranten illegaal in de EU blijven in plaats van vrijwillig terug te keren nadat hun vergunning is verlopen, moet het land van herkomst de betrokkenen overnemen. Dat is gemakkelijk te realiseren als er een overnamebijeenkomen is afgesloten met het land van herkomst.

Daartoe is een dringende behoefte aan het harmoniseren van politieke en administratieve immigratieprocedures in de lidstaten. Het immigratiebeleid moet bovendien permanent worden geïntegreerd in het buitenlandsbeleid van lidstaten. De lidstaten moeten hun politieke en economische betrekkingen met immigratielanden laten bepalen door de manier waarop die landen met de immigranten omgaan. De EU moet in haar betrekkingen met derde landen een gezamenlijke strategie formuleren waarin migratie een punt van wederzijdse prioriteit is waarvoor alle partijen gemeenschappelijke antwoorden moeten zoeken. Voor het migratiebeleid moet aandacht worden besteed aan de basis van de migratiestromen. Armoede, onrust en niet aantrekkelijke economische perspectieven in veel ontwikkelingslanden bewegen mensen tot immigratie. De Unie moet de samenwerking met derde landen versterken en een toekomstgericht preventiebeleid ontwikkelen dat via economische ontwikkelingsprojecten en andere acties de toestroom van illegale immigratie kan bestrijden.

Bovendien moeten de buitengrenzen van de EU adequaat worden beschermd, vooral door te verzekeren dat Frontex over de nodige middelen beschikt en door het ontwikkelen van computersystemen op Europees niveau.

Er moeten gemeenschappelijke Europese oplossingen komen voor problemen van illegale immigratie. Lidstaten moeten zich onthouden van grootschalige amnestie-

regelingen. Deze hebben namelijk door de mobiliteit van arbeidskrachten in de EU ook een weerslag op andere lidstaten. De Europese instellingen moeten zich inzetten voor het beter verspreiden van richtsnoeren over legale migratie, voor zover het gaat om gezinshereniging, werkvergunningen en meest effectieve integratiebeleid.

Het is bovendien, met het oog op de mondiale vraagstukken, van belang dat de lidstaten maatregelen introduceren die migratie van gekwalificeerde arbeidskrachten zal vergemakkelijken. In dat verband kan door de invoering van een EU-arbeidsvergunning (de zogenaamde ‘blue card’) het vrije verkeer van kennis binnen Europa en de overplaatsing van personeel binnen multinationals vergemakkelijkt worden. De idee achter de ‘blue card’ is dat lidstaten kunnen besluiten een woon- en werkvergunning te verlenen aan bepaalde beroepsgroepen waar in die lidstaat behoefte aan is. Dat zou kunnen worden afgestemd op de nationale of regionale context, alsook op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Om de mobiliteit binnen de EU te bevorderen is van belang grensarbeid toe te staan voor houders van een dergelijke vergunning na twee jaar verblijf en werken in een lidstaat.<sup>197</sup>

Asielbeleid: de EU heeft behoefte aan een geharmoniseerde en transparante asielprocedure die betere controle van de binnenkomst van burgers van derde landen mogelijk maakt. In dat beleid moeten duidelijke regels worden opgenomen voor binnenkomst en de procedures voor de aflevering van visa voor lange termijn. Een in duur beperkte asielprocedure moet een voortdurend uitstel van het definitieve besluit door een veelvoud van beroepen vermijden; een procedure op verschillende niveaus is onwenselijk. Bovendien moet de veiligheid van asielzoekers worden gewaarborgd en moeten de lidstaten de nodige ruimte krijgen voor het voeren van hun eigen beleid inzake het weigeren van asielaanvragers die niet als vluchteling<sup>198</sup> te kwalificeren zijn.

Er is daarnaast behoefte aan een doeltreffend terugkeerbeleid voor mensen die op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden. Dat beleid moet op gemeenschappelijke normen gebaseerd zijn. Hiertoe heeft het Europees Parlement de ontwerp-Richtlijn aangenomen over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (“Terugkeer”-Richtlijn). Deze voorziet in het harmoniseren van regelgeving voor de terugkeer van illegale migranten, de vaststelling van normen voor detentie en een aantal juridische garanties.<sup>199</sup> De richtlijn moet vermijden dat illegalen systematisch uitwijken naar landen die het meest nalatige beleid voeren. Om te kunnen garanderen dat geweigerde asielzoekers snel en zonder onnodige bureaucratie kun-

---

197 | Zie artikel 19 lid 2 Europese Commissie 2007a.

198 | Zoals overeengekomen op 28 juli 1951 te Genève (Geneve Conventies).

199 | Het staat de lidstaten bovendien toe gunstiger normen toe te passen.

nen worden teruggestuurd naar het land van herkomst, moet de EU het sluiten van ‘terugnameovereenkomsten’<sup>200</sup> met derde landen versterken. Zij moet bovendien ‘terugnameclausules’ opnemen in handels- en associatieovereenkomsten.

Het asielbeleid van de Unie hangt onlosmakelijk samen met een gemeenschappelijk migratiebeleid, dat gefundeerd moet zijn op de bestrijding van illegale immigratie. De Europese ministers van Justitie hebben in juli 2008 een nieuwe stap gezet richting een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Zij werden het eens over de principes van een Europees ‘Asiel- en immigratiepact’ dat een Europees verbod op grootschalige amnestieverleningen behelst en een scherpere bewaking van de Europese buitengrenzen en betere samenwerking bij de opvang van economische- en kennismigranten. Het pact laat de lidstaten vrij te bepalen hoeveel immigranten zij toelaten en onder welke voorwaarden. Het verbiedt alleen algemene en onvoorwaardelijke amnestieverleningen, maar dit verbod is niet juridische afdwingbaar. Een land dat daartoe overgaat, moet stringenter eisen aan amnestieverleningen verbinden en die eerst in Europees verband afstemmen.

In het kort: het Verdrag van Lissabon heeft getracht de totstandkoming te vergemakkelijken van een eerlijk, streng en toekomstgericht immigratie- en asielbeleid dat efficiënt en doeltreffend kan functioneren. Een dergelijk beleid is gebaseerd op het beginsel van solidariteit. De Europese Unie moet met haar asiel- en migratiebeleid erkende vluchtelingen steunen en de buitengrenzen openstellen voor mensen die een lidstaat graag welkom wil heten. Bovendien moeten de lidstaten op het terrein van asiel en migratie veel beter samenwerken, teneinde de hedendaagse uitdagingen te overwinnen en de kansen te benutten.

#### **4.4 Modernisering van de verzorgingsstaat; ambities voor Nederland**

De globalisering biedt nieuwe kansen voor burgers en ondernemingen en heeft (door grotere handelsstromen en economische groei) de welvaart doen toenemen in Europa en elders in de wereld. Maar de globalisering plaatst de EU ook voor nieuwe vraagstukken in economisch en maatschappelijk opzicht en op het gebied van milieu, energie en veiligheid. De globalisering van de economie beweegt de EU tot versterking van haar internationale concurrentievermogen en tot moderniseren van haar economie. Dat is ook het streven van de Lissabon Strategie. De EU moet de globalisering gestalte geven in het belang van burgers en zich daarbij laten leiden door de gemeenschappelijke waarden en beginselen. De interne markt blijft een eerste voorwaarde voor groei en welvaart in de EU en voor het bevorderen van het Europese concurrentievermogen. Dat is ook gebleken. De interne markt is een van de grootste successen van de Europese samenwerking. Door de werking van deze markt

---

200 | Voor de terugkeer van personen die illegaal in een lidstaat verblijven.

is de handel in de EU aanmerkelijk toegenomen, in Nederland nog meer dan gemiddeld in de EU. Door handel wordt geprofiteerd van de specialiteiten van elk land en kunnen landen vooral produceren waarin ze goed zijn en toegevoegde waarde kunnen leveren. De bijdrage van de interne markt aan het bruto binnenlands product (BBP) in Nederland is 4 à 6%,<sup>201</sup> wat neerkomt op ongeveer 1500 tot 2200 euro per inwoner per jaar. Op lange termijn kan het inkomen in Nederland zelfs 15% hoger zijn dan zonder interne markt. In Nederland zijn 18% van de goederenexport en 12% van de import, 5% van de handel in diensten, 19% van de totale buitenlandse directe investeringen in Nederland toe te schrijven aan de interne markt.<sup>202</sup>

Europa wordt ook geconfronteerd met de gecombineerde vraagstukken van afnemende geboortecijfers en vergrijzing van de bevolking. De wisselwerking tussen dalende geboortecijfers en toenemende levensverwachtingen leidt tot drastische verandering in de omvang en de leeftijdsstructuur van de Europese bevolking. Naar verwachting daalt de totale bevolkingsomvang vanaf 2020.<sup>203</sup> Deze ontwikkelingen zullen verregaande consequenties hebben voor de Europese economie alsmede voor de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de zorg, immigratie etc. De vergrijzinggerelateerde uitgaven zullen stijgen waardoor er een druk zal ontstaan op de openbare financiën in de EU. Door de demografische veranderingen zal het beroep op de gezondheidszorg groeien en zullen de pensioenuitkeringen toenemen. Dit kan de solidariteit tussen de generaties onder druk zetten, wanneer de lasten onevenredig op de schouders van de jongere generaties komen te liggen. Als gevolg van de vergrijzing zullen de overheidslasten in veel landen ondraaglijk worden, wanneer geen hervormingen worden doorgevoerd. Niet tijdig hervormen kan leiden tot diepe ingrepen op een later moment.<sup>204</sup> In het geval de begrotingstekorten als gevolg van hoge overheidsuitgaven langdurig blijven toenemen, ontstaat een negatieve spiraal van schulden en toenemende rentebetalingen. Dit ondermijnt het potentieel voor economische groei en brengt het functioneren van de euro in gevaar.<sup>205</sup>

De uitdaging is om goed voorbereid te zijn op de gevolgen van globalisering en demografische veranderingen.<sup>206</sup>

#### Globalisering en interne markt

Voor het realiseren van deze opdracht is in de eerste plaats, en vooral met het oog op onze concurrentiepositie in een globaliserende wereld, de *voltooiing* van de interne markt van groot belang. Deze is nodig om in te kunnen spelen op de kansen en de uitdagingen van de globalisering. De EU moet ervoor zorgen dat de Lissabon

201 | Het EU-gemiddelde was 2 à 3%.

202 | Aldus CPB 2008.

203 | Europese Commissie 2001.

204 | Dit zal de pensioenen, de gezondheidszorg en de dienstverlening aan ouderen onder druk zetten. Dit heeft grote negatieve gevolgen voor het toekomstige welzijn van gepensioneerden en belastingbetalers.

205 | Zie SER 2002 en Europese Commissie 2006, p. 6 e.v.

206 | Hierop lijkt Europa echter nog onvoldoende ingesteld.

Strategie vruchten afwerpt, de interne markt verder ontwikkelen en tegelijk een sterke sociale dimensie waarborgen.

#### Hervormingen en de verzorgingsstaat

In de tweede plaats vraagt deze opdracht om hervormingen van de sociale stelsels in de lidstaten. Deze hervormingen zijn niet zo zeer een nieuwe uitdaging voor de Europese Unie in het algemeen, maar meer voor Nederland zelf. Vanwege de nationale inbedding van sociale voorzieningen en de lokale voorkeuren is voldoende nationale beleidsruimte van wezenlijk belang.

Deze opdracht is ook het streven van de Lissabon Strategie: “*de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld*”.<sup>207</sup> Dat streven is nodig voor het behoud van een sterke concurrentiepositie en het unieke sociale model in de EU en laat zich onder meer vertalen in het moderniseren van de verzorgingsstaat en het bestrijden van sociale uitsluiting. Daarop wordt hierna ingegaan.

#### **4.4.1 De verzorgingsstaat en demografische veranderingen**

De demografische veranderingen zijn een uitdaging voor alle lidstaten van de EU. Hier kan een gereserveerd coördinerend of stimulerend Europees beleid wenselijk zijn, aangezien de Europese economieën steeds verder onderling verweven raken. Wanneer het slecht gaat met de Duitse economie merkt een open economie als die van Nederland dat ook. En als het pensioenstelsel van Italië in crisis zou raken, kan dat invloed hebben op de rentestand van de euro. Het functioneren van andere verzorgingsstaten in Europa is door deze toegenomen onderlinge afhankelijkheid ook van belang voor Nederland; en vice versa.

De gedeelde uitdagingen voor de EU-lidstaten stellen de huidige verzorgingsstaten op proef.<sup>208</sup> Een belangrijk vraagstuk voor de toekomst is dan ook in hoeverre ons collectief gefinancierde sociale systemen (pensioenen, zorg, sociale zekerheid) behouden kunnen blijven.

#### Pensioenen

Als gevolg van de demografische veranderingen nemen de kosten voor het handhaven van de huidige mate van solidariteit toe en krijgen we te maken met een smallere beroepsbevolking en minder economische groei. De betaalbaarheid van de pensioenen is Europabreed een probleem van de eerste orde. Het risico voor Nederland is dat de pensioenproblematiek van landen met een pensioenstelsel gebaseerd op omslagdekking, zoals Duitsland, Frankrijk of Italië, zal worden afgeschoven via een hogere inflatie en dus minder sterke euro, en daarmee zal leiden tot het wegzakken van de waarde van opgebouwde pensioenvermogens in Nederland (of andere landen), dat een kapitaaldeckingsstelsel kent.

---

207 | Conclusies van het Voorzitterschap maart 2000, p. 2.  
208 | WRR 2001b. RMO 2003.



Om de sociale systemen betaalbaar te houden, kunnen nationale hervormingen nodig zijn. Op Europees niveau is het van belang dat er een solide monetair beleid gevoerd wordt, via het beleid inzake de Economische Monetaire Unie – het Stabi- teitspact; dus niet direct via het aanpassen van het sociaal beleid van lidstaten. De lidstaten moeten zich inzetten voor een Europa met gezonde overheidsfinanciën; dat biedt namelijk de garantie van goede sociale zekerheid en rechtvaardigheid voor alle generaties. Ter bescherming van de monetaire stabiliteit zijn de lidsta- ten verdragrechtelijk gebonden aan het vermijden van buitensporige tekorten. Zij moeten trouwens zien te voorkomen dat die tekorten leiden tot een zwakke(re) euro. Nederland moet zich in het bijzonder inzetten voor het behoud van de waarde van de Nederlandse pensioenen; daar maken ook de burgers zich zorgen om.

De lidstaten kunnen elkaar op basis van afspraken over de coördinatie van het sociaal-economische beleid aanspreken op de voortgang bij de adequate voorbe- reiding op de toekomstige budgettaire druk. Wel moeten de lidstaten zelf beslissen hoe en in welke mate zij instrumenten willen inzetten om de vergrijzingsdruk op de openbare financiën adequaat op te vangen.

#### Gezondheidszorg

De demografische ontwikkelingen zijn ook van invloed op de gezondheidszorg, die in Nederland als een sociaal grondrecht gelden. De overheid heeft als taak de toegankelijkheid van de noodzakelijke zorg voor iedere burger te garanderen. Dit betreft de financiële toegankelijkheid, de bereikbaarheid en een goede kwaliteit van de zorg. Financiële toegankelijkheid gaat uit van solidariteit; het dragen van elkan- ders lasten. In de zorg moeten jongeren solidair zijn met ouderen (risicosolidariteit), gezonden met zieken en welgestelden met minder bedeelden (inkomenssolidariteit). Voor het CDA is deze solidariteit het uitgangspunt bij haar zorgbeleid en moet zij te allen tijde gegarandeerd zijn. Zij is een van de verworvenheden van ons zorgstelsel, die te kostbaar is om uit handen te geven.<sup>209</sup>

De komende jaren zullen het beroep op de gezondheidszorg en daarmee ook de kosten alsmaar toenemen. Meer ouderen die gemiddeld ouder worden (dubbele vergrijzing) betekenen een toename van het aantal mensen dat langdurig zorg nodig heeft. Met de huidige verschraving van de zorg en het gebrek aan personeel om de zorg te leveren is de zorg voor ouderen in onze welvaartsstaat nu al onder druk komen te staan. De verwachting is dat het aandeel ouderen (65+) in 2050 circa 50% van de bevolking zal bedragen. Dat is een grote uitdaging waaraan Nederland het hoofd moet kunnen bieden. In de hervormingen die nodig zijn moet ruimte zijn voor kleinschalige en nieuwe initiatieven van zorgaanbieders. Vanuit christendemocra- tisch oogpunt is die ruimte vooral ook gewenst omdat kleinschaligheid goede voor- waarden biedt voor zorg op maat, aandacht en betrokkenheid. Traditioneel koppelt de christendemocratie aan dit streefbeeld het ordeningsbeginsel van de gespreide

---

209 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2000.

verantwoordelijkheid. Daarnaast moet het zorgstelsel prikkels bevatten die innovatie uitlokken. Vernieuwing is nodig om de kwaliteit te verhogen, arbeid te besparen en uiteindelijk ook de kosten te matigen.

Nederland moet zich sterk maken voor het behoud van ons eigen stelsel van pensioenen en gezondheidszorg, zonder daarbij de economische en financiële stabiliteit van de EU in gevaar te brengen. Dat kan men realiseren door de noodzakelijke hervormingen zowel te richten op de demografische uitdagingen alsook op de ambitie om de waarde en het eigenen van de pensioenen te behouden en een adequate en betaalbare mate van zorg te garanderen. Die hervormingen moeten in conformiteit zijn met de overeengekomen Europese afspraken en regels (zoals die van de interne markt en de EMU).

#### Stimuleren werkgelegenheid

Ook het stimuleren van werkgelegenheid kan daartoe een bijdrage leveren. Door de interne markt verder te ontwikkelen, de mededingingsregels toe te passen, prioriteit te geven aan de kwaliteit van regelgeving en door het beleid voor sociale cohesie, kan de strategie van Lissabon de voorwaarden creëren om capaciteiten, kwaliteiten en productiviteit op elke leeftijd te benutten. De werkgelegenheid kan worden gestimuleerd door meer en beter onderwijs en door regelingen voor 'levenslang' leren en ook door het verbeteren van het integratiebeleid van immigranten in Europa. Ook meer flexibiliteit met betrekking tot werktijd en carrièreplanning van werknemers kan bijdragen aan een hogere werkgelegenheid.

Solidariteit tussen generaties vraagt om het betaalbaar en toegankelijk houden van het sociale zekerheidsstelsel. Ook en vooral in de toekomst als de vergrijzing zich krachtiger gaat aftekenen. Alleen als de kosten kunnen worden gedekt, is het behoud van ons huidige sociaal beleid consequent en geen gevaar voor de financiële en sociale stabiliteit in de EU. Dat vraagt om hervormingen binnen het sociale zekerheidsstelsel van individuele lidstaten, die gekenmerkt worden door specifieke tradities en voorkeuren. De ambitie is om deze hervormingen zoveel mogelijk in lijn te laten zijn met onze nationale wensen, zonder daarbij het belang van de EU te ondermijnen. De lidstaten moeten zelf de verantwoordelijkheid dragen; de EU kan voor zover mogelijk ondersteunend optreden.

#### **4.4.2 Publieke voorzieningen en interne markt**

Hiervoor werd aangegeven dat de uitdagingen van globalisering en het Europese streven naar de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld modernisering van de verzorgingsstaat tot gevolg heeft. Een van de belangrijkste aspecten van de verzorgingsstaat is de regulering van publieke voorzieningen.

De EU heeft in het kader van publieke voorzieningen, vanwege het subsidiariteitsbeginsel, verhoudingsgewijs beperkte bevoegdheden. Zij kan wel op een meer indirecte

wijze een rol spelen bij dat beleid. In de eerste plaats kan de regelgeving rondom interne markt, mededinging en staatssteun de inbedding en organisatie van publieke diensten beïnvloeden.<sup>210</sup> In de tweede plaats kan het vrije verkeer van personen daarop van invloed zijn. Dat geeft EU-burgers toegang tot de arbeidsmarkt in andere lidstaten en tot op zekere hoogte tot sociale zekerheid. Hierdoor kunnen werknemers uit andere lidstaten die in Nederland gewerkt hebben, na ontslag ook beroep doen op een uitkering. Ook kunnen Europese burgers met een economische binding met Nederland aanspraak maken op studiefinanciering en uitkeringen ‘meenemen’ naar en pensioenen genieten in andere lidstaten.<sup>211</sup>

Een sterke interne markt en de ontwikkeling van publieke diensten kunnen in beginsel uitstekend samengaan, dat vindt althans de Europese Commissie. Zij is ervan overtuigd dat een open en concurrerende interne markt en de ontwikkeling van diensten van algemeen belang verenigbare en wezenlijke doelstellingen zijn in de ontwikkeling van het ‘project européen’. Binnen de interne markt worden publieke belangen op verschillende manieren gewaarborgd.<sup>212</sup> Desalniettemin betekent de functionele uitleg van de vrije verkeren dat zij ook een uitwerking kunnen hebben op sectoren die overwegend niet-economisch van aard zijn.<sup>213</sup> De functionele uitleg van de bevoegdheden van de Unie kan ook ertoe leiden dat een maatregel met een interne markt rechtsgrondslag uitstraalt naar onderwerpen ter zake waarvan de Unie geen of slechts beperkte wetgevende bevoegdheden heeft.<sup>214</sup> Dat blijkt bijvoorbeeld bij de gezondheidszorgsector. Het Europees recht bevat belangrijke randvoorwaarden ten aanzien van de inrichting van het zorgstelsel.<sup>215</sup> Deze randvoorwaarden vinden hun grondslag in regels op het terrein van de interne markt. Het Hof van Justitie geeft in zijn rechtspraak een brede interpretatie aan deze regels, met het gevolg dat ook de zorgsector onder de reikwijdte van deze regels kan vallen.<sup>216</sup> Ook de pensioenen worden beïnvloed door de interne markt regels. De publieke component van pensioenen ligt besloten in de verplichting door de overheid, die door het

---

210 | Zoals beleid inzake cultuur, onderwijs, gezondheidszorg en welzijn.

211 | In het Coalitieakkoord (7 februari 2007) geeft Nederland aan ernaar te streven “afspraken te maken over de verenigbaarheid van de interne markt-gedachte met de inrichting van publieke voorzieningen (o.a. pensioenen, sociale zekerheid, fiscaliteit, onderwijs en gezondheidszorg)”.

212 | Zie voor deze manieren de Vries 2005; de Vries 2006-6, p. 183-192; hoofdstuk XI van Kapteyn - VerLoren van Themaat 2003; Mortelmans en van de Gronden 2001.

213 | Dit blijkt onder andere uit de jurisprudentie inzake studiefinanciering en patiëntenmobiliteit.

214 | Zoals het geval is bij de Televisierichtlijn, die raakt aan de mediapolitiek, en de Tabaksreclamerichtlijn, die bescherming van de volksgezondheid nastreeft (en zaak C-380/03). De dubbelslag interne markt en volksgezondheid zien we ook bij de farmaceutische wetgeving, zoals Richtlijn 2001/83.

215 | Zie het arrest Müller-Fauré (zaak C-385/99) en zaak C-157/99.

216 | Zie voor meer hierover Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2003, p. 14; zaak C-157/99; zaak C-372/04; zaak C-444/05.

Hof in 1999 op grond van artikel 86 lid 2 EG is aanvaard.<sup>217</sup> Deze verplichtstelling is in de Pensioenfondsenrichtlijn uitdrukkelijk erkend.<sup>218</sup> Andere invloeden van de EU zijn (nog) niet bekend; de achterliggende vraag is of een (collectief) aanvullend pensioen primair als sociale voorziening of als financieel product moet worden behandeld.

In de Europese verdragen komt de term ‘publieke voorzieningen’ of ‘collectief gefinancierde voorzieningen’ niet voor. Het EG-verdrag refereert louter naar ‘diensten van algemeen *economisch* belang’, zoals post, energie, telecommunicatie, bepaalde vormen van hoger onderwijs, audiovisuele diensten, sociale woningbouw en bepaalde zorgdiensten. Deze dienen te worden onderscheiden van ‘*niet-economische* diensten van algemeen belang’, zoals justitie, politie, rechtspraak en drinkwatervoorziening. Het begrip ‘diensten van algemeen economisch belang’ is in de Europese verdragen niet gedefinieerd, terwijl ook de grens tussen economisch en niet-economisch niet altijd even duidelijk is.<sup>219</sup> Wel heeft het Verdrag van Lisabon een apart protocol waarin expliciet wordt verwezen naar de bevoegdheid van de lidstaten voor de inrichting van diensten van algemeen belang, zoals sociale woningbouw en gezondheidszorg. Dit protocol maakt aan de ene kant duidelijk dat Nederland veel vrijheid heeft bij het inrichten van zijn sociale woningbouwstelsel en houdt rekening met de eigen geografische, sociale en culturele omstandigheden. Aan de andere kant blijven de regelingen inzake staatsteun en mededinging onverkort van toepassing. Daar moet Nederland bij de inbedding van publieke voorzieningen rekening mee houden. De ambitie is om ons sociaal stelsel zo vorm te geven dat het aan de Europese voorwaarden (interne markt en staatssteun) voldoet en tegelijk aan onze tradities en de voorkeuren van Nederlandse burgers beantwoordt.<sup>220</sup>

Dat dit kan, blijkt uit de invoering van het nieuwe zorgstelsel in 2006. Inmiddels functioneert het tot grote tevredenheid van de burgers. Dat neemt zeker niet weg dat van de zijde van de EU meer helderheid over de interpretatie van regelgeving dringend is geboden, zodat lidstaten weten waar ze aan toe zijn wanneer men hervormingen wil doorvoeren. Hierna wordt deze ambitie aan de hand van een voorbeeld – de inbedding van maatschappelijke ondernemingen – in kaart gebracht.

217 | Zaak C-67/96, zaak C-115/97 t/m 117/97 en zaak C-219/97. Aanvullende pensioenvoorzieningen zijn als zodanig geen publieke voorzieningen, aangezien zij privaat georganiseerd en gefinancierd zijn.

218 | Richtlijn nr. 2003/41/EG. Zie artikel 20 lid 1. Hiermee vormt deze richtlijn ‘een eerste stap op weg naar een op Europese schaal georganiseerde interne markt voor bedrijfspensioenvoorziening’; overweging 6 van de considerans.

219 | Het Hof van Justitie heeft een aantal diensten te licht bevonden om als ‘algemeen’ te worden gekwalificeerd, zoals lossen in havens (zaak C-179/90; zaak C-242/95; en zaak C-34/01-C-38/01), het beheren van auteursrechten (zaak C-7/82) en de landingsdiensten op luchthavens (zaak C-82/01).

220 | Zie verder Van Dijk 2007. Het Hof van Justitie rekent wel tot economische activiteiten van ‘algemeen belang’: de brievenpost, het transport op onrendabele lijnen, de ononderbroken levering van elektriciteit en gas en afvalverwerking; respectievelijk zaak C-320/91 en zaak C-340/99; zaak C-266/96; zaak C-393/92; zaak C-209/98. De lidstaten zijn inzake de inrichting van deze activiteiten in beginsel vrij.

## MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMINGEN EN INTERNE MARKT

Op basis van het beginsel van gespreide verantwoordelijkheid gaat de christendemocratie ervan uit dat activiteiten als opvoeden, onderwijzen of opkomen voor goede arbeidsvoorwaarden alleen in niet-statelijke verbanden, zoals gezinnen, scholen, vakbonden – origineel en vitaal kunnen blijven en tot hun recht komen.<sup>221</sup> Vanuit de christendemocratische visie op de maatschappij wordt de aanwezigheid van privaat initiatief als zeer wenselijk, en zelfs noodzakelijk, beschouwd. Het christendemocratisch denken beschouwt, behalve ‘staat’ en ‘markt’, het maatschappelijk middenveld als een disciplinerend mechanisme in de samenleving.

Om die reden wil het CDA graag meer ruimte bieden aan maatschappelijk ondernemerschap: “instellingen die niet tot het domein van de staat behoren, die zich ondernemend willen opstellen, maar uitdrukkelijk werken met een sociale missie”.<sup>222</sup> Door hun taak in het algemeen belang en de sociale missie onderscheiden maatschappelijke ondernemingen zich van commerciële ondernemingen, die uiteindelijk als doel hebben om dividend uit te keren aan hun aandeelhouders. Door ruimte voor maatschappelijke ondernemingen kan het aanbod pluriform zijn en kleinschalig van karakter, waardoor het nauw kan aansluiten bij de opvattingen en leefstijlen van mensen. Aan deze ruimte kleeft echter een aantal Europeesrechtelijke vragen. Deze raken de juridische randvoorwaarden van het streven van Nederland om bijvoorbeeld de zorg op een privaatrechtelijke basis te herijken, alsook een discussie die over de grenzen heen wordt gevoerd over de gezondheidspolitiek en de positie die christendemocraten op dit vlak Europees breed (onder meer in EVP-verband) innemen.

### Inbedding van maatschappelijke initiatieven en Europees recht

De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties die publieke diensten aanbieden zijn een belangrijk gegeven. Maar hun positie zou kunnen worden uitgehold door Europese mededingingswetgeving. Deze gaat uit van een heldere en strikte scheidslijn tussen markt en staat, terwijl Nederland juist een lange traditie kent van mengvormen. Hierdoor kan het gebeuren dat Nederlandse maatschappelijke ondernemingen worden onderworpen aan Europese mededingingsregels, wat inhoudt dat hun activiteiten als economische activiteiten worden beschouwd en de organisatie zelf als onderneming wordt gekwalificeerd in de zin van het mededingingsrecht, terwijl er geen ruimte overblijft voor de overheid om vanwege het bijzonder karakter van de dienstverlening publieke randvoorwaarden te stellen aan de dienstverlening. De financiële relatie van de maatschappelijke onderneming met de overheid kan dan worden onderworpen aan bepalingen van de interne markt om

---

221 | De christen-democratie geeft van oudsher voorrang aan de samenleving. Mensen zijn bereid om hun idealen en gerechtvaardigde belangen gezamenlijk een maatschappelijke spits te geven en zich met dat doel te organiseren. Een samenleving die dat niet honoreert en blijft steken in markt en staat verschaalt op den duur. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2005, p. 99.

222 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2003, p. 14.

vast te stellen of er sprake is van staatssteun.<sup>223</sup> De publieke vergoeding mag dan slechts plaatsvinden voor zover de overheidsbijdrage nodig is om de gemaakte kosten voor de dienst van algemeen belang te vergoeden. Als de overheid meer steun geeft, is deze staatssteun en is er sprake van concurrentievervalsing met activiteiten van ‘gewone’ ondernemingen.<sup>224</sup> Deze vragen speelden bijvoorbeeld bij de discussie over de nieuwe zorgverzekeringswet die in 2006 is ingevoerd door Balkenende II. Discussie bestond over de vraag of de overheid aan private zorgverzekeraars mocht verplichten om deel te nemen aan een vereveningsfonds. Een dergelijk vereveningsfonds is noodzakelijk om de solidariteit tussen zieken en gezonden, tussen ouderen en jongeren te waarborgen. Op zichzelf genomen kan het fonds als staatssteun worden beschouwd, maar vanwege het algemene belang dat ermee is gediend, is het geoorloofd. Behalve mogelijk staatssteun, speelde bij het zorgstelsel ook de vraag of de overheid omwille van de solidariteit tussen ziek en gezond publieke randvoorwaarden mocht stellen aan de zorgverzekering zelf. Zo zijn zorgverzekeraars verplicht om aan iedereen het door de overheid vastgestelde verzekeringspakket aan te bieden. Een (hoger) eigen risico mag niet verplicht worden, maar alleen als optie worden aangeboden. Uiteindelijk bleken ook deze beperkingen, hoewel ze op zichzelf genomen marktverstrend zijn, geoorloofd omdat ze in het algemene belang waren.

De EU onderkent dus wel de betekenis van maatschappelijke ondernemingen die het algemeen belang dienen. In toenemende mate zoeken de Europese Commissie en het Hof dan ook naar een evenwicht tussen economische basisregels van de in het EG-verdrag nagestreefde marktwerking enerzijds en het respecteren van de positie van maatschappelijke ondernemingen anderzijds. Het Hof van Justitie trekt in sommige gevallen de conclusie dat een bepaalde activiteit niet economisch van aard is (bijvoorbeeld het onderwijs), ook al staat er een vergoeding tegenover de prestatie. Het heeft ook een aantal zogenaamde excepties ontwikkeld, gebaseerd op het feit dat er zwaarwegende niet-economische belangen in het geding zijn en/of dat lidstaten in grote mate zelf de bevoegdheid hebben om een stelsel in te richten (zoals bij gezondheidszorg). Hoe dan ook blijft het Europees recht op dit snijvlak van overheid en maatschappelijke organisaties die het ‘algemeen belang’ dienen nog volop in ontwikkeling. Ook in de lidstaten is de relatie tussen overheid, markt en maatschappelijke ondernemingen op terreinen als de zorg en het onderwijs nog volop in ontwikkeling.<sup>225</sup> Meer helderheid van de zijde van de Europese Commissie over de interpretatie van regelgeving is wenselijk omdat lidstaten dan weten waar ze aan toe zijn wanneer ze willen hervormen.

---

223 | In beginsel aanmeldingsplicht bij de Commissie: artikel 87 en 88 EG.

224 | Het Hof van Justitie legde in het Altmark-arrest vast onder welke voorwaarden er geen sprake is van staatssteun (zaak C-280/00).

225 | Van de Gronden 2001. Europa waakt, voor zover op een maatschappelijk domein zowel commerciële als maatschappelijke ondernemingen actief zijn, over de zogenaamde ‘level playing field’ (geen ongeoorloofde kruissubsidies, staatssteun etc.).

### Maatschappelijke ondernemingen en huisvesting

Een van de belangrijkste categorieën ondernemingen die gekwalificeerd zijn als ‘maatschappelijke ondernemingen’ zijn woningbouwcorporaties. Zij bouwen sociale huurwoningen en hebben in het verleden overheidssteun ontvangen om zo de huren te kunnen verlagen en genieten nu nog het voordeel van een lagere rente door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw waarvoor de overheid borg staat. Ook kunnen corporaties vaak de grond voor sociale woningbouw onder de marktprijs kopen van gemeenten.<sup>226</sup> Corporaties kunnen hierdoor en dankzij het opgebouwde vermogen onder gunstige voorwaarden huizen verhuren aan mensen met een laag inkomen.

De Europese Unie heeft formeel geen competenties op het gebied van huisvesting. Toch kunnen bepalingen inzake steunverlening indirect hun weerslag hebben op het huisvestingsbeleid.<sup>227</sup> De steun van de overheid zou als zodanig een verstoring van de interne markt kunnen opleveren; indien de corporaties ten aanzien van bepaalde activiteiten aan te merken zijn als ondernemingen. De vraag is dan of compensatie geoorloofd is en zo ja in welke omvang. Woningcorporaties verrichten zowel commerciële activiteiten als zogenaamde diensten van algemeen economisch belang.<sup>228</sup> Onder bepaalde omstandigheden kunnen ondernemingen die dergelijk diensten aanbieden aanspraak maken op staatssteun. Wanneer ondernemingen naast diensten van algemeen economisch belang ook commerciële activiteiten verrichten, mogen ze de staatssteun niet gebruiken voor hun commerciële activiteiten. Bovendien mag de vergoeding van de dienst van algemeen belang d kosten ervan niet overschrijden. De lidstaten kunnen in principe zelf bepalen wat ze onder diensten van algemeen economisch belang verstaan. De Europese Commissie toetst slechts marginaal.

In 2005 constateerde de Europese Commissie naar aanleiding van een vraag van de Nederlandse regering dat de Nederlandse woningcorporaties zich schuldig maakten aan oneerlijke concurrentie.<sup>229</sup> Volgens de Commissie hebben niet alle corporatieactiviteiten een rechtstreekse relatie met de sociale doelgroep, is er geen duidelijke scheiding tussen openbare dienstverplichtingen (maatschappelijke activiteiten) en

226 | Corporaties waren tot 2008 bovendien vrijgesteld van omzet- en vennootschapsbelasting.

227 | Dit wordt geïllustreerd door het feit dat de discussie over de Nederlandse woningcorporaties de laatste jaren ook een duidelijke Europese dimensie heeft gekregen. De EU kan ook op een andere manier dat beleid beïnvloeden: economische parameters, die door het EU-beleid worden beïnvloed (zoals inflatie, rente en economische groei), kunnen eveneens voor het wonen relevant zijn. Zo wordt huisvesting en huisvestingsbeleid binnen de verschillende beleidsterreinen waarop de EU actief is – zoals regionaal beleid, sociaal beleid, economisch beleid, milieubeleid – steeds meer als een belangrijk element onderkend. Dan is het huisvestingsbeleid geen doel op zich maar een middel om bepaalde sociale doelstellingen te bereiken, zoals het tegengaan van discriminatie en sociale uitsluiting, versterken van de positie van stedelijke regio’s, het verminderen van milieudruk etc. Dit wordt in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

228 | Het gaat om ondernemingen die van de overheid een ‘rugzak om krijgen’ waardoor zij op de markt minder gemakkelijk kunnen overleven.

229 | De corporaties zouden commerciële verhuurders benadelen en moesten de huizen die worden bewoond door mensen met hogere inkomens verkopen.

commerciële activiteiten, en is er onvoldoende informatie beschikbaar over de financiële aspecten van de overheidssteun. Ook zou de Nederlandse sociale huursector onevenredig groot zijn ten opzichte van de te huisvesten doelgroep.<sup>230</sup> De Commissie heeft naderhand uitgelegd dat het slechts gaat om de eis dat woningcorporaties een zorgvuldige splitsing aanbrengen tussen de nieuwbouw van sociale huurwoningen en van commerciële huurwoningen.<sup>231</sup> Toch is vooralsnog niet volledig duidelijk of de Nederlandse woningbouwcorporaties aan de Europese eisen voldoen. Enerzijds heeft dat te maken met het feit dat de diensten van algemeen economisch belang van de Nederlandse corporaties niet duidelijk zijn omschreven. Anderzijds is ook niet duidelijk wat nou exact onder staatssteun moet worden verstaan.<sup>232</sup>

De ambitie is om de inbedding en de uitvoering van publieke diensten te laten overeenkomen met de Europese voorwaarden, zonder daarbij het eigene van die diensten te ondermijnen. In geval van woningbouwcorporaties kan de Nederlandse overheid kiezen voor een stelsel waarbij een duidelijke scheiding is tussen de commerciële en de publieke diensten van de corporaties. De corporaties kunnen een gescheiden boekhouding hanteren voor hun commerciële en publieke activiteiten. Ook hier moet Nederland ten behoeve van ons eigen stelsel de grenzen van het Europees recht opzoeken en de ruimte voor eigen inbedding van de publieke diensten volledig benutten.

## 4.5 Subsidiariteitsbeginsel

De ambities van de EU en de uitdagingen waar de lidstaten voor staan, hebben onder omstandigheden grote gevolgen voor de interne organisatie van de lidstaten. In sommige gevallen moet de verantwoordelijkheid dichter bij de burger worden genomen en zijn die gevolgen onwenselijk. Ons motto moet zijn: nationaal doen wat nationaal kan, Europees wat Europees moet.

Het subsidiariteitsbeginsel geldt in Europees verband als een algemeen richtsnoer voor de praktische taakverdeling tussen de Unie en haar lidstaten bij de uitoefening van bevoegdheden op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen. Dit beginsel houdt in dat regelgeving zo dicht mogelijk bij de burger, dus op het laagst mogelijke niveau tot stand moet komen.

---

230 | Brief van Europese Commissie van 14 juli 2005. Zie ook Kamerstukken II 2004–2005, 29 453, nr. 20. FD 8 september 2005.

231 | FD 7 september 2005. Wel hebben de institutionele vastgoedbeleggers (IVBN) een klacht ingediend bij de NMa en de Commissie. Over deze klachten moeten de Commissie en de NMa nog beslissen. Zie voor een samenvatting van de klacht: Priemus 2007.

232 | In de corporatiesector zelf spelen enkele corporaties met de gedachte om uit het bestel te stappen omdat ze de voordelen van de overheidssteun niet vinden opwegen tegen de nadelen van de beperkingen die de overheid oplegt. De minister wil voor deze opting-out geen toestemming geven. Woningbouwcorporatie De Veste is daarom een juridische procedure begonnen om te bereiken dat ze het bestel kan verlaten. Waarschijnlijk zullen andere corporaties De Veste volgen wanneer uittreden uit het bestel mogelijk is.



Dit beginsel wordt in het EU-verdrag expliciet in de considerans en de openingsbepalingen genoemd, maar de omschrijving ervan is opgenomen in artikel 2 EU/5 EG.

#### **4.5.1 Wat houdt het subsidiariteitsbeginsel in?**

Het subsidiariteitsbeginsel omvat de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Europese Unie en de lidstaten. De toepassing van dit beginsel op de bevoegdheden van Unie is beperkt tot een aantal situaties. Het is niet van toepassing op terreinen die in het geheel niet tot de bevoegdheid van de Unie zijn gerekend en terreinen die tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie behoren en waarbij de lidstaten geen ruimte hebben voor nationaal beleid.<sup>233</sup> Het komt slechts ter sprake wanneer het gaat om gedeelde beleidsterreinen waarop zowel de Unie als de lidstaten tot handelen bevoegd zijn.

Subsidiariteit omvat drie aparte, maar wel gerelateerde, beginselen. In de eerste plaats is de Unie enkel bevoegd op te treden voor zover de doelstellingen van dat optreden niet voldoende doelmatig door de lidstaten kunnen worden gerealiseerd. Het tweede beginsel omvat de gedachte dat de Unie dient op te treden vanwege de omvang en de gevolgen van dat optreden. Ten derde moet het optreden van de Unie niet verder gaan dan strikt noodzakelijk voor het bewerkstelligen van de verdragsdoelstellingen. De eerste twee delen van deze formulering omvatten hetgeen de Commissie heeft aangeduid met de term *'test of comparative efficiency'*.<sup>234</sup> Deze toets heeft betrekking op de vraag: is het beter dat de Unie optreedt of de lidstaten? Het derde onderdeel van subsidiariteit omvat een toetsing van het proportionaliteitsbeginsel.

Volgens de leer van het optimale besluitvormingsniveau<sup>235</sup> moet de Europese Unie kunnen optreden ten aanzien van kwesties met grensoverschrijdend karakter of met belangrijke grensoverschrijdende gevolgen, die de lidstaten op grond van het territorialiteitsbeginsel of op grond van hun uitsluitend op hun nationale belangen afgestemde beleid niet doelmatig kunnen controleren. Zo zullen Duitsland, België en Frankrijk voor de bestrijding van de binnen hun grenzen veroorzaakte vervuiling van de Moezel, de Maas of de Rijn, voor zover deze door de vestigingsplaats van de betrokken vervuiler grotendeels voor Nederland ernstige gevolgen heeft, minder belang hebben bij, en Nederland geen wettelijke mogelijkheden hebben tot effectieve bestrijding. Het is echter niet de bedoeling dat de toepassing van de leer van het optimale besluitvormingsniveau, gelet op de huidige mate van interdependentie van belangen en de externe effecten van nationale wetten en beleidsmaatregelen, leidt tot een vergaande centralisatie van bevoegdheden bij de EU. Een politieke afwe-

---

233 | Dit is bijvoorbeeld het geval op het gebied van visserij en handelspolitiek.

234 | Mededelingen Europese Commissie 1992.

235 | Ontwikkeld door de econoom J. Tinbergen. Tinbergen 1977, p. 86; Tinbergen 1965.

ging van belangen en mogelijkheden van de afzonderlijke lidstaten en van de EU als geheel is daarbij van belang.

Het loont de moeite om de definitie, afkomstig van de sociale doctrine van de katholieke kerk uit de encycliek ‘Quadragesima Anno’ van 1931, hier te noemen: *“Just as it is gravely wrong to take from individuals what they can accomplish by their own initiative and industry and give it to the community, so also it is an injustice and at the same time a grave evil and disturbance of right order to assign to a greater and higher association what lesser and subordinate organizations can do”*.<sup>236</sup>

Voor christendemocraten betekent dit beginsel dat verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau worden neergelegd, zo dicht mogelijk bij de mensen die het betreft. De overheid moet alleen die dingen doen die het individu of een groep van individuen niet aankan. Hogere instanties moeten niet iets doen dat door lagere instanties kan worden afgehandeld. De christendemocratie hanteert ook wel de term gespreide verantwoordelijkheid. Die gespreide verantwoordelijkheid is van betekenis omdat zij aangeeft dat activiteiten als opvoeden, onderwijzen, opkomen voor goede arbeidsvoorwaarden of zorgen geen zaken zijn die primair tot het takenpakket van de overheid behoren. In christendemocratische kring wordt wel gesproken van origineire bevoegdheden. Die term geeft aan dat de genoemde activiteiten alleen oorspronkelijk en vitaal blijven en tot hun recht komen in niet-statelijke verbanden: respectievelijk het gezin, de school, de vakbond, de zorginstelling. De functies laten zich met andere woorden niet zomaar van de organisatie loskoppelen. Gebeurt dat wel en worden zij ondergebracht bij de markt of bij de staat dan gaat er iets wezenlijks verloren: dan commercialiseert bijvoorbeeld de zorg, dan verambtelijkt bijvoorbeeld het onderwijs.

Als men het heeft over subsidiariteit, dan wordt over het algemeen gerefereerd aan de ‘verticale’ subsidiariteit: de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het lokale, het regionale, het statelijke en het Europese niveau. Maar verantwoordelijkheden moeten niet alleen hiërarchisch, maar ook horizontaal tussen de verschillende instanties worden verdeeld. Verbanden in de samenleving moeten de ruimte krijgen om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Zoals ook het beginsel van ‘soevereiniteit in eigen kring’ aangeeft, gaat het om de relatieve autonomie van maatschappelijke verbanden en de principiële begrenzing van de taken van de overheid. Voor het eerst werd voor die verantwoordelijkheid, door Giscard d’Estaing, de term ‘horizontale subsidiariteit’ gehanteerd: vertrouwen geven aan de actoren in de samenleving, zodat het vermogen van de sociale partners om op te treden wordt versterkt. Vanuit de christendemocratische visie op de maatschappij wordt de aanwezigheid van pri-vaat initiatief als zeer wenselijk, zelfs noodzakelijk beschouwd.

---

236 | Kapteyn – Verloren van Themaat 2003, p. 116 e.v.

Het *subsidiariteitsbeginsel* geeft, op basis van een beoordeling van schaalvoordelen of grensoverschrijdende externe effecten, aan wat de Europese Unie en wat de lidstaten moeten regelen. Voor het inventariseren van deze externe effecten moet worden onderzocht of het voor de Nederlandse samenleving verschil maakt als ten aanzien van een bepaalde kwestie in één of meerdere lidstaten een andere beleidskeuze wordt gemaakt dan in Nederland, of als het niveau waar het probleem wordt aangepakt een ander en lager niveau is dan het Europese.

Het subsidiariteitsbeginsel kan echter meer zijn dan alleen een middel om in de toekomst bepaalde terreinen te reserveren voor het nationale niveau of deze vanwege de grensoverschrijdende externe effecten te reguleren op het Europese niveau. Het kan ook betekenen dat de Europese Unie en de lidstaten via een proces van zelfreflectie moeten onderzoeken of sommige beleidsterreinen niet beter van het Europese zouden kunnen worden teruggeheveld naar het nationale niveau, en andersom. De Europese Unie moet dan kijken op welke onderdelen van het gemeenschappelijk beleid de lidstaten weer zelf de verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen. Een dergelijke toepassing van het subsidiariteitsbeginsel heeft in het kader van asiel- en migratiebeleid geleid tot het gedeeltelijk overhevelen van de verantwoordelijkheden. Dat is in het verleden ook met betrekking tot het milieubeleid het geval geweest. Gelet op de ontwikkelingen binnen de financiële dienstverlening, kan het wenselijk en zelfs noodzakelijk zijn om op termijn de verantwoordelijkheid voor financieel toezicht over te hevelen naar Europees niveau.

#### **4.5.2 Subsidiariteitsbeginsel in de verdragen**

Vanaf begin jaren negentig werd binnen de Europese Unie in toenemende mate gesproken over het ‘subsidiariteitsbeginsel’. Het werd eerst voornamelijk gebruikt om de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie te beschrijven. Dit katholiek sociale beginsel is voor het eerst in het EU-verdrag uitdrukkelijk verwoord.<sup>237</sup> Zo werd het EG-verdrag, vooral op het aandringen van Duitsland, expliciet uitgebreid met dit beginsel. Deze uitbreiding beoogde bij het proces van diepgaande integratie verstarrende ingrijpen van de Unie te beperken. Het was een reflectie van de doelstelling van een democratische Unie die dichter bij de burger zou moeten staan. Deze Unie moest minder bureaucratisch en minder centralistisch worden.

Bij het Verdrag van Amsterdam werd een protocol over de toepassing van de principes van subsidiariteit en proportionaliteit en over de rol van de nationale parlementen toegevoegd. Deze dwongen de Commissie om rekening te houden met het subsidiariteitsprincipe bij wetgevingsvoorstellen en gaven de nationale parlementen van de lidstaten de mogelijkheid om de naleving van het subsidiariteitsbeginsel te controleren.

---

237 | Artikel 36 Verdrag van Maastricht.

Dat beginsel is ook in het Verdrag van Lissabon opgenomen. In dit verdrag wordt de rol van de nationale parlementen verder uitgebreid ten opzichte van de huidige situatie. De parlementen kunnen binnen een termijn van acht weken (in het Grondwettelijk Verdrag zes weken) ontwerp-wetgevingsteksten behandelen en een gemotiveerd advies ter zake van de subsidiariteit uitbrengen. Daarnaast is de huidige procedure aangevuld met een versterkt controlemechanisme. Dit controlemechanisme kan als volgt worden weergegeven:

#### Voorstel Commissie

Nationale Parlementen nemen voorstel Commissie binnen termijn van 8 weken in ogenschouw inzake de subsidiariteit van het voorstel

< 1/3 nationale parlementen maakt bezwaar op grond van subsidiariteitsoverwegingen

(zgn. 'Gele kaart' uit het EGWV)

Tussen 1/3 en een gewone meerderheid nationale parlementen maakt bezwaar op grond van subsidiariteit

Een gewone meerderheid van de nationale parlementen maakt bezwaar op grond van subsidiariteit

Voorstel kan in behandeling worden genomen

Commissie dient voorstel in heroverweging te nemen en moet haar besluit motiveren

Commissie dient voorstel in heroverweging te nemen. Zij kan voorstel intrekken, amenderen of handhaven

Voorstel wordt:

gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken

Indien Commissie besluit haar voorstel te handhaven, dient zij dit besluit en de reactie van nat. parlementen aan EP en Raad te sturen

EP (eenvoudige meerderheid) deelt oordeel nationale Parlementen

Raad (55%) deelt oordeel nationale parlementen

Voorstel wordt niet in behandeling genomen

Voorstel wordt niet in behandeling genomen

In het Verdrag van Lissabon zijn de mogelijkheden voor nationale parlementen bij de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel versterkt. De volgende paragraaf zal ingaan op de effecten van het integratieproces en de rol van het subsidiariteitsbeginsel in de verdeling van verantwoordelijkheden.

#### **4.5.3 De effecten van Europese integratie en subsidiariteit**

Op terreinen waar sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid<sup>238</sup> is de subsidiariteitstoets een middel om de verantwoordelijkheden in Europa te verdelen en daar neer te leggen waar ze het beste kunnen worden gedragen.

Uit voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat Europees optreden in veel gevallen wenselijk is, zoals voor het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit of voor het bevorderen van innovatie en technologische vooruitgang. Daarnaast blijkt uit het voorgaand dat het EG-verdrag zelf en veel Europese regelgeving veiligheidsmechanismes bevatten in de vorm van excepties om de vrijheid van lidstaten bepaalde gebieden zelf te reguleren, te waarborgen.

Maar er zijn ook terreinen waar de verantwoordelijkheid hoofdzakelijk of exclusief bij de lidstaten moet liggen, gedacht kan worden aan het onderwijs- en zorgstelsel.

Zoals gezegd is deze verdeling van verantwoordelijkheden in de meeste gevallen in de verdragen vastgelegd of via een subsidiariteitstoets geregeld. Desalniettemin is niet uingesloten dat Europese wetgevingsvoorstellen zich in bepaalde gevallen toch uitstrekken tot beleidsterreinen die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. Dit verschijnsel lijkt groeiende. Zo heeft de Europese Unie in het kader van de interne markt grote autonomie en heeft zij een groot aantal regels in het leven geroepen die, met het oog op een betere werking van de interne markt, de condities binnen de lidstaten harmoniseren. Harmonisatievoorstellen kunnen zich echter ook uitstrekken tot terreinen waar lidstaten beter geplaatst zijn. Het subsidiariteitsbeginsel is in de praktijk daardoor minder eenduidig, dan het op het eerste gezicht lijkt. Zelfs in situaties waar de bevoegdheden bij de lidstaat liggen, zoals zorg en onderwijs, kan het Europese recht via de harmonisatiebevoegdheden veel invloed uitoefenen op de betreffende terreinen. Wat is de achtergrond van dit onbedoelde effect?

–

•

---

238 | Op terreinen die tot de exclusieve bevoegdheid van de EU of de lidstaten behoren, speelt het subsidiariteitsbeginsel geen rol. Op die terreinen behoeft geen afweging te worden gemaakt van schaalvoordelen of grensoverschrijdende externe effecten. Daar is al consensus over bereikt en deze is in de verdragen vastgelegd.

## Harmonisatiebevoegdheid

De Europese Unie heeft harmonisatiebevoegdheden in het kader van de interne markt, maar ook met betrekking tot het milieubeleid, het sociaal beleid en de consumentenbescherming. Deze bevoegdheid stelt de lidstaten als communautaire wetgever in staat wetgevingen nader tot elkaar te brengen als er sprake is van belemmeringen van de interne markt.<sup>239</sup>

De instelling en goede werking van de interne markt heeft lange tijd voorop gestaan. Ter bevordering daarvan hebben de lidstaten liberaliserende maatregelen aangenomen die gericht zijn op het opheffen van de grenzen die door nationaal recht worden opgeworpen (negatieve integratie). Tevens konden zij door het instellen van regulerende maatregelen de instelling en werking van de gemeenschappelijke markt stimuleren (positieve integratie).

De lidstaten als communautaire wetgever ontleen hun algemene harmonisatiebevoegdheden aan de artikelen 94 en 95 EG. Het eerste artikel kan louter door het instellen van richtlijnen harmonisatie van een bepaald terrein teweeg brengen, terwijl artikel 95 EG alle maatregelen kan toepassen. Beide artikelen hebben respectievelijk betrekking op de instelling en de werking van gemeenschappelijke markt en de interne markt; artikel 95 EG heeft een ruimere werkingsfeer.<sup>240</sup>

### Expliciete uitsluiting

Van de werking van artikel 95 EG wordt wel een aantal terreinen expliciet uitgesloten. Tevens bevat dit artikel een uitsluitingsclausule voor bepaalde beleidsterreinen. Voor aangelegenheden betreffende fiscaliteit, het vrije verkeer van personen en de rechten en belangen van werknemers is dit artikel niet van toepassing. Voor deze terreinen blijft artikel 94 EG de rechtsgrondslag, mits geen specifieke bevoegdheden elders in het EG-verdrag zijn opgenomen.

### De uitsluitingsclausule

De uitsluitingsclausule is opgenomen in het vierde lid van artikel 95 EG en bepaalt dat lidstaten, ook na harmonisatie, het recht behouden om afwijkende nationale regels te handhaven. Deze nationale regels dienen hun rechtvaardiging wel te vinden in het belang van de bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of

---

239 | Dit laatste is harmonisatie in ruimere zin en stelt niet de werking van de interne markt centraal maar het gestalte geven aan een gemeenschappelijk beleid op bepaalde, door het EG-verdrag aangeduide, terreinen.

240 | Alhoewel in deze twee artikelen gekozen is voor verschillende terminologieën, heeft het Hof van Justitie deze beide als synoniemen aangemerkt. Zaak C-41/93. Artikel 95 heeft voorrang in het geval beide artikelen voor een specifiek onderwerp kunnen worden gebruikt. Zodoende is artikel 95 EG geëvolueerd tot een algemene bepaling voor het beheer van de gemeenschappelijke of interne markt en komt artikel 94 EG een restfunctie toe.

planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom of belangen die verband houden met het milieu of het arbeidsmilieu. Deze uitzondering moet worden onderworpen aan de controle van het Hof van Justitie en die van de Commissie;<sup>241</sup> de Commissie moet daartoe haar toestemming geven.

Specifieke harmonisatie en algemene harmonisatie van artikel 95 EG; exacte afbakening

Naast deze algemene harmonisatiebevoegdheid bevat het EG-verdrag voor een aantal onderdelen van de interne markt bijzondere bevoegdheden tot harmonisatie.<sup>242</sup> Een exacte afbakening tussen deze specifieke harmonisatiebevoegdheden en de algemene bevoegdheid is een gecompliceerd proces. Het Hof van Justitie<sup>243</sup> heeft echter in een aantal uitspraken een algemeen afbakeningscriterium ontwikkeld. De praktische toepassing van dit criterium is niet altijd even duidelijk.<sup>244</sup> In artikel 95 EG zit volgens het Hof geen algemene bevoegdheid tot reglementeren van de interne markt besloten; dat druist immers in tegen de tekst van dit artikel en is ook in strijd met het beginsel dat het bij de bevoegdheden van de EU om toegekende bevoegdheden gaat.<sup>245</sup> Voor de toepassing van artikel 95 EG moet sprake zijn van besluiten met als essentie het wegnemen van belemmeringen in het vrij verkeer van goederen en diensten en besluiten met als essentie het beëindigen van merkbare mededingingsdistorsies.<sup>246</sup>

Of en in hoeverre harmonisatiehandelingen tot doel hebben de werking van de interne markt te bevorderen, dient te worden beantwoord aan de hand van de kenmerken van de betreffende markt en een analyse van artikel 95 EG. Hierbij zal de essentie van de regeling in kwestie bepalend zijn voor de vaststelling van de wel of niet correct gebruikte rechtsbasis, de zogenaamde ‘zwaartepunttheorie’. Om te bepalen waar de essentie van een handeling op is gericht, moet gekeken worden naar de ontstaansgeschiedenis, het doel en de inhoud van de betreffende regeling. Doel en inhoud kunnen los worden geanalyseerd maar dienen uiteindelijk als een geheel te worden gezien om het zwaartepunt te achterhalen.<sup>247</sup>

Negatieve harmonisatieclausule

De werking van artikel 95 EG wordt daarnaast begrensd door de zogenaamde negatieve harmonisatieclausules die op bepaalde beleidsterreinen harmonisatie uitdrukkelijk uitsluiten. Deze uitsluiting geldt inzake onderwijs, beroepsopleiding, cultuur en volksgezondheid.<sup>248</sup> Op deze terreinen kunnen slechts harmonisatiemaatregelen worden aangenomen voor zover de inhoud van de maatregel voldoende

241 | Zaak C-41/93, r.o. 24.

242 | Artikelen 40, 47, 52 EG.

243 | Zie zaak C-178/03; zaak C-376/98.

244 | Van Ooik 1999, p. 483; van Nuffel 2000, p. 180 e.v.; zaak C-45/86.; zaak C-178/03.

245 | Zaak C-376/98, r.o. 83 en 84. Het zogenaamde rechtsbasis- en attributiebeginsel.

246 | Zaak C-376/98.

247 | Zaak C-376/98, r.o. 83 e.v. Mortelmans en van Ooik 2001.

248 | Respectievelijk artikel 149 lid, 150 lid 4, 151 lid 5 en 152 lid 4 sub c EG.

aanknopingspunten met de werking van de interne markt vertoont. Anders zou het uitdrukkelijke harmonisatieverbod uiterst gemakkelijk kunnen worden omzeild.

#### Impliciet harmoniserende werking

Hoewel op bepaalde terreinen de harmonisatie van nationale wetgevingen expliciet is uitgesloten, kunnen in sommige gevallen maatregelen wel daarop harmoniserend werken. De Unie (dat wil zeggen de lidstaten als communautaire wetgever) is in de woorden van het Hof van Justitie bevoegd om alle noodzakelijke maatregelen toe te passen voor de doeltreffende toepassing van de regelingen op het gebied van de gemeenschappelijke beleidsterreinen, waartoe zij bevoegd is.

Zo bestaat er voor het harmoniseren van de nationale strafrechtssystemen geen uitdrukkelijke mogelijkheid in het EG-verdrag, doch kan vanwege een ruime interpretatie van Europese regels ook maatregelen worden aangenomen die het strafrechtstelsel van de lidstaten treffen. De expliciet uitgesloten strafrechtelijke bevoegdheid in het kader van de eerste pijler kan impliciet worden afgeleid uit de communautaire bevoegdheden van de Unie op de gemeenschappelijke beleidsterreinen. Mits voldaan aan de eisen die het Hof van Justitie daaraan stelt.<sup>249</sup> Ook bijvoorbeeld op het terrein van diensten van algemeen economisch belang, die primair tot de kerntaken van de lidstaten en derhalve tot hun interne aangelegenheden worden gerekend, kunnen op basis van de doeltreffendheid van de interne markt regulerende (harmoniserende) maatregelen worden aangenomen.

Die impliciet harmoniserende werking is bovenal van belang als het gaat om de effecten van de interne markt regelgeving op terreinen die primair niet onder de bevoegdheden van de EU vallen. Die effecten zijn bij de bespreking van de modernisering van de verzorgingsstaat besproken. Hier wordt daar nader op ingegaan.

–

•

#### Gevolgen harmonisatie interne markt

De regelgeving in het EG-verdrag inzake de interne markt heeft grote gevolgen voor de inrichting en uitoefening van bepaalde activiteiten. Impliciete werking van het Europees recht vindt bovenal plaats op terreinen die beïnvloed worden door de verdragsbepalingen van de interne markt. De bevoegdheid van de EU om regelingen in het leven te roepen is limitatief opgesomd in de relevante verdragen. Op bepaalde terreinen, zoals de gezondheidszorg in artikel 152 EG, heeft de EU slechts in zeer beperkte mate regelgevende bevoegdheden. In sommige gevallen is uitdrukkelijk bepaald dat bij het optreden van de Europese Unie de verantwoordelijkheid van

---

249 | Zie voor de voorwaarden zaak C-176/03, r.o. 48.



de lidstaten, zoals bij de organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten en geneeskundige verzorging, volledig wordt geëerbiedigd.<sup>250</sup>

Aangelegenheden van de interne markt hebben vaak raakvlakken met beleidsterreinen waarin niet-economische belangen centraal staan, zoals de zorg, het onderwijs, de huisvesting en de pensioenen. Het is de Europese Unie dan ook toegestaan om regelgeving vast te stellen die zowel aspecten van de interne markt/vrij verkeer regelt als aspecten van andere beleidsterreinen, zolang de desbetreffende gemeenschapsregeling metterdaad het doel heeft de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt te verbeteren.<sup>251</sup> Het gaat hier wel steeds om besluiten van de lidstaten als communautaire wetgever waar Nederland mee aan tafel zit en in de meeste gevallen een besluit kan vertragen of tegenhouden.

In een Europese regeling die artikel 95 EG of een andere economische rechtsgrondslag heeft, worden economische en niet-economische belangen geregeld en tegen elkaar afgewogen. Op deze wijze worden de concurrentievoorwaarden in de Europese Unie zoveel mogelijk geharmoniseerd. Na harmonisatie van een bepaald onderwerp, dienen het nationale beleid en regelgeving van de lidstaten in overeenstemming te zijn met de desbetreffende Europese regelgeving. Het nationale beleid en regelgeving ter zake dienen dan in beginsel niet meer getoetst te worden aan de algemene verdragsregels, maar aan de Europese harmonisatiemaatregel in kwestie.<sup>252</sup>

#### Harmonisatie en vrije verkeren

Zoals eerder aangeven hebben de (harmoniserende) bepalingen van het vrij verkeer grote gevolgen voor het Nederlandse onderwijssysteem, zoals voor het studiefinancieringsbeleid. De Europese ambities op het terrein van onderwijs, zoals de erkenning van diploma's en kwalificaties met als doel het bevorderen van mobiliteit in de EU, beïnvloeden de inrichting van de onderwijssystemen en stuiten daarmee op grote bezwaren. Deze bepalingen beïnvloeden bovendien de inrichting en organisatie van het Nederlandse zorgstelsel.

#### Mededinging en staatssteun

Ook de verdragsbepalingen met betrekking tot mededinging hebben grote gevolgen voor de interne organisatie van de Nederlandse verzorgingsstaat. Vanwege de ruime definitie in het EG-verdrag voor het begrip 'onderneming' – elke eenheid die een economische activiteit uitoefent<sup>253</sup> – is het mededingingsrecht op veel terreinen van toepassing. Er zijn goede gronden aan te voeren voor de conclusie dat organisaties, die bijvoorbeeld onderwijs, sociale woningen of zorgverzekeringen aanbieden, eveneens als ondernemingen kunnen worden beschouwd, indien de nationale wetgever bij de vormgeving van hun taken naast elementen van solidari-

---

250 | De inrichting van het zorgstelsel is een bevoegdheid van de lidstaten; artikel 152 lid 5 EG. Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2003.

251 | Zie bijvoorbeeld zaak C-376/98 en zaak C-491/01.

252 | Zie bijvoorbeeld zaak C-324/99; zaak C-5/77; zaak C-72/83; en zaak C-1/96.

253 | Zaak C-41/90.

teit elementen van marktwerking heeft geïntroduceerd. In hoeverre een dergelijke organisatie een onderneming is, volgt uit de mededingingsregels zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie.<sup>254</sup> Dus de mededingingsregels hebben gevolgen voor andere, buiten de harmonisatiebevoegdheid vallende, terreinen.

Op grond van het mededingingsrecht zijn bepaalde typen van zelfregulering door ondernemingen ('convenanten') problematisch, vooral wanneer deze zelfregulering betrekking heeft op prijzen en op toegang tot de markt. In bepaalde gevallen, vanwege het publieke belang, zijn dergelijke afspraken of overheidshandelingen, die primair de mededinging beïnvloeden, toegestaan.<sup>255</sup> Maar verdragsbepalingen inzake staatssteun kunnen verrijkende gevolgen hebben voor de wijze van financiering van activiteiten op het terrein van het onderwijs, zorg, huisvesting etc. In het geval van onderwijs worden, op het moment dat onderwijsinstellingen, naast publieke activiteiten, ook commerciële diensten aanbieden en daarmee een economische activiteit verrichten, de staatssteunbepalingen van toepassing. Dan kan de ondersteuning van de overheid bestempeld worden met 'ongeoorloofde staatssteun' in de vorm van overcompensatie. Ook op het terrein van huisvesting hebben de regels van staatssteun en mededinging grote gevolgen voor de inrichting van de Nederlandse stelsels. Blijkens de jurisprudentie van het Hof van Justitie<sup>256</sup> is in het mededingingsrecht wel plaats voor de inschakeling van het particulier initiatief ten gunste van het algemeen belang. Maar de exacte voorwaarden waaronder die inschakeling kan plaatsvinden, is nog onvoldoende duidelijk.

#### 4.5.4 Politieke dynamiek van het subsidiariteitsbeginsel

Het voorgaande illustreert dat het in Europa niet altijd helder is waar de EU nu over (wil) gaat(n) of over zou moeten gaan en dat het subsidiariteitsbeginsel daar ook geen eenduidig en helder zicht op kan geven.<sup>257</sup> Dat beginsel is immers hooguit een ordenende idee met betrekking tot wetgevingsinitiatieven (met de werking van de verdragsbepalingen). Het vraagt in concrete gevallen altijd om een (politieke) interpretatie. Ook de aanduidingen in het EG-verdrag die de inhoud en de reikwijdte van het subsidiariteitsbeginsel bepalen – '(niet) voldoende' en 'beter' – maken een

---

254 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2003, p. 91. Duitse ziekenfondsen zijn volgens het Europese Hof geen ondernemingen.

255 | Zie artikel 16 EG en het Groenboek 2003. In dit groenboek wordt een subtiel onderscheid gemaakt tussen diensten van algemeen belang en diensten van algemeen economisch belang. Voor de toepasselijkheid van de excepties van artikel 86 lid 2 EG-verdrag is dit onderscheid overigens niet van belang. Zie ook zaak C-475/99; zaak C-280/00.

256 | Zie zaak C-280/00.

257 | Het grensoverschrijdende karakter van een bepaald vraagstuk hoeft niet te betekenen dat de EU moet optreden. Neem bijvoorbeeld het buitenlands- en veiligheidsbeleid: als er nu één zaak grensoverschrijdend is en de hele Unie raakt en als er nu één zaak Europa (als blok) effectief zou kunnen maken, is het wel dat beleid. Toch willen vele staten de soevereiniteit niet opgeven bij het buitenlandse beleid en de NAVO niet beconcurreren op defensiegebied. Dat is een politieke benadering. Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2007.

politieke afweging van belangen mogelijk. Deze aanduidingen kenmerken een zekere mate van beoordelingsvrijheid voor de betrokken instellingen.

Het subsidiariteitsbeginsel is een politiek ordenend principe binnen de EU, maar *“... it can also be more broadly understood as part of a language which attempts to articulate and to mediate, albeit within this particular geographical and political context, some fundamental questions of political authority, government and governance which arise in an increasingly interlocking and interdependent world”*.<sup>258</sup> Haar legitimiteit is, naast in termen van parlementaire democratie, afhankelijk van of het Europese beslissingsproces openstaat voor de eisen en de expertise van verschillende belangen, de flexibiliteit van Europese ‘netwerken’ voor belangenbemiddeling en de ‘overlegkwaliteiten’ van de interactie in comitologie.<sup>259</sup>

Tegelijkertijd kan dit principe soms ook worden gebruikt voor doeleinden waar het in beginsel niet voor dient. Enerzijds omdat een verkeerde voorstelling van zaken overgeldende of voorgenomen regelgeving wordt gegeven. Anderzijds omdat de subsidiariteitstoets meer een politieke afweging is dan een inhoudelijke toetsing op subsidiariteit, waardoor het mandaat van de EU voor regelgeving sluipenderwijs kan worden opgerekt of beperkt. Dit beginsel weerspiegelt de nadrukkelijke voorkeur voor besluitvorming op het laagste niveau dat voor een bepaalde kwestie geëigend is. In de praktijk kan dit soms betekenen dat concurrentie om een bevoegdheid ontstaat. Het is bovendien zowel van belang in de verhouding tussen de EU en de lidstaten (‘verticale’ subsidiariteit) als in horizontale verhoudingen. In die verhoudingen heeft subsidiariteit voornamelijk betrekking op ruimte voor zelfregulering door sociale partners respectievelijk door organisaties van producenten en consumenten.

#### Gebrek aan eenduidige antwoorden

Eerder werd aangegeven dat het beginsel van subsidiariteit geen eenduidige antwoorden kan geven op vraagstukken van verantwoordelijkheidsverdeling. Moet Europa bijvoorbeeld nu, om te voorkomen dat de vrije markt zal leiden tot een sociale ‘*race to the bottom*’, één sociale ruimte kunnen afdwingen (één minimumloon, minimumeisen aan bijstand) of juist niet? Vanuit de subsidiariteitsidee is namelijk beide kanten op te argumenteren. Aan de ene kant kan men beredeneren dat, in geval de minimale eisen worden overgelaten aan de lidstaten, beleidsconcurrentie kan leiden tot telkens lagere standaarden. In deze redenering is, voor het afdwingen van een gewenste hogere standaard, Europees optreden noodzakelijk. Aan de andere kant is de redenering mogelijk dat lidstaten de minimale sociale standaard prima zelf kunnen bepalen, dat harmonisatie voornamelijk de armere gebieden zal raken,<sup>260</sup> en dat beleidsconcurrentie rond sociaal beleid economische groei helemaal niet in de weg staat.

---

258 | De Burca 1999, p. 3.

259 | Scharpf 2000, p. 19.

260 | Die armere gebieden zullen namelijk, vanwege de ‘hoge’ standaard, juist de hoge sociale premies niet kunnen opbrengen.

Dat is ook te zien bij het debat over de gezondheidszorg binnen Europa. De vraag is daarbij of, in de geest van het EG-verdrag, hiervoor de grenzen open moeten;<sup>261</sup> ook als dat betekent dat Roemeense ziekenfondsen of ziektekostenverzekeringen (dure) behandelingen in andere lidstaten van de EU moeten betalen. Wederom is er aan de ene kant veel voor te zeggen de grenzen te openen: dat leidt tot meer aanbod van diensten, meer gezonde concurrentie en meer patiëntgerichtheid in de zorg. Om een dergelijke doelstelling op een evenwichtige manier in Europa van de grond te laten komen, is een Europees beleid noodzakelijk. Dan zou – voor diegene die het beleid in deze richting wil sturen – een aantal zaken, krachtens het subsidiariteitsbeginsel, gecentraliseerd moeten worden. Aan de andere kant is een regering politiek verantwoordelijk voor het handhaven van een infrastructuur waarin zorg voldoende voorhanden is. De inrichting van dat stelsel wordt bepaald door de politieke keuzes in die lidstaat. Op grond van deze redenering ligt de conclusie voor de hand dat een regering zich zal inspannen om met behulp van het subsidiariteitsbeginsel, Europa buiten de deur te houden. Anderzijds zal dat het voor de onderdanen moeilijker maken te profiteren van een gemeenschappelijke markt gebaseerd op geharmoniseerde regels.

Het subsidiariteitsbeginsel is onderworpen aan politieke afweging, telkens als het voor het afbakenen van de verantwoordelijkheden wordt ingeroepen. Het kan wellicht wel de richting bepalen, alsmede de criteria voor het debat, maar dwingt zelden tot eenduidige uitkomsten en het heeft een sterk politieke dynamiek. Het zijn de nationale overheid en het parlement die inhoud kunnen geven aan dat politieke en dynamische karakter van het subsidiariteitsbeginsel. Zij kunnen de wets- en beleidsvoorstellen van de EU kritisch bekijken en zelf beoordelen of deze wenselijk en noodzakelijk zijn. Daartoe moeten zij de subsidiariteitstoets tijdig inzetten, dus voor het onomkeerbare punt in besluitvormingsproces van de EU. Het parlement moet meer betrokken zijn in dat proces, zodat het systematischer en geïnformeerder in debat kan gaan met de overheid over Europese voorstellen voor regelgeving. Dan kan Nederland de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de mensen houden en daarmee effectief inspelen op de ruimte die het subsidiariteitsbeginsel biedt voor het behoud van de eigen culturele voorkeuren.

## 4.6 Conclusie

### Uitdagingen en ambities

De Unie kent van oudsher veel uitdagingen, waarop zij in de loop van tijd grotendeels een antwoord heeft kunnen bieden. De resultaten uit het verleden kunnen echter geen garantie bieden voor de toekomst. De EU moet ter beantwoording van de vraagstukken van de toekomst samen met de lidstaten gericht zijn op hetzelfde

---

261 | In die zin dat verzekeringsmaatschappijen gehouden zijn om behandelingen over de grens altijd te betalen.

doel, maar vanuit ieder zijn eigen verantwoordelijkheid. Lidstaten moeten beter samenwerken én de burgers daarbij betrekken. De hedendaagse en toekomstige vraagstukken vragen om een beter Europa. Dat betekent soms meer, soms minder en soms een ander Europa. In het gemeenschappelijk optreden dienen de lidstaten, optredend in het kader van de Europese Unie, een leidende rol te hebben en moeten de lidstaten daartoe de nodige inspanningen leveren. Om de uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, is effectiviteit nodig. Alleen dan kunnen we de vraagstukken doen voortbewegen tot daadwerkelijke verworvenheden voor de toekomst. Het Verdrag van Lissabon beoogt die effectiviteit te realiseren.

De EU van vandaag wordt geconfronteerd met grote, grensoverschrijdende en relatief nieuwe uitdagingen die nieuwe, grensoverschrijdende en omvangrijke uitwegen vergen en waar een nationaal antwoord niet meer toereikend is. De onderwerpen asiel, interne en externe veiligheid, migratie en grensbewaking en klimaat en energie zijn grensoverschrijdende en betrekkelijk nieuwe vraagstukken waar een Europees antwoord noodzakelijk is.

#### **4.6.1 Buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid**

We moeten niet vergeten dat het vraagstuk van oorlog en vrede zal blijven bestaan. De EU moet hierin gezamenlijk en eenduidig optreden. Het bewaren van vrede en veiligheid, het beschermen van gemeenschappelijke waarden en het ontwikkelen van democratie en eerbiediging van mensenrechten en rechtstaat zijn de belangrijkste doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Om adequaat te kunnen reageren op nieuwe uitdagingen dient het gemeenschappelijke defensiebeleid te worden opgenomen in het GBVD. Het Verdrag van Lissabon beoogt dit. De Europese Unie zal steeds moeten kiezen voor dialoog met de (omringende) landen, steeds als dat nodig blijkt vanwege grensoverschrijdende spanningen die de regionale stabiliteit in gevaar brengen. Een Europese veiligheidsstrategie moet bovendien een uitgebreid veiligheidsbegrip stellen, waartoe ook politieke, economische, sociale en interculturele inspanningen behoren om conflicten te depolariseren en op te lossen. Dat veiligheidsconcept moet in een later stadium de basis vormen van een Europees defensiebeleid.

#### **4.6.2 Innovatie**

Er zijn ook grote ambities op het terrein van innovatie en technologische vooruitgang. Tot op heden is minder vooruitgang dan beoogd geboekt bij de realisatie van de doelstellingen die de Europese Raad in 2000 in dat kader formuleerde, de zogenaamde Lissabon Agenda. Het is erg belangrijk dat de EU zich door middel van onderzoeksprogramma's richt op de belangrijkste maatschappelijke kwesties, zoals de energievoorziening en de klimaatproblematiek. Er moet meer en efficiënter geïnvesteerd worden in onderzoek, creativiteit, innovatie en hoger onderwijs. Er moet een ruimte van kennis worden ingesteld, met de nadruk op onderwijs en levenslang

leren. Bovendien moeten de onderzoeksinspanningen meer worden toegespitst op nieuwe technologieën, waarbij de aandacht voor medisch onderzoek en belangrijke projecten, zoals 'Blue sky' en GALILEO, en de gezamenlijke technologie-initiatieven verder worden gestimuleerd. De nadruk moet liggen op nieuwe uitdagingen. De belemmeringen voor het 'vrije verkeer van kennis' moeten worden verwijderd en de grensoverschrijdende mobiliteit van onderzoekers, studenten, wetenschappers en universitaire docenten en verdere uitvoering van de hervormingen van het hoger onderwijs moet verder worden gestimuleerd.

Er dient een gemeenschappelijke infrastructuur te worden ontwikkeld voor wetenschappelijk onderzoek, waarbinnen nationale onderzoeksprogramma's op Europees niveau beoordeeld moeten worden. Het is overigens niet zo dat het beleid ten aanzien van wetenschappelijk onderzoek en innovatie alleen op Europees niveau moet plaatsvinden. Er zijn veel terreinen waar de lidstaten op nationaal niveau hun eigen beleid kunnen voeren. Grensoverschrijdend samenwerking blijft niettemin van cruciaal belang, aangezien daarmee de knelpunten van innovatie en onderzoek, zoals onvoldoende financiële middelen en een verdeelde aanpak, kunnen worden bestreden.

#### **4.6.3 Klimaat**

Dit geldt ook voor klimaat. Ter verwezenlijking van een beter milieu moet de EU samen met de lidstaten een correcte toepassing en een adequaat toezicht op de naleving van Europese milieuwetgeving bewerkstelligen. Economische groei en een gezonder milieu moeten steeds beter op elkaar worden afgestemd. Tegen 2020 moet het totale energieverbruik van de EU zijn verminderd. Daarnaast moeten de unilaterale broeikasgasemissies zijn gedaald en dient het aandeel van duurzame energie in de totale energieconsumptie te zijn toegenomen. De ambitie is om gezamenlijk tot emissiereductie te komen en de milieukwaliteit te verbeteren, in het bijzonder in stedelijke gebieden. Daartoe moet de EU investeren in brandstofkwaliteit en milieubewuste voertuigen en in het verminderen van het gebruik van voertuigen. Om dit te kunnen realiseren is het wenselijk de bijdrage van wetenschap en technologie aan duurzame ontwikkeling te verhogen en te investeren in het bewuster maken van de samenleving.

#### **4.6.4 Energie**

Daarnaast moet de Europese Unie samen met de lidstaten met volle inzet werken aan de opbouw van een EU-brede consensus over de grote lijnen van een geharmoniseerde en gecoördineerde energiepolitiek, waarbij alle aspecten – milieu, besparing, duurzaamheid, leveringszekerheid, verbetering van de werking van de interne markt – in onderlinge samenhang worden gezien. In het bijzonder moet de EU tezamen met de lidstaten energiebesparingsprojecten – gericht op innovatie en duurzame energiewinning – stimuleren. Zij moet Europese noodmechanismen tot stand

brengen in geval van leveringscrisis. In haar beleid moet zij investeren in energie-infrastructuur om de Europese afhankelijkheid van ingevoerd gas te verminderen. Zij moet solidaire energiebetrekkingen realiseren tussen de lidstaten. Dit hangt samen met de verantwoordelijkheden van elke staat, de organisatie van de betrekkingen met leverancierslanden (in het bijzonder Rusland en landen in het Kaspische gebied) en betere energiedialoog op wereldniveau. Elke lidstaat dient zelf te kunnen beslissen over de energiemix die hij wil hanteren. Wel moet het aandeel van duurzame energie in de totale energieconsumptie toenemen. Het gebruik van biobrandstof mag alleen worden ondersteund met het behoud van de voedselvoorzieningszekerheid en mits er duidelijke normen en certificering zijn om te garanderen dat de biobrandstoffen duurzaam zijn. De werkelijke productie van koolstofdioxide van de biobrandstoffen moet in kaart worden gebracht en de ontwikkeling van tweede generatie brandstoffen moet ondersteund worden. De lidstaten moeten daarbij biobrandstoffen vermijden die tot ontbossing of voedselproblemen kunnen leiden. Elke lidstaat moet de geografische, economische, regionale en klimaatverschillen tussen lidstaten respecteren, met de voorwaarde dat alle landen de emissiereductie doelstellingen bereiken.

#### **4.6.5 Grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme**

Ook het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme behoren tot de ambities van de Europese Unie en deze moet zij (kunnen) realiseren. Op EU-niveau moet een strategisch concept voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit worden ontwikkeld en toegepast. Er moeten maatregelen worden voorgesteld om meer inzicht te verkrijgen in georganiseerde criminaliteit en om preventie, onderzoek en samenwerking op dit gebied binnen de EU te verbeteren. Ook de internationale betrekkingen moeten worden verbeterd, vooral als het gaat om het delen van inlichtingen. Er moet een duidelijk en stabiel kader worden ingesteld voor de samenwerking tussen politie, justitie en douane en deze samenwerking moet worden verbeterd. Europol en Eurojust moeten volledig worden ingezet en verder worden ontwikkeld. De justitiële autoriteiten moeten grensoverschrijdend doelmatiger, beter en effectiever samenwerken. Bovendien moet de samenwerking door middel van wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken worden geïntensiveerd. De buitengrenzen van de Unie moeten beter worden bewaakt. Een doeltreffende bewaking van de externe grenzen van de Unie moet een gemeenschappelijk belang van de lidstaten worden met een sterke en doeltreffend samenwerkende Europese grenspolitie. Met de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon kan de Europese Unie op dit terrein effectiever en doeltreffender optreden en de hedendaagse uitdagingen van open grenzen het hoofd bieden.

#### **4.6.6 Asiel en migratie**

Asiel en migratie hebben een sterk grensoverschrijdend karakter en raken mensen rechtstreeks. Een Europa met open binnengrenzen kan zich niet permitteren dat de

leden ten opzichte van de bescherming van de buitengrenzen en het beleid inzake migratie en asiel te ver uit elkaar liggen. Het is derhalve van belang om tot een integraal Europees migratie- en asielbeleid te komen, dat een aanvulling vormt op het beleid van de lidstaten. Het beheer van de migratiestromen vraagt om duidelijke normen inzake asiel- en migratiebeleid. Bovendien moet dat beleid een geharmoniseerde, in duur beperkte asielprocedure introduceren. Voor de bestrijding van illegale immigratie en voor een deugdelijk beheer van migratiestromen moet de EU samenwerken met derde landen en een toekomstgericht preventiebeleid ontwikkelen dat via economische ontwikkelingsprojecten en andere acties de toestroom van illegale immigratie kan bestrijden. Er is een gezamenlijk visumbeleid nodig, dat betere controle van de binnenkomst van burgers van derde landen mogelijk maakt. Het Verdrag van Lissabon tracht om de totstandkoming van een eerlijk, streng, maar toekomstgericht immigratie- en asielbeleid dat efficiënt en doeltreffend kan functioneren, te vergemakkelijken.

#### **4.6.7 Moderniseren verzorgingsstaat**

De globalisering van de economie dwingt Europa zijn internationale concurrentievermogen te versterken en tot het moderniseren van haar economie. De EU wordt van buitenaf geconfronteerd met een verheviging van de internationale concurrentie, de internationalisering van de economie en de invloeden van de Europese economische en politieke integratie. Van binnenuit wordt zij geconfronteerd met geleidelijke maar ingrijpende veranderingen in onder andere de demografische opbouw van de bevolking, zoals ontgroening en vergrijzing. Deze ontwikkelingen zullen verregaande consequenties hebben voor de Europese economie en zijn vermogen om Europese welzijnssystemen te financieren.

De gevolgen van deze ontwikkelingen zijn een van de belangrijkste uitdagingen voor de EU. De ambitie is om goed voorbereid te zijn op deze uitdagingen. Voor het realiseren van deze opdracht is in de eerste plaats en vooral met het oog op onze concurrentiepositie in de globaliserende wereld, de voltooiing van de interne markt van groot belang. In de tweede plaats vraagt deze opdracht om het moderniseren van onze verzorgingsstaat; hervorming van ons sociaal stelsel. Deze modernisering leidt vervolgens tot een nieuw vraagstuk, niet zo zeer voor de Europese Unie in het algemeen maar meer voor Nederland.

Een van de belangrijkste vraagstukken voor de toekomst is in hoeverre onze collectief gefinancierde sociale systemen (pensioenen, zorg, sociale zekerheid) in de huidige vorm behouden kunnen blijven. De Europese wetgever is in het kader van publieke voorzieningen beperkt bevoegd. Toch kunnen lidstaten bij de samenstelling van die voorzieningen te maken krijgen met (directe of indirecte) voorwaarden die uit de interne markt regels en regels inzake staatssteun voortvloeien. Voor Nederland is het de uitdaging om de noodzakelijke hervormingen door te voeren zoveel mogelijk



in lijn met onze nationale voorkeuren, zonder daarbij het belang van (de economische en financiële stabiliteit van) de EU te ondermijnen of de werking van de interne markt en de concurrentiepositie van de EU te frustreren.

Dat dit kan bleek ook bij de invoering van het huidige zorgbeleid. Daarbij zocht Nederland, ten behoeve van ons eigen stelsel, de grenzen van het Europees recht op en probeerde het de ruimte voor eigen inbedding van de publieke diensten volledig te benutten. De ambitie is nu om dat ook op andere terreinen te realiseren, zoals de inbedding van de maatschappelijke taken van woningbouwcorporaties. Deze inbedding moet in overeenstemming zijn met de regels inzake mededinging, vrij verkeer en staatssteun. In geval van woningbouwcorporaties lijkt een stelsel, waarbij een duidelijke scheiding is tussen de commerciële activiteiten en diensten in het kader van het algemeen belang, afdoende. Nederland moet bovendien Europese regels niet onnodig te strikt interpreteren, zodat dat ten koste gaat van onze eigen traditionele stelsels.

#### **4.6.8 Subsidiariteitsbeginsel**

Een van de middelen om deze spanningen te reguleren is het mechanisme van subsidiariteit. Het subsidiariteitsbeginsel geeft een algemeen richtsnoer voor de praktische taakverdeling tussen de lidstaten en de EU. De christendemocratie hanteert ook wel de term gespreide verantwoordelijkheid. Dit beginsel is zowel van belang in de verticale relatie – de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het lokale, het regionale, het statelijke en het Europese niveau – alsook in de horizontale relatie – tussen de verschillende instanties.

Het subsidiariteitsbeginsel bepaalt dat regelgeving zo dicht mogelijk bij de mensen, dus op het laagst mogelijke niveau tot stand moet komen. Buiten de exclusieve bevoegdheden van de EU geeft het aan, op basis van een beoordeling van schaalvoordelen of grensoverschrijdende externe effecten, wat de Europese Unie en wat de lidstaten moeten regelen. Het kan ook betekenen dat de EU en de lidstaten via een proces van zelfreflectie onderzoeken of sommige beleidsterreinen niet beter van het Europese zouden kunnen worden teruggeheveld naar het nationale niveau, en omgekeerd. De Europese Unie moet dan kijken op welke onderdelen van het gemeenschappelijk beleid de lidstaten weer zelf de verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen en op welke terreinen zij die juist moeten overdragen.

De verdeling van verantwoordelijkheden is in de meeste gevallen in de verdragen vastgelegd of via subsidiariteitstoets geregeld. Desalniettemin lijkt het Europese integratieproces in bepaalde gevallen toch andere, buiten haar verantwoordelijkheid vallende, beleidsterreinen te kunnen beïnvloeden. Het subsidiariteitsbeginsel is immers primair een ordenende idee, die in concrete gevallen altijd om een (politieke) interpretatie vraagt. Het kan wellicht wel de richting bepalen, alsmede de

criteria voor het debat, maar dwingt zelden tot eenduidige uitkomsten en het heeft een sterk politieke dynamiek. Het is derhalve de taak van de nationale overheid en het parlement om de wets- en beleidsvoorstellen van de EU kritisch te bekijken en te beoordelen of deze werkelijk gewenst en noodzakelijk zijn. Daartoe moeten zij de subsidiariteitstoets tijdig inzetten, dus voordat het besluitvormingsproces het onomkeerbare stadium bereikt heeft. Het parlement moet een sterkere rol spelen in dat proces en beter gebruikmaken van de schakels die het met de andere instellingen van de EU heeft.

# 5 | DE BURGERS VAN DE EUROPESE UNIE

De politieke realiteit van de Europese Unie is een gegeven. Maar hoe zit het met de sociale realiteit, de realiteit die mensen gevoelsmatig ervaren? Voelen zij zich een onderdeel van de Europese politieke gemeenschap? Als het besef van de realiteit of het gevoel van betrokkenheid gebrekkig is, hebben we dan een probleem? Zo ja, hoe moeten we dat oplossen? Deze vragen hebben in de afgelopen decennia, vooral na de uitslag van het referendum in het kader van het Grondwettelijk Verdrag, de realiteit van de Europese Unie ter discussie gesteld. Nu, na de negatieve uitslag van het Ierse referendum over het Verdrag van Lissabon, is het belang van die realiteit nog groter geworden.

De Europese Unie heeft zeer uiteenlopende taken op zich genomen die het leven van de burger op velerlei gebieden beïnvloeden, zonder dat de burger precies begrijpt hoe die besluiten tot stand zijn gekomen en zonder het gevoel te hebben daar enige invloed op te kunnen uitoefenen. De Unie is groter en meer divers geworden en krijgt met steeds complexere problemen te maken. Haar toegevoegde waarde is significant maar niet altijd gemakkelijk uit te leggen. Zij is nooit eerder zo vaak ter discussie gesteld. De onmisbare Europese samenwerking aan de ene kant en de concrete, niet altijd wenselijke, uitwerking van deze samenwerking aan de andere kant is de paradox, de nieuwe context, die een meer verfijnde werkwijze vereist. Burgers zien het klassieke maatschappelijke contract met hun nationale overheden steeds meer beïnvloed worden door de EU. Zij constateren tegelijkertijd dat daarvoor op Europees niveau geen contract in de plaats komt, althans niet één waarbij zij als partij serieus genomen worden.

Geen land heeft zo sterk geprofiteerd van het EU-lidmaatschap als Ierland. Dat land is eeuwenlang een van de armste landen van Europa geweest en stond bij de toetreding in 1973 sociaal-economisch nog onderaan de Europese ladder. Tegenwoordig neemt Ierland, na Luxemburg, de hoogste plaats in van de intussen sterk uitgebreide EU. En dan toch een 'nee' tegen het verdrag dat de EU slagvaardiger en democratischer beoogde te maken?<sup>262</sup> De vraag blijft uiteraard of het antwoord van de Ieren betekent dat zij afwijzend tegenover Europa staan? Of is het, net zo als het antwoord van de Nederlanders in 2005, meer dat zij tegenover dit Europa staan: "een Europa waarin nationale politieke elites van bovenaf en op nogal ondoorzichtige wijze politiek drijven"<sup>263</sup>?

De Ierse regering moet nu eerst, net als destijds Nederland en Frankrijk, de tijd gegund worden om de beweegredenen van de kiezers goed te analyseren. Het Verdrag van Lissabon kan niet doorgaan zonder een Iers 'ja'. Dat zou kunnen betekenen

---

262 | Bij een relatief lage opkomst (53,1 procent van de drie miljoen stemgerechtigden) stemden de Ieren met 53,4 procent tegen en 45,6 procent voor het verdrag. Dat betekent dat maar een (zeer) gering aantal kiezers bepalend was voor de uitslag van het referendum. Zie voor analyse van de uitslag Eurobarometer, Post-referendum survey in Ierland.

263 | NRC 14 juni 2008. Zie ook NRC 19 juni 2008.

dat de grote waarde van de verbeteringen die het Verdrag van Lissabon aanbrengt in het democratisch functioneren van de EU vooralsnog niet van kracht kan worden. Die verbeteringen bestaan onder meer uit: meer slagvaardigheid, meer democratie, meer transparantie, een versterkte subsidiariteitstoets voor nationale parlementen, een extra zetel voor Nederland, een meer coherent extern optreden van de Unie en het burgerinitiatief. Als het Verdrag van Lissabon niet in werking treedt, blijft het voorzitterschap van de Europese Raad rouleren, blijft de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) met wisselend voorzitterschap, wordt het Handvest van de Grondrechten van de EU niet juridisch bindend, kan de Unie niet tot het EVRM toetreden, zal de rechtsmacht van het Hof van Justitie niet uitgebreid worden en blijft de stemmenweging gelden van het Verdrag van Nice.

Dat zijn grote en belangrijke verbeteringen, ook voor de burger. Desalniettemin is het vertrouwen van de burger in de EU geschaad. Daarvoor zijn veel verschillende oorzaken te noemen. Maar er lijkt één essentiële oorzaak aanwijsbaar: onzekerheid. Onzekerheid over het verlies van werk, over de toenemende globalisering, over de toekomst van de uitgebreide EU, over de afbraak van sociale voorzieningen, over een steeds complexere en steeds sneller veranderende wereld, over de beleidsgrenzen van de Europese Unie, over de nationale politieke ontwikkelingen; zorgen over de bekwaamheid van politici en het debat over Turkije. Dat vertrouwen heeft ook te maken met de slechte gewoonte om de EU verantwoordelijk te stellen voor nationale tekortkomingen en ‘Brussel’ de schuld te geven van onaangename maatregelen. Dat is op zijn minst uiterst ontactisch: “Als Europa van maandag tot en met zaterdag kritiek krijgt, valt niet te verwachten dat de burgers op zondag positief over Europa zullen oordelen”.<sup>264</sup> De burger heeft bovendien niet het gevoel dat hij reële invloed kan uitoefenen op het Europese proces, of dat hij en zijn zorgen serieus worden genomen in de Europese verbanden.

De Europese Unie moet zijn legitimiteit weer versterken. De legitimatievragen gaan al met al dieper dan discussies over besluitvormingsprocedures. De stroperigheid, de detailregelgeving en de verambtelijking hebben daaraan wel hun bijdrage geleverd. Daar is ook slechts doorheen te breken als er een nieuw verdrag komt dat besluitvormingsregels en competenties beter regelt. Dat beoogt het Verdrag van Lissabon te realiseren.

Maar het moet bovenal weer duidelijk worden dat de ontwikkeling van de Europese Unie een uitzonderlijk succesverhaal is dat geleid heeft tot nooit eerder geziene vrede, welvaart en stabiliteit. Een Unie die haar burgers tegen externe veranderingen beschermt en die vrijheid, democratie, rechtsstaat, verdraagzaamheid, solidariteit en vooruitgang door vreedzame samenwerking nog steeds even waardevol acht

---

264 | Aldus Commissievoorzitter Barroso.

als bij de ondertekening van het Verdrag van Rome. Een Unie waar culturele rijkdom en diversiteit een bijzondere en cruciale plek innemen binnen de Europese identiteit.

De instituties van de EGKS, de EG en de EU ontleenden hun legitimatie en betekenis aan de concrete doelen die zij dienden en aan de waarden van waaruit zij opereerden. Het was de combinatie van waarden en doelen die karakter en kleur gaf aan de missie van Europa. Aanvankelijk dreven die instellingen en ook de Unie op het na-oorlogse idealisme: nooit meer een herhaling van het Europa van verscheurende impasses en oorlogen. Maar vrede lijkt nu zo vanzelfsprekend. Het is nog steeds niet zo dat die waarden en doelen volledig verdwenen zijn; deze moeten gewoon opnieuw geconcretiseerd en relevant worden.

Dat moet wel op het juiste niveau worden gerealiseerd en ook op een juiste manier uitgedragen aan de burgers. De oplossing voor het legitimatieprobleem vergt een offensieve, participerende en propagandavrije benadering en moet worden gezocht in een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en een grotere actieve betrokkenheid van burgers en in politieke ambities. De burgers moeten ervan worden doordrongen dat zijzelf ook verantwoordelijkheid dragen voor de successen van de EU en die verantwoordelijkheid moet uiteindelijk in hun handen worden gelegd. Van politieke kant moet inzichtelijk worden gemaakt voor welke toekomstige vraagstukken Europese samenwerking een uitkomst kan bieden. Wie dat niet helder heeft, kan snel terugvallen op dialogen over institutionele aspecten. Aan de andere kant moet de politiek duidelijk maken waar een Europese aanpak geen meerwaarde heeft of niet noodzakelijk is en een dergelijk aanpak dan ook achterwege laten.

Daarvoor kan het subsidiariteitsbeginsel van belang zijn, maar eenduidige antwoorden kan dat beginsel niet bieden.<sup>265</sup> Het moet voor burgers duidelijk worden waar de verantwoordelijkheden liggen: bij Europa of bij de lidstaten. Dat moet helder en transparant zijn. We moeten ons realiseren dat er een limiet is aan de hoeveelheid integratie die de burger kan verwerken; dat de Europese integratie een proces in wording is, waarvoor geleidelijkheid van cruciaal belang is.

Een striktere afbakening van bevoegdheden is echter niet het enige; Europa moet zijn basis, ambities en betekenis voornamelijk ontleenen aan politieke thema's met een Europese dimensie en van belang voor de toekomst. Onderwerpen die tegelijk garant kunnen staan voor veel nationale aandacht. De betrokkenheid van de burger alsook het democratische gehalte van de Unie moeten verbeterd worden. De burger moet ook deel kunnen uitmaken van het proces van verantwoordelijkheidsverdeling. Het is nu meer dan ooit noodzakelijk dat de participatie van burgers gestimuleerd wordt: meer publieke debatten, niet alleen binnen de instellingen, maar ook

---

265 | Zoals ook gebleken bij de eerder beschreven spanning tussen de ambities van en de uitdagingen voor de EU en de verzorgingsstaat.

onder de burgers, over Europese onderwerpen en ambities in een Europese publieke ruimte. Een ruimte voor de waarneming, de identificatie en de behandeling van vraagstukken die de hele samenleving beïnvloeden. Een ruimte die de burgers een controlemechanisme geeft om op een directe manier een vinger te krijgen op datgene de Europese Unie doet. Het is hier dat nieuwe probleemsituaties beter kunnen worden waargenomen, dat dialogen gericht op het bereiken van zelfbegrip breder en soepeler kunnen worden geleid en dat de interpretaties van gemeenschappelijke identiteiten en behoeften kunnen worden gearticuleerd.

Europese publieke ruimte is een ruimte die burgers de mogelijkheid geeft voor interactie en participatie omtrent politieke vraagstukken; voor directe en indirecte participatie in het Europese proces.

Daarnaast moet met de burger gecommuniceerd worden. Communicatie is cruciaal in een gezonde democratie, die slechts kan gedijen als de burgers weten wat er gaande is en volwaardig kunnen participeren. Het informeren van burgers over de geschiedenis, de doelstellingen en de ambities van de EU, en het uitdragen van standpunten, opvattingen en verwachtingen van de 'politiek' zijn daarbij cruciaal. Politieke partijen moeten dan ook meer investeren in ideeënvorming en in onderlinge samenwerking, ondersteund door het denken van wetenschappelijke bureaus van (Europese) partijen die samenwerken met bureaus in andere lidstaten. Ook de media, de maatschappelijke organisaties en het onderwijs kunnen de communicatie met de burger versterken. Op deze manier kan – in de goede betekenis van het woord – het politiseren van het debat gunstig zijn voor de betrokkenheid van burgers.

Dat vinden ook de burgers. Meer dan acht van de tien Europeanen vinden het belangrijk om goed geïnformeerd te zijn over Europese kwesties. Zeven van de tien Europese burgers willen meer weten over hun rechten als burgers van de Unie. Bijna twee derde van hen vindt de beschikbare informatie over de EU bruikbaar en interessant, maar een bijna even hoog percentage meent dat er onvoldoende informatie wordt geboden. De burgers van de Unie hebben interesse voor een meer open debat, waar zij hun mening kunnen uiten om de besluitvorming op EU-niveau te beïnvloeden.<sup>266</sup>

Voor de burger moet duidelijk zijn welke bevoegdheden er voor de Unie liggen. Deze moeten helder en transparant worden; de begrenzing van wat er van de Unie verwacht wordt (of kan worden). Tegelijkertijd moet de burger in het Europese systeem kunnen participeren, met hem moet gecommuniceerd worden.

Drieslag

---

266 | Eurobarometer 2006.

De missie is afbakenen, participeren en communiceren. Deze wordt in de volgende paragrafen nader uitgewerkt. Er wordt ingegaan op de betekenis van de politieke en economische participatierechten voor de burgers, de rol van nationale parlementen, de overheid, de EVP, het Europees Parlement, de media, het maatschappelijk middenveld en het onderwijs.

## 5.1 Afbakenen

De verdeling van de verantwoordelijkheden in de Europese Unie is, zoals al aangegeven, één van de onzekerheden die de sociale realiteit van de EU bepalen. Deze sociale realiteit is doorslaggevend voor de legitimiteit en het voortbestaan van de Europese samenwerking. Een betere legitimering van het Europees beleid gaat niet alleen om hoe, maar ook om of en waar we Europa willen. Het zijn ook vooral die ‘of’ en ‘waar’ die gepaard gaan met de zorgen en de onzekerheden van burgers. De vraag, welke taken op Europees niveau vervuld moeten worden, is al vanaf het prille begin van de Europese samenwerking een brandende kwestie.

Als burgers niet weten wanneer, waar, en door wie beslissingen worden genomen, zal hun belangstelling voor het politieke proces en hun neiging om dat proces te beïnvloeden afnemen. Burgers ervaren vooral de verticale afbakening van verantwoordelijkheden (tussen Nederland en de Europese Unie) als een bron van politieke onzekerheid en irritatie.

We beschouwen in ieder geval de EU als een samenwerkingsverband van soevereine staten, waarin de burgers van de lidstaten ook burger van de Unie zijn; die zich naast geografische en culturele criteria door haar fundamentele principes, doelstellingen en taken onderscheidt; die als onderliggend politiek doel het waarborgen van vrede, vrijheid en welvaart in Europa heeft; die opgericht is om economische samenwerking en integratie te bevorderen en die zich in toenemende mate ontwikkeld heeft tot een waardengemeenschap die gefundeerd is op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van mensenrechten en fundamentele vrijheden en de rechtsstaat; en die deze waarden erkent en beschermt. En we weten dat we een Europa willen voor het bevorderen van innovatie en technologische vooruitgang, voor het beschermen van het milieu en voor het zekerstellen van onze energiebehoefte; voor een veiligere wereld en een betere aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit. We weten dat we een effectievere Europese aanpak willen als het gaat op het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid en asiel en migratie. Dat zijn terreinen waar consensus bestaat over de daarmee gemoeide schaalvoordelen en de grensoverschrijdende externe effecten. Maar we weten ook waar Europa zich meer terughoudend zou moeten opstellen: onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, pensioenen; kortom, daar waar het handhaven van solidariteit voor ons en voor de Nederlandse verzor-



gingsstaat van groot belang is. Nederland moet zich daarvoor sterk maken en alle mogelijkheden die de EU daarvoor biedt, benutten.

De verdeling van verantwoordelijkheden binnen de Europese Unie en de lidstaten moeten transparanter worden. Daar moeten de zorgen van burgers bij worden betrokken. De burger moet duidelijk worden dat er begrip zal zijn voor twijfels en zorgen. Dan is het belangrijk dat een ‘nee’ van burgers niet wordt gezien als een anti-Europees standpunt, maar als een ander Europees standpunt. Een krachtige, consistente beredenering van dat ‘ander’ standpunt zou de voorstanders van de Europese samenwerking zelfs kunnen leren om hun stellingname beter te funderen.<sup>267</sup>

Een duidelijke politieke begrenzing en een heldere afbakening van zowel de nationale als de Europese verantwoordelijkheden, kan onder de bevolking gevoelens van onzekerheid over de koers van het Europese integratieproces wegnemen. Voorkomen moet worden dat de grenzen van die bevoegdheden door de overwegend autonome interventie van het Hof van Justitie en de uitvoerende instanties van de EU geheel ontdaan worden van een Europese politiek. Dit impliceert geenszins dat de afbakening van de bevoegdheid op wetgevingsgebied bepaalde terreinen kan afzonderen van het mededingingsbeleid, steunverlening en interne markt. Het impliceert louter dat voorkomen moet worden dat (de grenzen van) het Europese beleid en EU-vraagstukken buiten openbare discoursen plaatsvinden en louter technisch ingebed wordt.<sup>268</sup> Tegelijkertijd is het uiterst moeilijk om de grenzen van de bevoegdheden strikt af te bakenen. Vaak kunnen wetgevings- en beleidsvoorstellen van de Commissie gebaseerd worden op een ‘onvermijdelijke gevolgtrekking’ uit de algemene beginselen van de Europese verdragen. Die beginselen zijn over het algemeen ruim omschreven en moeten veelal ter interpretatie aan het Hof van Justitie worden voorgelegd.<sup>269</sup>

Het is ook niet wenselijk om de verdragsbepalingen- en beginselen heel strikt te formuleren. In een EU van 27 lidstaten is het bereiken van consensus en het realiseren van een beleid dan vele malen lastiger. Bovendien zou bij het ontstaan van nieuwe uitdagingen, als gevolg van de dynamische ontwikkelingen in de wereld, een wijziging van de verdragsbepalingen nodig kunnen zijn. In het huidige EG-verdrag is voor een dergelijke wijziging instemming van alle lidstaten vereist. Dat is niet alleen lastig te bereiken, maar ook zeer kostbaar (zowel financieel als qua tijd) en intensief.

---

267 | Dan kunnen afwijkende standpunten als een kans worden gezien om eens goed uit te leggen wat er eigenlijk tegen een dergelijk standpunt pleit.

268 | Dat zal sneller op de grenzen van democratische aanvaardbaarheid stuiten. Zie: WRR 2007e.

269 | Europese verdragsbepalingen, zoals de bepalingen van de interne markt en de vrije verkeer, kunnen gevolgen hebben voor andere, niet of slechts ten dele tot de verantwoordelijkheid van de EU behorende, terreinen, zoals het sociaal beleid.

In de verticale relatie tussen de EU en de lidstaat reguleert een aantal waarborgen de indeling van verantwoordelijkheden. In de eerste plaats kan het subsidiariteitsbeginsel, dat ervoor kan zorgen dat de Nederlandse voorkeuren beter aansluiten op het inhoudelijke EU-beleid, bepalen waar een Europees optreden wenselijk is. De Nederlandse overheid moet actief gebruik maken van het subsidiariteitsbeginsel. Zoals eerder aangegeven, is de strekking van dit beginsel, dat die bestuurslaag die het beste in staat is om voorwaarden te scheppen waarbinnen burgers hun verantwoordelijkheden in daden kunnen omzetten, de publieke taken moet behartigen. Dat is een politiek principe, dat zeer moeilijk in een wettelijk principe is om te zetten.

Daarnaast kan deze vraag beantwoord worden door en in het beleid van politieke partijen en de overheid. In dat beleid kunnen zij zich van andere partijen onderscheiden en via het markeren van onderwerpen waar de EU mag optreden en via grenzen die mogelijke inmenging van de EU markeren, voor bepaalde verantwoordelijkheden een duidelijk kader realiseren. Deze markeringen kunnen belangrijke verschillen tussen politieke partijen zichtbaar maken.

Desalniettemin blijft de vraag of hierdoor burgers ook daadwerkelijk beter kunnen worden bereikt. Dat lijkt afhankelijk van de zichtbaarheid en de herkenbaarheid waarmee de zojuist aangegeven waarborgen – actief gebruik van het subsidiariteitsbeginsel en het beleid van politieke partijen en de overheid – worden toegepast. Heldere bakens voor wat betreft de grenzen van de verantwoordelijkheden van de EU kunnen in bepaalde gevallen wel bijdragen aan de daadwerkelijke legitimiteit van het Europees beleid in Nederland, maar daarbij is ook vereist dat duidelijk wordt gemaakt waar dat beleid nu juist wel gewenst is. Daarnaast gaat het bij de aanpak van problemen vaak niet om een tweedelige keuze tussen Europa of de lidstaat; het gaat veeleer om een keuze uit verschillende samenwerkingsmogelijkheden. Hierbij mogen, door het vooropstellen van die tweedelige keuze, de inhoudelijke keuzes die voorliggen niet verdwijnen naar de achtergrond. Want bij die inhoudelijke keuzes zijn juist de zorgen en onzekerheden van burgers betrokken; niet bij de technische waarborgen die voor de lidstaten in het leven zijn geroepen.

Hierna wordt nader ingegaan op de begrenzing van de verantwoordelijkheden binnen de EU en wordt aandacht besteed aan het subsidiariteitsbeginsel en de rol van Nederland in die begrenzing.

#### **5.1.1 Subsidiariteit; wie is waarvoor verantwoordelijk?**

In de verdeling van verantwoordelijkheden is het beginsel van subsidiariteit, dat de nadrukkelijke voorkeur weerspiegelt voor besluitvorming op het laagste geschikte niveau – en soms kan dat een hoger niveau zijn dan het bestaande – wezenlijk. Dat is de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het lokale, het regionale, het statelijke en het Europese niveau. Dat beginsel impliceert ook dat er ruimte moet

zijn voor zelfregulering door sociale partners respectievelijk door organisaties van producenten en consumenten – horizontale subsidiariteit. Dat is zeer belangrijk; hierbij wordt vertrouwen gegeven aan de actoren in de samenleving.

Nationale parlementen kunnen via een vroegtijdige en gerichte toepassing van de subsidiariteitstoets op Europese wetgevingvoorstellen hun verantwoordelijkheid als medebestuurders van Europa beter waarmaken. Die verantwoordelijkheid kan bovendien door de mechanismen van het Verdrag van Lissabon – noodremprocedures – worden ondersteund. Dat is essentieel om in de verschillende lidstaten de Europese integratie beter in het publieke debat en in de samenleving te verankeren.

De overheid kan door een effectieve toepassing van de subsidiariteitstoets een eventueel onwenselijke invloed van de Europese wetgever tijdig traceren en daarop consequent reageren. De toetsing van wetgevingsvoorstellen aan het subsidiariteitsbeginsel biedt Nederland de mogelijkheid om de voorkeuren en wensen van Nederland en de Nederlandse burgers te laten meespelen. Zoals eerder aangegeven, kan het subsidiariteitsbeginsel geen eenduidige antwoorden geven op vraagstukken in de samenleving. Dat beginsel heeft een grote en sterk politieke component die in veel gevallen een dergelijk antwoord bij voorbaat uitsluit. Het is mede bepalend voor de grenzen van het Europese beleid en fungeert als een ordenend principe van bevoegdheidsverdeling in het meerlagige proces van Europese integratie.

We moeten bovendien afstand nemen van de idee dat één besluitvormingslijn alle oplossingen kan aanreiken (Europa van de regio's). De afgelopen decennia is Europa vooral een onderwerp geweest voor discussies in Brussel en op nationaal niveau en niet bij de mensen, in regio's. In het verdelen van verantwoordelijkheden zijn ook lokale en regionale bestuursniveaus van wezenlijk belang. De subsidiariteitstoets kan derhalve ook betekenen dat bepaalde verantwoordelijkheden bij regio's moeten liggen. De oplossing voor de verzwakte betrokkenheid van burgers kan derhalve deels in het Europa van de regio's liggen. Deze kunnen immers prima met elkaar samenwerken en staan het dichtst bij de mensen.

Daarnaast moet de veronderstelling dat alleen de overheden of de institutionele structuren in staat zijn oplossingen aan te reiken voor de uitdagingen van de toekomst plaatsmaken voor de mogelijkheid om verantwoordelijkheden ook toe te wijzen aan diegenen die actief zijn in het onderwijs, de economie, het welzijnswerk en de culturele sector – het maatschappelijk middenveld. We moeten derhalve verder gaan en ook verantwoordelijkheden delegeren naar maatschappelijke organisaties en burgers (en niet alleen de overheden).

### **5.1.2 Transparantie en duidelijkheid: wat is de EU wel en wat niet?**

De zorgen van burgers over de grenzen van het Europese beleid kunnen worden verholpen door middel van een duidelijke en transparante uitleg over wat de EU is en wat zij beoogt te realiseren. Dat is een taak voor de regering en de nationale parlementen.

De van oudsher sterk op beleidsresultaten en –opbrengsten gerichte legitimering van het EU-beleid is vandaag de dag niet meer toereikend. Er zijn immers – behalve terreinen waar sprake is van relatief technische vraagstukken en waar de gewenste antwoorden weinig controversen zullen oproepen – gevallen waar de resultaten van het EU-beleid wel belangrijk zijn, maar toch gerealiseerd moeten worden in een context van conflicterende belangen en beleidsdoelen. Gevallen waarbij pijnlijke ‘uitwisselingen’ onvermijdelijk zullen zijn, zoals bij de modernisering van de verzorgingsstaat als gevolg van de huidige (mondiale) vraagstukken. De politiek moet duidelijk en transparant aangeven wat de EU wel en wat ze niet is. Er moeten derhalve zowel op het niveau van de regering als van het parlement heldere politieke prioriteiten worden vastgesteld. Op deze beide niveaus moet expliciet resultaatgerichte legitimering voorop worden gesteld als het gaat om de meer technische en politiek minder gevoelige vraagstukken. Voor het legitimeren van politiek gevoelige onderwerpen zullen aanvullende bronnen moeten worden gebruikt.

Het moet met andere woorden voor de burgers bekend worden welke ambities Nederland met de EU heeft en welke uitdagingen er voor haar liggen. Daarin moet de politiek zuiver zijn; transparant en duidelijk en zonder moeilijke en technische termen. Zo moet duidelijk worden dat de Europese samenwerking geen ‘staat’ noch een ‘staat’ in wording is; dat Nederland nog steeds een autonome staat is, maar vanwege de grote en relatief nieuwe hedendaagse en toekomstige uitdagingen niet op alle terreinen ook autonoom kan optreden. De onafhankelijkheid van het Europese recht geeft de Unie dan ook geen ‘staatskarakter’. Wel betekent die onafhankelijkheid dat nationale soevereiniteit een onderdeel is geworden van een bredere, gezamenlijk nog groeiende Europese transnationale structuur. De rechten en plichten van de lidstaten worden geregeerd door de verdragen, maar zij blijven staten met hun eigen wetgevende, executieve en rechtsprekende bevoegdheden. De EU vormt dan ook geen bedreiging voor de Nederlandse staat; als de staten en de bevolkingen dat niet willen, zal de EU nooit tot een ongewenst iets kunnen groeien. Het moet duidelijk zijn waar de verantwoordelijkheid (deels) op Europa rust, wat de uitdagingen en ambities zijn: voltooiing van de interne markt, EMU, innovatie en technologische vooruitgang, milieu, energie, (internationale) veiligheid, grensoverschrijdende criminaliteit, buitenlands en defensiebeleid en asiel en migratie. Het moet ook duidelijk zijn waar die verantwoordelijk (hoofdzakelijk) op Nederland neerkomt: onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, pensioenen.

De samenhang tussen nationale keuzes en Europees beleid moet in de politieke discussies centraal staan. De politiek moet de verantwoordelijkheid nemen voor haar beslissingen. Zij moet zich realiseren dat het instemmen met een Europees wetsvoorstel ook betekent het instemmen met de toekomstige gevolgen van dat voorstel.

#### CASUS EUROPEAN RAIL TRAFFIC MANAGEMENT SYSTEM (ERTMS):

Tot voor kort hadden alle landen in de EU hun eigen beveiligingssysteem voor de spoorwegen, waardoor treinen niet zomaar de grens over konden. Hiertoe startten mensen uit de spoorwegensector met een Europees standaardbeveiligingssysteem. Het resultaat is ERTMS, wat eigenlijk neerkomt op voorschriften over veiligheid op de spoorwegen. De NS wil de snelheid van treinen naar 160 kilometer per uur opvoeren. De Europese Commissie is echter van mening dat deze aanpassingen niet verenigbaar zijn met dat systeem. Hierop reageerde Nederland met reacties als 'Europa blokkeert het Nederlandse plan om [...] treinen harder te laten rijden'; 'Wij moeten eens kijken hoe we met onze kop door die Brusselse muur kunnen gaan. Europa dwingt ons nu om een duurder systeem te betalen'. Terwijl vrijwel iedereen het Europese systeem steunt.<sup>270</sup> Nederland heeft echter ingestemd met het voorstel voor dat Europese veiligheidssysteem. Nederland had moeten beseffen dat het ook instemde met de (toekomstige) gevolgen van ERTMS op nationale keuzes.

De politiek moet zich bovendien verantwoorden voor haar interpretatie van Europese regels. Europese regelgeving laat ruimte voor verschillende interpretaties op nationaal niveau. In sommige gevallen past de Nederlandse politiek een te strikte of ongunstige interpretatie toe, zodat men aan strengere eisen moet voldoen dan noodzakelijk.

#### CASUS LUCHTKWALITEITSRICHTLIJN:

Zo voerde Nederland de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn naar de letter in, waardoor Nederland strenger omgaat met de grenswaarden dan andere Europese landen. In Nederland is sprake van een expliciete wettelijke koppeling tussen luchtkwaliteitsbeleid en ander beleid (zoals het ruimtelijke ordeningsbeleid). Nederland hanteert de grenswaarden strikt: bij de vergunningverlening wordt een scherpe grens getrokken tussen plannen die leiden tot net wel of net niet voldoen aan de grenswaarden. Daarnaast gelden de grenswaarden in Nederland overal op het grondgebied, ongeacht of er daadwerkelijk blootstelling van mensen plaatsvindt. Terwijl in Duitsland en Oostenrijk de wet zo is uitgelegd dat de grenswaarden alleen van toepassing zijn op plaatsen waar mensen zich kunnen bevinden. Als enige land kent Nederland een strikte koppeling tussen ruimtelijke ordening en luchtverontreiniging en interpreteert het de luchtkwaliteitsrichtlijn zo streng dat de toepassing van de normen kan leiden tot het stilzetten van bouwprojecten. Daar wordt vaak ten

---

270 | Volkskrant 1 augustus 2008. Elsevier augustus 2008.

onrechte Europa de schuld van gegeven. Maar het is niet de EU, maar Nederland zelf dat voor een dergelijke interpretatie kiest.

Kortom, Nederland moet duidelijkheid verschaffen over wat de EU wel en wat zij niet is. De regering moet de verantwoordelijkheid nemen voor haar eigen keuzes, bewust omgaan met de zorgen van burgers en zich sterk maken voor een duidelijke markering van onderwerpen waar de EU mag optreden en onderwerpen waar dat optreden niet wenselijk is. Het is de verantwoordelijkheid van Nederland om zelf goede initiatieven te formuleren en die van anderen zorgvuldig te toetsen aan de Nederlandse belangen. De politiek moet in haar optreden in de EU vertrouwen uitstralen en bevorderen, maar ook kritisch blijven – al was het maar om het vertrouwen van burgers in het Nederlandse optreden in de EU te bewaren.

Maar voor een grotere betrokkenheid van burgers en daarmee een betere legitimatie van de Europese Unie is meer nodig dan een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden. Daarvoor is nodig dat burgers zich een onderdeel voelen van de politieke gemeenschap; ze moeten deel kunnen uitmaken van het proces van bevoegdheidsverdeling; ze moeten serieus worden genomen en het gevoel hebben dat ze reële invloed kunnen uitoefenen. Ze moeten bovendien weten waar het proces van de Unie over gaat, wat het beoogt en hoe het zijn doelstellingen realiseert. Op deze elementen van participatie en communicatie wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

## 5.2 Participeren

Europees burgerschap en een Europese publieke ruimte

De participatie van burgers is belangrijk voor de toekomst van de Europese Unie. Deze kan burgers meer en beter bij de EU betrekken en daarmee de legitimiteit van het Europese beleid versterken. Immers, de Europese Unie vertegenwoordigt niet alleen een geïntegreerde markt, maar vooral een politiek gedachtegoed: de democratische rechtsstaat. Een democratisch systeem biedt, *last but not least*, het platform voor gezagsdragers om zich te verantwoorden over keuzen en handelingen. Dat systeem kan ook worden gedefinieerd in termen van participatie, inspraak en informatievoorziening.<sup>271</sup>

Democratie is zonder twijfel de enige politieke vorm waarin Europese waarden en beginselen tot uitdrukking komen en die diversiteit respecteert. In die democratie heerst de vrijheid van meningsuiting en van vergadering en de kracht van het argument; is besluitvorming transparant en de rechtspraak neutraal en objectief; en worden minderheidsstandpunten gerespecteerd. De kwaliteit van deze democratie hangt voor een groot gedeelte samen met zijn maatschappelijk draagvlak. De doel-

---

271 | CDA 1999.

stelling moet zijn om burgers betere toegang tot en een beter begrip van het effect van EU-beleid op Europees, nationaal en lokaal niveau te verschaffen. Daarbij moet ingegaan worden op de fundamentele zorgen van burgers.

De Europese democratie is een participerende democratie; de rol van de burger is onmisbaar. Om het maatschappelijke draagvlak en de participatie te versterken moet de EU haar publieke ruimte – een ruimte waarbinnen burgers, individueel dan wel in groepsverband, in het Europese besluit- en beleidsvormingsproces kunnen participeren – openstellen. Dat recht is hen ook op basis van het Europese burgerschap gegeven en met het Verdrag van Lissabon via het zogenaamde burgerinitiatief versterkt.

In die publieke ruimte kunnen burgers direct het Europese beleid beïnvloeden: via eigen inbreng of via maatschappelijke organisaties in publiek debat in nationale, regionale en lokale contexten. Zo kunnen zij, via de rechten die hen krachtens het burgerschap van de Unie toekomen, in het Europese proces participeren en daarmee invloed uitoefenen op het beleid.

Dat kunnen de burgers echter niet alleen. Om een debat te kunnen openen dat de nationale grenzen overschrijdt, moeten alle politieke en maatschappelijke actoren bij het proces betrokken worden. Burgers moeten worden ondersteund door het maatschappelijk middenveld en de media, en gestimuleerd door het onderwijs; ook de nationale en Europese politieke partijen en de gekozen vertegenwoordigers, kunnen dit debat op gang brengen. Zij kunnen actief Europees burgerschap bevorderen en bijdragen tot de ontwikkeling van een Europese publieke ruimte.

De media en de informatiediensten moeten nauwer bij het proces betrokken worden. Zij kunnen het publiekelijk maken. Door een uitgebreidere berichtgeving over Europese aangelegenheden en door het vergroten van de uitzendcapaciteit van de dienst van de Europese Unie voor audiovisuele berichtgeving, kunnen de media het debat bevorderen. Maatschappelijke organisaties, de non-gouvernementele organisaties, de particuliere sector en de overheidssector kunnen bijdragen tot de totstandbrenging van een Europese publieke ruimte waarbinnen burgers kunnen participeren en debatteren over Europese kwesties.

Ten slotte is voor de ontwikkeling van een Europese publieke ruimte ook van belang om naar de publieke opinie te luisteren en die te begrijpen. Er moet ruimte en begrip zijn voor kritische beschouwingen, voor een ‘ja’ voor en voor een ‘nee’ tegen Europa.

### **5.2.1 Europees burgerschap**

Europees burgerschap vormt een belangrijk element bij de versterking en de bescherming van het Europese integratieproces. Dit burgerschap is geïntroduceerd

bij het Verdrag van Maastricht van 1992 en opgenomen in het tweede deel van het EG-verdrag. Het dient ter schepping van een nauwere band tussen de Unie en haar burgers. Een ieder met de nationaliteit van een lidstaat van de EU is burger van de Unie. Het belang van dit burgerschap schuilt in het feit dat EU-burgers reële rechten kunnen ontlenuen aan het gemeenschapsrecht. Met het Verdrag van Amsterdam (1997) is dit burgerschap aangevuld met de notie “Het burgerschap van de Unie komt bovenop, maar niet in de plaats van het nationale burgerschap”. Deze notie betekent dat het Europese burgerschap rechten verleent die het nationale burgerschap aanvullen en completeren. Het Verdrag van Lissabon heeft het burgerschap van de Unie op een aantal punten gewijzigd.

–

•

#### Participatie in het EG-verdrag

Als burger van de Europese Unie mag men op het grondgebied van de lidstaten reizen en wonen.<sup>272</sup> De burger van de Unie kan in de lidstaat waar hij woont stemmen en zich kandidaat stellen bij verkiezingen voor het Europees Parlement en bij gemeenteraadsverkiezingen.<sup>273</sup> Hij geniet diplomatieke en consulaire bescherming<sup>274</sup> en kan een verzoekschrift richten tot het Europees Parlement en zich wenden tot de ombudsman.<sup>275</sup> Als burger van de Unie mag men niet gediscrimineerd worden op grond van nationaliteit.<sup>276</sup>

Om burger van de Unie te zijn, moet men onderdaan zijn van een lidstaat. Het is aan de lidstaten zelf om te bepalen wie zij als een onderdaan willen beschouwen.<sup>277</sup> In de tweede plaats dient men legaal op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven.<sup>278</sup> In de derde plaats moet het gaan om een situatie die zich binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht bevindt.<sup>279</sup>

Het Europees burgerschap vormt een belangrijk element bij de versterking en de bescherming van het Europese integratieproces. De EU moet de burgers ten volle doordringen van hun Europees burgerschap, de voordelen daarvan en de rechten en

---

272 | Artikel 18 EG. Het burgerschap vormt de fundamentele status van onderdanen van de lidstaten wanneer zij hun recht op vrij verkeer en verblijf uitoefenen. Ook eigen onderdanen kunnen rechten ontlenuen aan het burgerschap van de Unie als zij gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer en verblijf in een andere lidstaat. Zaak C-224/98.

273 | Artikel 19 EG.

274 | Artikel 20 EG.

275 | Artikel 21 EG.

276 | Zie artikel 12 EG. Zie ook artikel 17 lid 2 EG.

277 | Zaak C-200/02.

278 | Zaak C-109/01.

279 | Ook als een onderdaan van een lidstaat gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij reizen of verblijven op grond van artikel 18 EG, zonder dat hij een economische activiteit verricht. Zaak C-85/96.



plichten. Het Europees burgerschap geeft de burgers de mogelijkheid om direct en indirect betrokken te zijn bij het proces van Europese samenwerking, van de aangeboden rechten en mogelijkheden te profiteren en zich zo meer verbonden te voelen met de EU. Maar deze rechten zijn voor de burger niet vanzelfsprekend. Wel zeker is het belang dat de EU aan het Europese burgerschap geeft. Dat belang is in het Verdrag van Lissabon, dat het burgerschap versterkt, bevestigd. De volgende paragraaf besteedt aandacht aan die aspecten.

–

•

#### Participatie in het Verdrag van Lissabon

In het Verdrag van Lissabon zijn de democratische beginselen waarop de Unie is gegrondvest in een nieuwe paragraaf uiteengezet.<sup>280</sup> Deze beginselen behelzen de transparantie van het wetgevingsproces in de Unie en het nader tot de burgers brengen van de Unie. In het Werkingsverdrag is in het kader van de titel betreffende non-discriminatie en burgerschap een aantal, vrijwel ongewijzigd uit het EG-verdrag overgenomen, rechten en plichten voor burgers vastgelegd. Nieuw daarbij is wel dat de rol van het Europees Parlement wordt versterkt en de bevoegdheid van de Unie om maatregelen te treffen ter uitwerking van het burgerschap zijn uitgebreid.

Het Verdrag van Lissabon onderstreept en vergroot het belang van de positie van de burger in de Unie en onderkent de belangrijke plaats van de burger die naast de lidstaten een onderdeel is van de Unie. De Unie werkt volgens het beginsel van de representatieve democratie.<sup>281</sup> Dat wil zeggen dat burgers in de Unie rechtstreeks worden vertegenwoordigd door het Europees Parlement. Het onderstreept uitdrukkelijk dat de politieke partijen op Europees niveau bijdragen tot de vorming van een Europees politiek bewustzijn en tot de uiting van de wil van de burgers van de Unie.

#### Participerende democratie

Die representatieve democratie moet openstaan voor participatie van burgers: participerende democratie. Het uitgangspunt van participerende democratie is dat de instellingen van de Unie de burgers en de representatieve organisaties de mogelijkheid bieden hun opvattingen kenbaar te maken over alle onderdelen van het optreden van de Unie en daarover in het openbaar in discussie te treden.<sup>282</sup> Bovendien worden de instellingen verplicht om een open, transparante en regelmatige dialoog te voeren met het maatschappelijk middenveld. Deze bepaling geeft invulling aan een breed gevoelde wens burgers en maatschappelijke organisaties nauwer te betrekken bij de ontwikkeling van de Unie. De Commissie krijgt de bijzondere taak om ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie op

---

280 | Titel II, VEU.

281 | Aldus artikel 10 VEU.

282 | Neergelegd in artikel 11 VEU.

ruime schaal overleg te plegen met de betrokken partijen, dus ook de kerkelijke en niet-kerkelijke levensbeschouwelijke organisaties.

#### Burgerinitiatief

In het Verdrag van Lissabon is bovendien het zogenaamde burgerinitiatief opgenomen, dat het beginsel van participerende democratie kan versterken en daarmee bijdragen aan het betrekken van de burger bij het functioneren van de Unie.<sup>283</sup> In het geval ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen. Dit burgerinitiatief kan worden aangewakkerd door het maatschappelijk middenveld.

Om een participerende democratie te kunnen realiseren, moeten de instellingen van de Unie de burgers de nodige middelen ten dienste stellen om hun opvattingen op alle beleidsterreinen van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar te kunnen debatteren. Met het burgerinitiatief kan daartoe een belangrijke bijdrage worden geleverd. De drempel van één miljoen, op een totale bevolking van bijna 500 miljoen mensen, moet haalbaar zijn. Het blijft uiteraard de vraag of het mobiliseren van één miljoen burgers in praktijk ook reëel zal zijn en of burgerinitiatief ook werkelijk zal leiden tot een grotere participatie en betrokkenheid van burgers.

Met het Verdrag van Lissabon wordt het Europees burgerschap uitgebreid en op bepaalde onderdelen versterkt. Het burgerinitiatief maakt de participerende democratie praktiseerbaar en probeert daarmee de burger bij Europa te betrekken. Toch blijft het burgerschap van de Unie een realiteit op schrift; er is nog een weg te gaan voordat het ook een gevoelsdimensie krijgt. Het moet zich, zoals ook het Nederlandse burgerschap heeft moeten doen, ontwikkelen. Dat burgerschap is afhankelijk van de mate van solidariteit, die de burgers van de Unie bereid zijn jegens elkaar te koesteren. Het zal even duren voordat de rechten die het burgerschap biedt een (sociale) realiteit worden. Om dit te bereiken, moet aanvaard worden dat de burger mede-constituant is van de Europese Unie. De burger moet het gevoel hebben dat hij en zijn zorgen serieus worden genomen; dat hij in reële mate invloed kan uitoefenen. Om hem als volwaardige burger van de Unie te kunnen beschouwen, moet hij ook invloed kunnen hebben op wat de Europese Unie is. De EU mag geen project worden van de 'bovenlaag', de intellectuelen of de politieke elite waar de burger enkel mee moet instemmen. De burger moet zich vertegenwoordigd voelen.

Informatie en communicatie over de rechten die aan het burgerschap van de Unie zijn gekoppeld, kunnen die ontwikkeling bevorderen. De burgers zullen zich meer met de EU verwant voelen als zij op hun rechten worden gewezen, gemakkelijke

---

283 | Neergelegd in artikel 11 lid 4 VEU.

toegang krijgen tot betrouwbare informatie over de Europese Unie en zelf feedback kunnen geven op basis van hun ervaringen. Om dat proces te bevorderen, de betrokkenheid van burgers te verbeteren en daarmee de legitimiteit van de EU te versterken, moet de Europese Unie gepersonifieerd worden. Er moet een Europese publieke ruimte komen en gefaciliteerd worden. Deze aspecten worden hierna aan de orde gesteld.

### **5.2.2 Politiek debat in de Europese publieke ruimte**

Welke rol hebben de Europese actoren in het beter bereiken van burgers? Op welke manier kan de EU Nederland ondersteunen in het meer betrekken van de burger bij de Unie? Kortom, hoe kunnen Europese politieke partijen en het Europees Parlement het Europese beleid en besluitvormingsproces meer bij de burgers brengen en zo de legitimiteit van de EU verbeteren?

De officiële legitimering van het Europees beleid verloopt via directe en indirecte kanalen. Het directe kanaal verbindt, onder andere via rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement, burgers als Europese burgers met de EU en haar instellingen. Indirecte legitimering vindt, via de tussenkomst van gekozen nationale politici en het bestuur, plaats door burgers als nationale burgers met de EU te verbinden. Vanuit het perspectief van de vertegenwoordigde democratie bezien, waarin burgers hun vertegenwoordigers kiezen die vervolgens beleid voeren en besluiten nemen, hebben de politiek en het bestuur de taak om een betere bijdrage te leveren aan de legitimering van het Europees beleid. Zij kunnen bijdragen aan het draagvlak voor de EU en het Europese beleid, door de Europese politiek meer en beter te onderwerpen aan politiek en maatschappelijk debat. Dit is al een doel op zich. Want het toedekken van mogelijk verschillende visies kan leiden tot een ongemerkt groeiende onbehagen, zoals de referendumuitslag van 1 juni 2005 liet zien. Politiek en maatschappelijk debat kunnen ook een doeltreffend middel zijn voor versterking van het draagvlak, omdat debat aandacht, betrokkenheid en participatie genereert en daarmee het dialoog over en de inbreng van wensen, belangen en voorkeuren van verschillende groepen versterkt.

Een gepolitiseerde benadering maakt het voor burgers mogelijk het debat beter te volgen. Een scherp politiek en maatschappelijk debat brengen aandacht, betrokkenheid en participatie voort en versterkt daarmee de discussie over en de inbreng van wensen, belangen en voorkeuren van burgers, bedrijven, maatschappelijk middenveld, politiek en overheden op verschillende niveaus.

Debat in de nationale politieke arena maakt zichtbaar dat Nederland zelf medebeslisser is van Europees beleid en dat 'Brussel' dan ook geen autonoom proces van Europese regelgeving voortbrengt. Er moet een Europese politieke agenda komen, ondersteund door het denken van wetenschappelijke bureaus van partijen en afgestemd

met hun Europese partijen (in geval van CDA is dat de EVP). Ook de maatschappelijke organisaties moeten daarbij worden betrokken. Zij vormen immers de schakel tussen de samenleving en de 'politiek'.

#### Uitdragen van standpunten over het Europese proces

Voor dat doel moet de nationale politiek – de regering, het parlement en de politieke partijen – een standpunt innemen over de vraag: welke taken en functies moeten door de EU worden gerealiseerd en welke moeten tot de verantwoordelijkheid van Nederland zelf behoren. Dat is om twee redenen cruciaal. Inhoudelijk is dat nodig om te bepalen welk Europa wij willen en hoeveel wij willen op Europees niveau en hoeveel op louter nationaal niveau. Het is ook nodig om duidelijkheid te creëren voor de eigen bevolking en daardoor een deel van de kritiek weg te nemen die ten grondslag lag aan het grote aantal nee-stemmers bij het referendum in 2005.

Diversiteit in opvattingen, het toespreken van burgers en het in overweging nemen van hun preferenties zijn belangrijke elementen in het politiseringsproces. De politiek moet in dat proces Europese onderwerpen niet technisch en specialistisch benaderen, maar zichtbaarheid verlenen. Zichtbaarheid is in het politiseringsproces een vereiste en bovendien een stimulans voor de politiek om haar vertegenwoordigingsfunctie beter in te vullen.<sup>284</sup>

#### De houding van de politiek

Politiek is ook emotie, heeft ook idealen en moet over voldoende draagvlak beschikken. De politiek moet die idealen kunnen uitstralen, want zonder dat en zonder voldoende draagvlak kan de burger niet worden betrokken bij het politieke proces. Daarvoor is weer nodig dat de politiek *commitment* toont en een overtuigende indruk geeft. Dat vergt een adequaat kennisniveau over de EU en Europese onderwerpen, want zonder die kennis kan de politiek noch overtuigendheid, noch betrokkenheid tonen. De politiek heeft bovendien behoefte aan meer bevolgen mensen die met meer gevoel over de EU kunnen communiceren en die het symbool zijn van de politieke *commitment*.

Nederlandse en Europese politici moeten in Nederland en in Europa een groter persoonlijk en politiek profiel verwerven. De politieke partijen moeten hun kandidaten voor het Europees Parlement aansturen tot een helder politiek profiel en tot grote participatie in nationale debatten. Daarnaast moet de politiek tijdig en consequent reageren, eigen verantwoordelijkheid nemen, een helder beleid voeren en dat beleid motiveren. Het tijdig en consequent reageren is vooral van belang in de voorbereidende fase van het besluitvormingsproces op Europees niveau. De politieke partijen, het parlement en de regering moeten tijdig kennisnemen van de wetsvoorstellen en andere initiatieven van de EU. Daarvoor is nodig om, vanwege de grote aantallen dossiers, de dossiers te prioriteren en grondig te bestuderen. Dan kan namelijk voorkomen worden dat men in een later stadium, wanneer de mogelijkheid om op een

---

284 | Ook aanbevolen door WRR 2007e.

voorstel of initiatie te reageren is verstreken, geconfronteerd wordt met tegenstrijdige belangen en zaken waar geen Europese aanpak wenselijk wordt geacht.

Het moet duidelijk zijn dat iedere stap in het Europese integratieproces en dus ook in het overdragen van nationale bevoegdheden gezet is als gevolg van een politieke wilsovereenstemming tussen de lidstaten. De politiek moet helder maken dat het de lidstaten zélf zijn die de verdere ontwikkeling van de EU bepalen en aangeven dat zij ook nauw betrokken zijn bij het uitvoeren en toepassen van de gemeenschappelijk vastgestelde Europese regels. De politiek moet de burgers in begrijpelijke termen uitleggen dat zij krachtens het loyaliteitsbeginsel gehouden is alles te doen om de verwezenlijking van de doelstellingen te vergemakkelijken, maar dat zij in de praktijk zelf kan bepalen hoe ze daaraan inhoud wil geven. Tegelijkertijd moet de politiek ook beseffen dat zij zich door haar lidmaatschap definitief en onherroepelijk aan die rechtsorde heeft gebonden. Dat betekent dat Nederland in zijn interne structuur ten behoeve van die verbondenheid alle noodzakelijke maatregelen moet treffen en de overeengekomen bevoegdheidsverdeling van de verdragen moet respecteren. De politiek moet de burgers er ook op wijzen dat als een lidstaat de rechtsgevolgen van het lidmaatschap niet langer wil dragen, hem slechts nog de mogelijkheid rest om zich uit de Unie terug te trekken.

Als de politiek en het bestuur de legitimering van het Europees beleid kunnen verbeteren, kunnen burgers kennis, vertrouwdheid met Europese onderwerpen en besef ontwikkelen waardoor ze zich op langere termijn ook meer met de EU verbonden voelen. Dit kunnen zij bevorderen door het Nederlandse lidmaatschap van de EU op aansprekende manieren te verbeelden.

#### Het parlement

Het Nederlandse parlement en het Europees Parlement moeten vaker optreden in gecombineerde vergaderingen over belangrijke Europese kwesties. Door een betere samenwerking tussen deze parlementen kunnen nationale parlementariërs de Europese agenda beïnvloeden. De nationale en Europese parlementariërs moeten in eerdere en fundamentele debatten participeren. Dit is een 'must'; het laat de burger zien dat Nederland wel dergelijk greep heeft op wat er in de EU gebeurt. De aanwezigheid van EP-leden bij en hun deelname aan de beraadslaging over de Staat van de Unie tussen de Tweede Kamer en de regering is voor de nationale instituties één van de methoden om gebruik te maken van de inzichten en ervaringen van EP-leden. Voor EP-leden is dit één van de methoden om kennis te nemen van de ervaringen, gevoeligheden en ontwikkelingen in Nederland. De kiezers mandateren parlementariërs om hun wensen, zorgen en verwachtingen over de inhoud en resultaten van beleid te articuleren; ook als het gaat om het Europees beleid. Zo kan het Europees Parlement bijdragen aan het verbeteren van de legitimatie van Europees beleid en de verbondenheid van burgers daarmee.

Rechtstreekse verbindingen tussen parlementariërs en Europese instellingen kunnen ook bijdrage aan de legitimering van het Europees beleid. In dit verband komt het sinds enkele jaren soms voor dat de Tweede Kamer voor een bepaald debat spreekrecht toekent aan Nederlandse Europarlementariërs, bijvoorbeeld in het jaarlijkse Europadebat in de Tweede Kamer waarbij de ‘Staat van de Unie’<sup>285</sup> besproken wordt. Dit spreekrecht van Europarlementariërs in de Tweede Kamer kan, mits effectief toegepast, de banden versterken. Bovendien kunnen nationale parlementariërs zelf hun invloed laten gelden door bijvoorbeeld deel te nemen aan commissievergaderingen van het Europees Parlement. Zo blijven beide partijen op de hoogte van de ontwikkelingen en kunnen zij een goed beeld krijgen van de opvattingen en standpunten van de vertegenwoordigers op beide niveaus.<sup>286</sup>

De ratificatie van het Verdrag van Lissabon draagt bij in het actiever betrekken van de politiek bij de Europese besluitvorming. Dit verdrag schrijft voor dat, behalve discussiedocumenten (zoals mededelingen, groenboeken en witboeken), het jaarlijkse wetgevingsprogramma alsmede alle andere instrumenten voor wetgevingsprogrammering en beleidsstrategie door de Europese Commissie naar de parlementen van de lidstaten worden verstuurd; op hetzelfde tijdstip als naar de Raad en het Europees Parlement. Ook de wetgevingsvoorstellen zouden dan rechtstreeks door de Commissie naar de nationale parlementen worden verstuurd.

#### Politieke partijen

Naast het parlement zijn politieke partijen cruciaal voor het verbinden van burgers met de EU en in het uitdragen van de in de samenleving heersende beschouwingen en visies naar politiek en het bestuur. Samenwerking tussen de fracties van politieke partijen in het nationale parlement en in het Europees Parlement kan de legitimatie van de EU bevorderen.

Politieke partijen kunnen opvattingen van burgers verenigen, articuleren en in een samenhangend programma tot uitdrukking laten komen. Langs die weg kunnen zij het (Europese) beleid beïnvloeden. Hiertoe moet binnen en tussen politieke partijen meer inhoudelijk debat plaatsvinden over Europese onderwerpen.<sup>287</sup> Dat debat moet verder gaan dan een discussie over ‘meer’ dan wel ‘minder’ Europa. De partijen moeten overgaan tot doelgerichte en selectieve politisering, op onderwerpen die gemakkelijk aansluiten bij de specifieke partijprofielen en -opvattingen. Daarin moeten nationale en Europese politici beter worden betrokken. Politieke partijen moeten zich tot doel stellen om probleemgerichte oriëntaties en opvattingen van de achter-

285 | Een kabinetsnota over de toestand in het kabinetsbeleid betreffende de Europese Unie.

286 | Hierbij wordt de Europese agenda voor een bepaalde periode beschreven vanuit Nederlands perspectief, waarbij de nadruk ligt op de toekomst: aan welke Europese dossiers kent het kabinet prioriteit toe en wat zal daarbij de inzet zijn?

287 | Tot nu toe lijkt dit niet het geval te zijn en voor zover zulke debatten wel plaatsvinden, blijven ze vaak beperkt tot een discussie over ‘meer’ dan wel ‘minder’ Europa. Zie hierover: WRR 2007c en WRR 2007d.

ban te verbinden met het eigen profiel en te koppelen aan visies op de verdere ontwikkeling van de Europese Unie.<sup>288</sup> De burger moet zich vertegenwoordigd voelen.

Binnen het Europees Parlement neemt een delegatie van het CDA plaats die verbonden is aan de EVP. Het is, net als bij nationale politieke partijen, heel belangrijk om helder en consequent de koers van de partij te bepalen. De EVP moet duidelijk aangeven welke aspecten van de samenleving voor haar van belang zijn en die aspecten in haar optreden laten manifesteren. Het moet voor de kiezers duidelijk zijn waar de EVP voor staat, welke belangen zij tracht te waarborgen en welke ambities zij met de Europese Unie heeft en op welke wijze die ambities gerealiseerd zullen worden. De CDA-delegatie moet streven naar een helderder CDA-profiel en meer nationale en Europese politici betrekken in debatten over belangrijke thema's.

Bovendien is het van belang dat de EVP beter samenwerkt met haar nationale equivalenten. In het bijzonder moet de EVP streven naar een duidelijk en herkenbaarder beeld van het CDA. Een betere samenwerking kan ervoor zorgen dat de CDA-delegatie in Brussel en het CDA op beide niveaus goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen en de omstandigheden. Zo kunnen zij het beleid beter op elkaar afstemmen en elkaars standpunten beter begrijpen. Beide fracties zijn dan in staat om een consistentere en meer toekomstgerichte koers in te slaan, die ook voor de burgers meer acceptabel zal zijn. De Europese wetenschappelijke instituten kunnen bovendien beter met elkaar samenwerken. Ook is van belang dat er op Europees niveau initiatieven worden genomen voor het oprichten van een Europees wetenschappelijk instituut, op de christendemocratisch leest geschoeid. Het EVP heeft al een overkoepelend Europees wetenschappelijk instituut in het leven geroepen: 'Centre for European Studies' (CES). Dit wetenschappelijk instituut is een pan-Europese denktank die nauw samenwerkt met het WI en andere Europese christendemocratische wetenschappelijke instituten.

De Europese integratie moet daadwerkelijk een onderdeel worden van de partijorganisaties. Hiervoor is meer afstemming tussen de parlementaire fracties in Nederland en de Europese fracties van belang, bijvoorbeeld door middel van formele overleggen, informele en formele contacten via internationale secretarissen die als schakel functioneren tussen politici en partijleiders en contacten met gelijkgestemde partijen in andere landen. Ten behoeve van de nationale politieke integratie van Europees beleid en ter bevordering van de vorming van een Europees politiek domein, moeten deze contacten worden gestimuleerd; bijvoorbeeld door het stimuleren van partijpolitieke wetenschappelijke denktanks van gezamenlijke Europese publicaties, campagnes en debatten. De politieke partijen moeten de burger het gevoel geven dat hij daadwerkelijk, via hen, kan participeren in de Europese publieke ruimte en dat zijn belangen en opvattingen in die ruimte een rol spelen.

---

288 | Ook aanbevolen door de WRR 2007e.

### Direct verkiesbare Europarlementariërs

De bijdrage van Europese politieke partijen tot het versterken van de legitimatie van de EU bestaat veelal uit samenwerken en uitdragen van uitgangspunten. Het is ook interessant om te kijken of deze partijen niet op een andere manier, bijvoorbeeld door een beter democratisch gelegitimeerd Europees Parlement, de betrokkenheid van burgers kunnen verbeteren. Zou het voor de legitimatie van de EU – in de zin van grotere betrokkenheid van burgers – niet beter zijn om bij de verkiezingen voor het Europees Parlement te kunnen stemmen op ‘Europese partijen’, in plaats van op delegaties afkomstig uit de eigen lidstaat? De vraag is uiteraard of het bestaan van Europese politieke partijen, die elkaar bestrijden en duidelijke politieke alternatieven presenteren voor Europees beleid, kan leiden tot het ontstaan van debat.

De gekozen leden van het Europees Parlement zijn belast met toezicht op het functioneren van de Commissie en, als mede-besluitvormers met de Raad, met de details van de Europese wetgeving. De verkiezingen voor het Europees Parlement zijn belangrijk voor het bepalen van haar politieke kleur en daarmee ook voor de argumenten die in het besluitvormingsproces naar voren worden gebracht.

De parlementsleden lijken veelal de verkiezingen te zien als een gelegenheid om hun solidariteit te betuigen jegens voorstanders van de nationale politieke partijen, waarmee zij zich doorgaans identificeren en die tevens de enige concurrenten zijn in de verkiezingsstrijd van het Europees Parlement. Kort gezegd, Europese verkiezingen lijken eerder een nationale strijd dan een Europese en minder belangrijk dan nationale verkiezingen.<sup>289</sup> Het Europees Parlement moet het Europese politieke proces reflecteren; de Europese verkiezingen moeten een Europese strijd worden. Op Europees niveau, zou de harmonisatie van bestaande Europese partijen verder moeten worden gestimuleerd. Een stap verder – die nu niet aan de orde is – zou zijn om buitenlandse partijen toe te laten tot de nationale kiesarena en laten concurreren met Nederlandse politieke partijen door het leveren van Europese, en niet strikt nationale, stemmingslijsten. Dit maakt het dan voor Nederlandse kiezers mogelijk om ook op niet-Nederlandse kandidaten te stemmen, die in verschillende lidstaten campagne zouden moeten voeren. Omgekeerd zou het dan voor niet-Nederlandse kiezers mogelijk moeten zijn om op Nederlanders te stemmen.

Het blijft natuurlijk maar de vraag of Europese partijen met direct verkiesbare lijsten het Europees Parlement en de Europese verkiezingen een grotere Europese kleur kunnen geven. Het is ook maar de vraag of burgers zullen gaan stemmen om parlementsleden uit andere dan het eigen land of dat zij bij de Europese verkiezingen een meer gelegitimeerd gevoel kunnen krijgen. Met andere woorden, of direct verkiesbare Europarlementariërs kunnen bijdragen tot een grotere betrokkenheid

---

289 | Franklin 2005. Zie voor meer hierover: van der Eijk et al. 1996; Reif en Schmitt 1980.



van de burger bij de EU. Het zou goed zijn om een discussie over de wenselijkheid van direct verkiesbare parlementariërs te starten en te kijken naar de mogelijkheden en onmogelijkheden.

Het debat over de EU mag niet beperkt zijn tot de politieke leiders en de traditionele deelnemers. De betrokkenheid van burgers bij de EU moet een wisselwerking zijn tussen politiek en *civil society*. De burgers, de civiele samenleving en de sociale partners moeten bij het debat worden betrokken. De betrokkenheid van burgers via, en van, het maatschappelijk middenveld, als ook de rol van de media en het onderwijs staan in deze paragraaf centraal.

### **5.2.3 Maatschappelijk middenveld in de Europese publieke ruimte**

Burgers nemen in de samenleving deel aan verschillende maatschappelijke verbanden en structuren die in een democratie meetellen en zo tot uitdrukking brengen dat democratie niet alleen een zaak is van de politiek en dat maatschappelijke problemen niet alleen overheidsaangelegenheden zijn. Christendemocraten beschouwen de mens als een verantwoordelijk persoon die in de samenleving is geplaatst en behalve voor zichzelf ook verantwoordelijkheid draagt voor degenen die van hem of haar afhankelijk zijn, voor de medemensen en voor de ontwikkeling van de samenleving. Vanuit die notie worden maatschappelijke organisaties noodzakelijk; zij verenigen immers mensen en bieden de kaders voor krachtenbundeling en zelfwerkzaamheid. Aangezien burgers in zelfstandige samenlevingsverbanden primair hun verantwoordelijkheden op sociaal, economisch en cultureel terrein kunnen realiseren, zonder de directe bemoeienis van de overheid, komt het maatschappelijk middenveld in het christendemocratisch denken een fundamentele plaats toe. Dat is het geheel van private organisaties en instellingen tussen de overheid en de burger.

Maatschappelijke verbanden vervullen binnen democratische besluitvormingsprocessen van oudsher een cruciale intermediaire functie tussen overheid en burgers. Maatschappelijke organisaties bieden een alternatief toneel waar maatschappelijke belangen worden vertegenwoordigd. Een toneel gekenmerkt door de pluriformiteit van de in de maatschappij levende opvattingen en belangen, soms in aanvulling op, soms ook in concurrentie met de in de kringen van de politieke partijen zichtbare opvattingen en belangen. Maatschappelijke organisaties oefenen bovendien invloed uit op de inhoud van beleid, creëren mogelijkheden tot politieke participatie en debat en bepalen (mede) de politieke en maatschappelijke agenda. Zij dwingen bovendien tot het afleggen van politieke verantwoording door politici en bestuurders.<sup>290</sup> Maatschappelijke organisaties functioneren in een publieke sfeer. Hun activiteiten hebben een uitstraling in de openbaarheid en bereiken via de media niet alleen de achterban maar ook het grote publiek. Het gaat hier vooral om organisa-

---

290 | Dahl 1956. Dahl 1971. Polsby 1963. Truman 1951. Obradovic en Alonso Vizcaino 2006. Berry 1989, p. 6.

tie die bepaalde (belangen)groepen vertegenwoordigen of behartigen, maar ook bijvoorbeeld kerken en culturele instellingen.<sup>291</sup>

Maatschappelijke organisaties vervullen ook een aanzienlijke rol in het Europese besluitvormingsproces. Op Europees niveau zijn indrukwekkende transnationale belangengroepennetwerken aanwezig die goed zijn georganiseerd en nauw betrokken bij Europese besluitvorming. Het maatschappelijk middenveld dient ter bewaking van specifieke belangen, ter vertegenwoordiging van specifieke verbanden en denkbeelden in de samenleving en levert zijn bijdrage aan de oplossingen voor specifieke maatschappelijke vraagstukken. Niettemin, komen deze functies, wanneer het gaat over de totstandkoming van het Nederlandse EU-beleid, slechts in beperkte mate tot uiting.<sup>292</sup> Hun bijdrage aan de legitimering van het Europese beleid in Nederland lijkt tot nu toe beperkt. Zo is het Nederlandse maatschappelijk middenveld minimaal betrokken bij het besluitvormingsproces en vormt de EU als zodanig of het Europees beleid zelden een samengaand motief voor hun handelen. Het maatschappelijk middenveld begint wel in beweging te komen, vooral als er specifieke doelstellingen en belangen in het geding zijn.<sup>293</sup> Zij moeten beter georganiseerd en nauwer betrokken worden bij het Europese beleid.

Vertegenwoordigen maatschappelijke belangen en opvattingen en betrokkenheid bij EU-beleid

Maatschappelijke organisaties moeten een evenwichtige inbreng garanderen in het Nederlandse EU-beleid. Daarvoor moeten zij voldoende onafhankelijk en pluriform zijn. Zij moeten de Europese dimensie integraal onderdeel laten uitmaken van hun werkzaamheden en zich richten op de Europese en nationale actoren in het Europese besluitvormingsproces. Een Europese publieke ruimte kan als een controlemechanisme fungeren op de participatie en het optreden van maatschappelijke organisatie.

Deze organisaties beschikken over grote kennis en expertise. Zij kunnen met hun inbreng de inhoudelijke kwaliteit van beleid verbeteren. Zij kunnen in de relatie met burgers de legitimiteit van Europees beleid bevorderen. Burgers zullen beleid eerder aanvaarden wanneer de verschillende maatschappelijke belangen in het besluitvormingsproces zijn vertegenwoordigd doordat maatschappelijke organisaties aan dit proces deel hebben genomen. Deze organisaties kunnen, mits zij een voldoende gevarieerde inbreng realiseren, ook andere richtingen in Europees beleid mogelijk maken en eventuele uitvoeringsproblemen bij dat beleid verminderen.

---

291 | Organisaties die economische en sociale actoren in de ruime betekenis vertegenwoordigen, niet-gouvernementele organisaties, basisorganisaties die de burger de mogelijkheid bieden deel te nemen aan het plaatselijke leven en religieuze gemeenschappen.

292 | WRR 2007b.

293 | Beyers 2002. WRR 2007b, p. 31; WRR 2007e.

De participatie van maatschappelijke organisaties, en dus de vertegenwoordiging van verschillende belangen en opvattingen, moet wel evenwichtig zijn. Er moet geen sprake zijn van overvloed aan eenzijdige informatie en het moet duidelijk zijn door en voor wie de belangen worden behartigd. Het mag niet zo zijn dat bepaalde belangengroepen sterk ondervertegenwoordigd zijn vanwege hun lokale worteling. Bijvoorbeeld: de participatie van het maatschappelijk middenveld in een debat over het milieu kan alleen waardevol zijn als behalve milieuorganisaties, zoals Greenpeace, ook andere organisaties aanwezig zijn die bijvoorbeeld de belangen van ondernemingen behartigen. Daarvoor is het essentieel dat in de Europese publieke ruimte geen beleidsmaatregelen worden vastgesteld ten koste van partijen die bij de totstandkoming niet aanwezig zijn.

‘Tussenpersoon’ EU en ondernemingen: bijeenkomsten, campagnes en debatten

Het maatschappelijk middenveld kan daarnaast door midden van het organiseren van bijeenkomsten en debatten de schakel vormen tussen de EU en de burgers. Er moeten inhoudelijke en serieuze debatten komen, waar goede en sterke argumenten gebruikt worden; niet louter een simpele ‘pro’ of ‘contra’ houding jegens de Europese samenwerking. De burger heeft de behoefte vertegenwoordigd en serieus genomen te worden.

Tijdens dergelijke bijeenkomsten kunnen maatschappelijke organisaties met hun leden verder discussiëren over de ingeslagen koers van de EU. De debatten geven de burgers/ondernemingen de mogelijkheid om hun opvattingen over te dragen, terwijl de maatschappelijke organisaties een indruk krijgen van de vraagstukken die in de samenleving aanwezig zijn. Zo kunnen deze organisaties die opvattingen vertegenwoordigen op Europees niveau en daarmee de schakel zijn tussen de burger en de Unie.

Maar, zoals de gang van zaken rond het Groenboek over de diensten van algemeen economisch belang illustreert,<sup>294</sup> moet het Europees beleid wel passen binnen de sectorale rol van maatschappelijke organisaties, anders komt hun betrokkenheid moeilijk van de grond. Dit vormt een extra obstakel om EU-beleid in de reguliere werkzaamheden van deze organisaties te integreren. Bovendien bestaan er grote verschillen in de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij het Europese beleid, zodat deze niet alleen laag is, maar ook asymmetrisch. Deze asymmetrie wordt versterkt doordat het formele engagement van organisaties bij beleid in

---

294 | Naar aanleiding hiervan startte de Europese Commissie in 2003 een brede publieke consultatieronde, waarin belangstellende partijen zich konden positioneren ten aanzien van de wenselijkheid en inhoud van het onderwerp. Terwijl dit ook voor het Nederlandse maatschappelijk middenveld een uiterst relevant onderwerp was, bleef de opbrengst van deze consultatieronde vooral vanuit Nederland relatief beperkt. Europese Commissie 2004.

Nederland het grootst is in aan de verzorgingsstaat gerelateerde sectoren waar de EU juist een zeer terughoudende rol heeft.

Tegelijkertijd is het engagement van maatschappelijke organisaties bij nationaal beleid aanmerkelijk kleiner als het juist die beleidssectoren betreft waar Europa wel een aanzienlijke rol heeft.<sup>295</sup> Dit kan leiden tot een situatie waarin maatschappelijke organisaties die op nationaal niveau weinig invloed hebben, in toenemende mate gebruikmaken van de nieuwe Europese invloedsmogelijkheden om zo het gebrek aan nationale invloed te compenseren, terwijl hun rol binnen het nationale besluitvormingsproces beperkt blijft.<sup>296</sup>

Veel van dergelijke organisaties hebben een vertrouwensband met hun achterban; zij vertegenwoordigen de belangen van specifieke groepen en beschermen die tegen het beleid van de overheid of andere organisaties. In andere gevallen kunnen dergelijke organisaties hun leden voorzien van de nodige informatie en organiseren zij bijeenkomsten en debatten waaraan zij deel kunnen nemen. Het is daarom belangrijk dat de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties wordt verhoogd en symmetrisch verloopt.

Tegelijkertijd blijft de vraag naar representativiteit relevant, al komt het maatschappelijk middenveld rechtstreeks uit burgerinitiatieven voort. Participatie van burgers op het gebied van collectieve voorzieningen – waar de rol van de EU nogal beperkt is – is hoog, maar op andere terreinen – die dichter tegen de werkzaamheden van de Unie aanliggen – zijn grote organisaties (ANWB, Natuurmonumenten etc.) actief waarbinnen het aantal contribuanten<sup>297</sup> het aantal actieve leden overschrijdt. Daarnaast is voor de betrokkenheid van burgers – hier de achterban van maatschappelijke organisaties – van belang dat zij ook daadwerkelijk betrokken kunnen worden in die organisaties en kunnen participeren in de belangenbehartiging en -vertegenwoordiging. Bovendien moeten er voldoende prikkels zijn voor maatschappelijke organisaties om als tegenwicht te fungeren tegenover de ‘overheid’.

Het is een taak voor het CDA om het maatschappelijk middenveld te mobiliseren en het aan te spreken op de rol die het vervult in het bereiken van burgers (hun achterban). Maatschappelijke organisaties moeten door het CDA bewust worden gemaakt van het belang dat zij bij Europa hebben. Zij moeten via een maatschappelijk contract met daarin een nalevingmechanisme worden aangespoord en in de Europese publieke ruimte geactiveerd.

Vakbonden en werkgeversorganisaties

---

295 | Beyers 2002.

296 | Fairbrass en Jordan2001.

297 | WRR 2007e.

Maatschappelijke organisaties die de belangen van werkgevers, werknemers en specifiek de ondernemers van Nederland behartigen kunnen door een actievere rol in de Europese Unie de betrokkenheid van hun achterban – dus de burgers – bevorderen. Zij kunnen namens de burgers die hun achterban vormen in de Europese publieke ruimte en in het Europese besluitvormingsproces participeren en namens die burgers hun invloed op het beleid van de EU uitoefenen. Zij kunnen tevens die burgers in verschillende vormen, zoals door het organiseren van debatsessies of andere vormen van dialoog, meer en beter betrekken bij de EU.

#### Specifieke belangenorganisaties

Ook organisaties met specifieke belangen zijn van groot belang. Ouderenbonden, vrouwenorganisaties, consumentenorganisaties, culturele belangenorganisaties, minderhedenorganisaties, milieuorganisaties, kerken, etc. kunnen een betrouwbare en geloofwaardige schakel vormen tussen de EU en de burgers en via verschillende kanalen de belangen van burgers in het Europese verband vertegenwoordigen. Deze organisaties kunnen bovendien hun achterban de mogelijkheid bieden om zich met hun vragen en onzekerheden tot hen te wenden. Zij kunnen een belangrijke gesprekspartner zijn van diverse invloedrijke instanties, (overheids) organen en politieke partijen. Ze kunnen derhalve toegang hebben tot een groot netwerk van mensen en kunnen veel mensen bereiken en veel betekenen in het beter betrekken van de burger bij de EU. Zij moeten het onderwerp ‘Europa’ een onderdeel laten uitmaken van hun beleid en ‘Europa’ integreren in de programma’s van bijeenkomsten en activiteiten om hun achterban meer en beter te betrekken bij de EU en hen de mogelijkheid te bieden om over Europese onderwerpen met elkaar te discussiëren.

Kortom, het maatschappelijk middenveld is van groot belang voor de relatie tussen de burgers en de Unie. Zij vertegenwoordigen maatschappelijke belangen en opvattingen en moeten meer betrokken zijn bij het EU-beleid om zo ook die vertegenwoordiging op Europees niveau te kunnen realiseren. Zij moeten door het organiseren van bijeenkomsten, campagnes en debatten de schakel vormen tussen de EU en haar burgers. Zij moeten bovendien waar nodig de verantwoordelijken ter verantwoording roepen. Voor het mobiliseren van deze organisaties komt het CDA een belangrijke rol toe: via het sluiten van maatschappelijke contracten moeten maatschappelijke organisaties worden geactiveerd en bewustgemaakt van hun belang bij Europa.

#### 5.2.4 Media in de Europese publieke ruimte

In Nederland vormen de nieuwsmedia in het nationale en Europese democratische proces bij uitstek een onmisbare schakel tussen politiek en burgers. Vrije en open communicatie over politieke en maatschappelijke onderwerpen is een voorwaarde voor de totstandkoming van een publieke ruimte. De media hebben een ‘symbiotische relatie’ met de professionele politiek.<sup>298</sup> De media kunnen het participatieproces

---

298 | WRR 2007e; WRR 2007a; WRR 2007, p. 19-20.

van burgers in de EU ondersteunen door daaraan voldoende media-aandacht te besteden.

In onze ‘mediatized democracy’<sup>299</sup> zijn de bestaande debatten in toenemende mate in overeenstemming met het patroon van een nieuwe politieke cultuur. Deze cultuur neigt om politieke kwesties te personaliseren, politiek en vermaak met elkaar te integreren, het belang van politieke stijl te benadrukken en de totstandkoming te bevorderen van nieuwe generaties van politieke beroemdheden. ‘Media democracy’ vergemakkelijkt nieuwe, directere vormen van politieke communicatie, vertegenwoordiging en identificatie die niet vrij zijn van risico’s, maar die wel het democratische proces kunnen doen opleven.<sup>300</sup>

Media-aandacht voor en betrokkenheid bij het debat zijn belangrijk voor het legitimeren van het EU-beleid. Televisiedebatten tussen de belangrijkste politieke voorvechters, die door miljoenen Nederlandse burgers worden bekeken, zijn daarvoor belangrijk. Nationale partijleiders en Nederlandse Europarlementariërs, onafhankelijke publiciteitsagenten en intellectuelen moeten in die debatten op televisie, radio en in kranten hun standpunten omtrent de EU verdedigen en discussiëren over andere standpunten. De politiek moet de media op vrijwillige basis aansporen tot meer publieke aandacht voor Europa.

De EU en de Nederlandse overheid moeten nauwer samenwerken met omroepen en mediapartners en nieuwe relaties aanknopen met landelijke, regionale en lokale communicatiesystemen en proactief gebruikmaken van nieuwe technologieën. De media kunnen de schakel vormen tussen de burgers en de debatten die op het Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau plaatsvinden. Zij kunnen burgers kennis laten maken met de dialoog over Europese kwesties en hun directe participatie, of die via maatschappelijke organisaties, in beeld brengen. Voorkomen moet worden dat media-aandacht louter wordt ingezet als een propagandamiddel voor de EU; eventuele initiatieven daartoe zijn evenmin wenselijk.

Hierdoor kunnen de media in het legitimeren van Europees beleid een grote bijdragen leveren. De media kunnen de politiek in dat proces ondersteunen en waar nodig de burgers van kritische kanttekeningen voorzien.

### **5.2.5 Onderwijs, cultuur en sport in de Europese publieke ruimte**

Het onderwijs en de wetenschap zijn van grote betekenis voor de kwaliteit van de Europese publieke ruimte. Al in de Middeleeuwen waren universiteiten – in Bologna en Parijs – ontmoetingscentra voor internationaal talent. Onderwijs kan naast leren

---

299 | Met betrekking tot politiek betekent de term ‘mediatized’ “where political institutions increasingly are dependent on and shaped by mass media but nevertheless remain in control of political processes and functions”. Mazzoleni en Schulz 1999.

300 | WRR 2007.

ook mensen wetend maken en hen introduceren in de kracht van het woord en het argument. Het ontwikkelen van kennis en de overdracht daarvan via het onderwijs is en blijft een doel op zich met een immanente toegevoegde waarde voor de kwaliteit van een maatschappij: het economische en sociale kapitaal en de kracht van het burgerschap van de samenleving. Inmiddels kent de Europese publieke ruimte Socrates, Leonardo, Mundus en de BAMA van Bologna. Maar het onderwijs kan ook een publieke ruimte zijn waarin een grote diversiteit aan ideeën en talenten elkaar ontmoeten, inspireren en bijdragen tot intellectuele en culturele innovatie; een ruimte waarin gediscussieerd kan worden over het nationale en over het Europese beleid. Dat discussiëren over de EU moet offensief en participierend zijn – vooruitkijken en scholieren en studenten actief betrekken; géén propagandacampagne.

Cultuur en sport kunnen ook een bijdrage leveren in de totstandbrenging van een Europese publieke ruimte en daarmee de *commitment* met de EU vergroten. Zij kunnen als de publieke ruimte fungeren, waarin burgers de gelegenheid krijgen om over de EU te debatteren en om met elkaar van gedachten te wisselen.

#### Debatten en bijeenkomsten

De Eerste Kamer organiseerde in 2007 een conferentie in de Ridderzaal waarbij studenten van alle Nederlandse en Vlaamse universiteiten debatteerden over de toekomst van Europa. De Minister-president ging met een groep Nederlandse studenten de discussie aan over hoe zij Europa ervaren, wat zij als resultaten van 50 jaar samenwerking en als vraagstukken voor de toekomst zien. Ook nam het Bureau Europees Parlement Den Haag, vooruitlopend op de Europese verkiezingen in 2009, begin 2008 het initiatief tot het organiseren van universiteitsdebatten. De bijeenkomsten hadden een interactief karakter en gaven studenten de kans om met politici en experts van gedachten te wisselen over hoe zij tegen Europa aankeken en welke kansen en bedreigingen zij zagen. Ook het initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Nederland voor het project ‘EU back to school’ beoogde jonge Europeanen te betrekken bij de EU.<sup>301</sup>

Dergelijke initiatieven moeten meer worden gestimuleerd. Debatsessies en bijeenkomsten kunnen scholieren en studenten meer bewust maken van de EU en hun bovendien de kans geven om mee te denken over het Europese integratieproces en kritisch een eigen visie te creëren. Zij kunnen door middel van bijeenkomsten meer bewust worden van de achterliggende gedachte bij de totstandkoming van de Europese samenwerking. Op de middelbare school kunnen dergelijke bijeenkomsten een meer informatief karakter hebben, zodat scholieren bekend worden met de geschie-

---

301 | Met medewerking van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de Algemene Bestuursdienst. Hierbij wisselden EU-ambtenaren op hun oude school met scholieren van gedachten.

denis en de realiteit van de Unie. Die kennis kunnen zij later inzetten in debatten over de EU en haar toekomst.

Zo worden burgers al vanaf een jonge leeftijd bij Europa betrokken. Want scholieren vormen de volwassen burgers van morgen. Scholen zijn zelf gemeenschappen. In de school bouw je kennis en vaardigheden op, maar door de ‘cultuur’ van de school ontwikkel je competenties die je als burger nodig hebt.

### **5.3 Communiceren**

Het belang van de Europese samenwerking is in de afgelopen jaren te weinig ter sprake geweest. Van het Europese ideaal van samenhang en nooit meer oorlog, van een gemeenschap van waarden die oog heeft voor eigen en elkaars belangen, hebben veel mensen langzamerhand weinig tot geen notie.

Ten behoeve van die notie is een betere communicatie met de burger van doorslaggevende betekenis. Die communicatie bestaat onder meer uit het informeren en voorlichten van burgers door de politiek, het maatschappelijk middenveld, de media en het onderwijs.

#### **5.3.1 Informeren van burgers**

De rol van het parlement, de regering en de politieke partijen is respectievelijk het vertegenwoordigen van het Nederlandse volk, het vertegenwoordigen en formuleren van het Nederlandse belang en het vertegenwoordigen van de in de Nederlandse samenleving heersende opvattingen. Zij moeten deze functies uiterst serieus nemen, ook als het gaat om Europese onderwerpen. Deze actoren moeten in de eerste plaats burgers over Europa informeren. Over haar geschiedenis, beleid, doelstellingen, uitdagingen en ambities; over wat de Unie is geweest en wat het ons gebracht heeft. De Nederlandse regering moet de burgers laten zien welke bijdragen de EU levert aan de economische ontwikkeling, de stabiliteit in de regio en de bewegingsvrijheid van burgers. Het moet voor de mensen duidelijk worden dat zij niet zonder de Europese Unie kunnen; dat zij uiterst belangrijk en onontkoombaar is. Partijen moeten bovendien een overtuigend communicatieve redevoering over Europa hanteren dat aanluit bij maatschappelijke vraagstukken en de angsten van de burgers. Binnen die partijen moeten aansprekende politici een dergelijke redevoering ontwikkelen en daarbij aansluiting zoeken bij de logica van de nieuwsmedia.<sup>302</sup> Kortom, de burgers moeten beter en effectiever kennisnemen van het belang van de Europese samenwerking.

De regio's

De resultaten van het referendum deden de vraag rijzen of de burgers nog wel een juist zicht hadden op wat Europa is en doet. Kunnen de politici in een voldoende

---

302 | WRR 2007.



mate het Europese project overbrengen naar de burgers en hun onzekerheid en angst voor het verlies van hun baan, voor de toenemende globalisering en voor sociale afbraak wegnemen?

Gezien de nabijheid van regionale en lokale bestuursniveaus zijn ze fundamenteel als het gaat om de informatiedoorstroming en de informatieverstrekking. Communicatie is tenslotte de brandstof van ieder goed werkende democratie; zonder een goede communicatie kan de motor van de democratie niet draaiende worden gehouden. Europeanen voelen zich sterk verbonden met hun regio's en hun cultuur hangt sterk samen met regionale tradities. Er lijkt een direct band te bestaan tussen culturele identiteit in een regio, identificatie van de burgers met de regio, stijgend vertrouwen, toenemend ondernemerschap, initiatief en economische groei.

In dit verband zijn de zogenaamde grensregio's/Euregio's van groot belang. De Euregio's zijn grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden van voornamelijk gemeenten of provincies en hun Duitse of Belgische partners. Door deze samenwerking beogen Euregio's de kwaliteit van het leven van de mensen in de grensstreek bevorderen en de ontwikkeling van de grensregio's stimuleren.<sup>303</sup> Grensregio's worden geconfronteerd met knelpunten die voornamelijk bestaan uit verschillen in wet- en regelgeving, verschillende bevoegdheden en cultuurverschillen. Deze grensregio's zorgen voor overleg en afstemming van beleid tussen de Nederlandse en Duitse en/of Belgische regio's. Zij geven ook voorlichting en advies aan burgers en bedrijven over grensoverschrijdende (economische) samenwerking. Deze regio's ondersteunen tevens grensoverschrijdende projecten in het kader van het INTERREG-programma<sup>304</sup> van de EU. Zij kunnen daarom een belangrijke rol spelen in het informeren van en communiceren met burgers over de EU en het Europese beleid.

Europa kan dichterbij de burger gebracht worden door de bestuurslagen die het dichtst bij de burgers staan. Om dit te realiseren doet Europa er goed aan om het opzetten van informatiecampagnes, die duidelijk maken wat het belang van Europa is en die rekening houden met de specificiteit van elke regio, te bevorderen.

### **5.3.2 Maatschappelijk middenveld**

Maatschappelijke organisaties kunnen de groepen, waarvan zij de belangen behartigen en de opvattingen vertegenwoordigen, onder meer via informatieve bijeenkomsten, informeren over de gang van zaken bij het Europese besluitvormingsproces. De burgers en ondernemingen kunnen door deze organisaties op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen binnen het Europese beleid en over het belang van

---

303 | Zij werken op diverse terreinen, zoals onderwijs, arbeidsmarkt, verkeer en vervoer, recreatie en toerisme, milieu en afvalverwerking.

304 | Interreg is een subsidieprogramma dat sinds 1990 de samenwerking stimuleert tussen regio's uit verschillende EU-landen. Het programma wordt gefinancierd vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

maatregelen verder worden geïnformeerd. Aangezien deze organisaties hun belangen en overtuigingen vertegenwoordigen, zullen zij eerder en met meer vertrouwen de informatie aanvaarden. Deze organisaties kunnen bovendien op een ‘gewone’ manier met burgers over Europa praten. Zij kunnen vooral als schakel bijdragen aan de identificatie van burgers met Europa door permanent herkenbaar te zijn in hun Europese rol. Deze bijdrage ligt in het verlengde van de rol die maatschappelijke organisaties vervullen in de vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen, het afdwingen van verantwoording over Nederlands Europees beleid en de betrokkenheid bij de inhoud daarvan.

Maatschappelijke organisaties zouden door het opnemen van het onderwerp ‘Europa’ in de visiestukken, onderzoeken & projecten en in de maandelijks nieuwsbrieven en door het organiseren van debatten en bijeenkomsten hun achterban meer en beter kunnen informeren over en betrekken bij de Europese Unie. De individuele burger kan meer en beter op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen in en de consequenties van Europees beleid, door organisaties die het belang van consumenten, ouderen, vrouwen, milieu, cultuur, natuur, etc. behartigen, en via sportgerelateerde en culturele en religieuze instellingen. Zij kunnen voldoende inzicht krijgen in de Europese processen, voldoende begrip van de belangrijke ontwikkelingen binnen Europa en daarmee voldoende mogelijkheden om de ontwikkelingen op de voor hen relevante terreinen in perspectief te plaatsen. Bovendien kunnen kerken een belangrijk schakel vormen tussen de burger en de EU en met de achterban communiceren over de EU en het belang van de Europese samenwerking.

De maatschappelijke organisaties kunnen vanwege hun betrouwbare en geloofwaardige status, en ook door hun vermogen om grote groepen burgers te bereiken, een heel belangrijke schakel vormen in het communicatieproces met burgers. Daarvoor is een grote openheid nodig voor andere organisaties, initiatieven, etc. die op hun eigen manier een waardevolle bijdrage kunnen leveren.

### **5.3.3 Onderwijs**

Onderwijs zou een bijdrage kunnen leveren aan de betrokkenheid van burgers bij Europa. Het onderwijs kan in zijn traditionele rol van het systematisch overbrengen van kennis en vaardigheden door bevoegde personen, de ‘toekomst’ van Nederland meer betrekken bij de EU; gewoon door ze te onderwijzen over het belang van de Europese samenwerking en wat de aanleiding heeft gegeven tot het aangaan van die samenwerking. Het onderwijs kan ook een rol hebben bij het bewustmaken van burgers van hun rechten en van het Europese burgerschap.

Meer voorlichtingen en informatie over de geschiedenis en de realiteit van de EU

De kinderen bewust maken van het belang van vrede en stabiliteit en van het feit dat vrede, veiligheid en stabiliteit geen vanzelfsprekendheden waren noch zijn.

Dat ze hoe dan ook nooit mogen vergeten dat voor de samenleving waarin zij nu leven grote stappen zijn gezet en dat die stappen niet in gevaar mogen komen. Maar hun moet ook de mogelijkheid worden gegeven om over de Europese integratie mee te denken en te debatteren. Dan zullen ze van jongs af aan bij Europa betrokken worden. De Europese Unie moet deel uitmaken van het onderwijsaanbod, maar dat moet niet in de vorm van dwingende beïnvloeding en propaganda ten gunste van de Europese Unie.

Het nationale onderwijssysteem kan worden gebruikt om de oriëntatie op Europa, als noodzakelijk te kennen object behorend tot het fundament van algemene vorming van elke burger, te bevorderen. Het onderwijs kan de oriëntatie op Europa zodanig laten zijn dat de meest noodzakelijke vaardigheden beschikbaar komen om je te bewegen in Europa. Het kan in dit verband zorg dragen voor ten minste twee vreemde talen vanaf jonge leeftijd, en voor de ontwikkeling van de Europese cultuur. Bovendien moet het onderwijs bijdragen tot een kritische oordeelvorming over Europa en Europese integratieontwikkelingen. Het moet bijdragen tot de totstandkoming van een samenleving waarin elke burger zich een kritisch oordeel kan vormen over integratieontwikkelingen en daarbij standpunten inneemt en die door te stemmen voor het Europees Parlement, het tonen van betrokkenheid bij Europese ontwikkelingen, et cetera openbaar maakt. Het is belangrijk dat naast kennisoverdracht ook aandacht wordt besteed aan meningen, opvattingen, voorkeuren, enzovoort.

Het belang van onderwijs in het beter bereiken van de burgers wordt ook door de burgers zelf erkend. De meeste Nederlanders (91%) vinden dat kinderen op school les moeten krijgen over de werking van de Europese instellingen. Dat is iets meer dan het EU27-gemiddelde (86%). Vergeleken met het EU27-gemiddelde zijn Nederlanders wat sceptischer ten aanzien van maatregelen om studenten en leerlingen kennis bij te brengen over de Europese Unie. Van de Nederlanders vindt 61% een algemeen Europees geschiedenisboek voor alle studenten en leerlingen in de EU een efficiënte maatregel, tegen 68% gemiddeld in de EU. Een algemeen Europees onderwijsprogramma gericht op Europees onderwijs voor alle leraren is volgens 56% van de Nederlanders een efficiënte maatregel, tegen 68% van de Europeanen. Ook over het creëren van Europese scholen en universiteiten in alle lidstaten die zich concentreren op Europese zaken zijn minder, hoewel nog steeds een meerderheid, van de Nederlanders te spreken: 56% lijkt dit efficiënt, tegen 70% van de Europeanen.<sup>305</sup>

In het primair en voortgezet onderwijs moet in een aantal vakken aandacht worden besteed aan Europa. Leerlingen kunnen dan leren dat ontwikkelingen in Nederland niet op zichzelf staan, maar zijn ingebed in een breder verband. Er moet aandacht worden besteed aan economische, politieke en sociale implicaties van de Europese samenwerking en de consequentie van het Europese beleid. Het onderwerp Europa

---

305 | Eurobarometer 2007.

moet een substantieel en expliciet onderdeel worden van de examenprogramma's van het voortgezet onderwijs. Het kan ook nuttig zijn om scholieren direct in contact te brengen met de EU, bijvoorbeeld door het Europees Parlement te bezoeken of door het bijwonen van Kamerdebatten over Europese onderwerpen. Dat is uiteraard iets wat aan het onderwijs zelf overgelaten kan worden.

Uitwisselingsprogramma's op middelbare scholen, hoge scholen en universiteiten alsook internationale stages kunnen de burger beter kennis laten maken met de EU en de mogelijkheden die de Europese samenwerking hen kan bieden. Het hoger onderwijs kan uitwisselingsprogramma's en verhoging van de mobiliteit stimuleren door veralgemeniseren van een credit- en semestersysteem. Het hoger onderwijs in Europa kan door middel van het BAMA-systeem meer vergelijkbaar worden. Dat systeem hervormt het hogeronderwijssysteem tot een bachelor-masterstructuur met twee cycli: 'undergraduate' (bachelor) en 'graduate' (master). Zo wordt het voor studenten makkelijker om in het buitenland te studeren en ook diploma's zullen internationaal meer vergelijkbaar zijn. Het hoger onderwijs kan Europese onderzoeksprogramma's bevorderen en beantwoorden aan de toenemende behoefte aan internationale 'benchmarking' en accreditatie en de Europese belangstelling voor een leven lang leren. Hiermee kan het hoger onderwijs de studenten direct betrekken bij en kennis laten maken met de mogelijkheden van de Europese samenwerking en hen direct daarvan laten profiteren.

#### **5.3.4 Media**

Communicatie en interactie zijn essentieel voor het publieke begrip en potentiële steun voor Europese kwesties en resulteren in politieke legitimiteit. De media hebben een duidelijke maatschappelijke verantwoordelijkheid en publieke functie om het publiek op onafhankelijke wijze te informeren over Europa.

De berichtgeving over Europese aangelegenheden is en blijft beperkt en fragmentarisch. Landelijke dagbladen refereren wel naar terugkerende grote evenementen, zoals de bijeenkomsten van de Europese Raad, maar in de tussenliggende perioden krijgen Europese aangelegenheden te weinig aandacht in de media. In regionale en lokale bladen, die een groot publiek bereiken, is er voor Europese onderwerpen doorgaans weinig belangstelling.<sup>306</sup> Dit moet veranderen.

Nieuwsmedia zijn een geschikt middel voor politici om de baten en lasten van de EU voor het publiek duidelijk te maken en gebrekkig EU-beleid aan de orde te stellen. Dit is fundamenteel voor een brede aanvaardbaarheid door Nederlandse burgers. Bovendien zijn nieuwsmedia wezenlijk voor het verstrekken van politieke en maatschappelijke informatie, het verduidelijken van leidende meningen en opvattingen en het beïnvloeden van de politieke en maatschappelijke agenda van kiezers en gekozenen.

---

306 | WRR 2007a.

Zij kunnen de verbinding versterken tussen burgers en het Nederlandse EU-beleid en tussen Nederlandse politici en Europa. Berichtgeving in de media biedt inzicht in de gang van zaken omtrent het Europese en het Nederlandse besluitvormingsproces. De nieuwsmedia worden daarnaast in staat gesteld om hun toezichtfunctie goed uit te voeren. De media kunnen het besef van de realiteit van Europa en het Nederlandse EU-beleid onder de Nederlandse burgers vergroten.

De totstandkoming van een ‘Commissie-TV’ of een dergelijk propagandaprogramma is niet wenselijk. Media-aandacht moet uitsluitend worden ingezet om burgers beter te informeren over de ontwikkelingen op EU-niveau en hun meer te betrekken bij het EU-beleid en niet om burgers te vertellen hoe goed Europa toch is.

In het najaar van 2008 is de zogenaamde EuroparlTV, een initiatief van het Europees Parlement, van start gegaan. Dit is het webTV kanaal op internet van het Europees Parlement, dat in meer dan 20 EU-talen zal rapporteren over het laatste nieuws, debatten, grote kwesties, etc. Het omvat bovendien een speciaal programma voor jongeren. Dit kanaal zou moeten dienen als brug tussen de EU-instellingen en de burgers op het gebied van communicatie.<sup>307</sup> De mogelijkheid om de debatten in het Europees Parlement te volgen zal daar zeker een bijdrage toe kunnen leveren.

Concreet moeten de media zich inzetten voor:

- Meer aandacht voor de EU in de vorm van meer zendtijd voor Europese onderwerpen of een soort ‘Politiek 24’ voor Europa of meer aandacht voor Europa als een onderdeel van dat programma;
- Herkenbaar, relevant en personengericht nieuws over de EU: duidelijker voor de burgers om te begrijpen waar het over gaat.

Hierdoor kunnen de media burgers voorzien van de nodige informatie en hen in het proces van de Europese Unie waar nodig voorzien van kritische kanttekeningen.

## 5.4 Conclusie

De Europese Unie heeft zeer uiteenlopende taken op zich genomen die het leven van de burger op velerlei gebied, ook op persoonlijk gebied, beïnvloeden. Het is vooral de gedaantewisseling van de EU die de legitimiteit van haar beleid een andere wending heeft gegeven. De legitimiteit van de EU moet worden versterkt, mede door meer duidelijkheid omtrent de verdeling van verantwoordelijkheden, door een grotere en meer reële participatie van burgers en door meer en betere politieke en maatschappelijke discourses over de EU.

---

307 | Zie <http://www.europarltv.europa.eu>

Burgers moeten meer en beter betrokken worden bij de EU; bewuster van het belang en de realiteit van de Europese samenwerking.

#### **5.4.1 Afbakenen**

Nederland moet duidelijkheid verschaffen over wat de EU wel en wat zij niet is. Met andere woorden, Nederland moet verantwoordelijkheid nemen voor eigen keuzes, bewust omgaan met de zorgen van burgers en zich sterk maken voor een duidelijke markering van onderwerpen waar de EU mag optreden en onderwerpen waar dat optreden, gelet op de zorgen en onzekerheden van burgers, niet wenselijk is.

Maar voor een grotere betrokkenheid van burgers en daarmee een betere legitimatie van de Europese Unie is meer nodig dan een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden. Daarvoor is nodig dat burgers zich een onderdeel voelen van de politieke gemeenschap. Ze moeten bovendien weten waar het proces van de Unie over gaat, wat het beoogt en hoe het zijn doelstellingen realiseert.

#### **5.4.2 Participeren**

De Europese democratie is een participerende democratie; de rol van de burger is onmisbaar. Om het maatschappelijk draagvlak en de participatie te versterken moet de EU haar publieke ruimte – een ruimte waarbinnen burgers, individueel dan wel in groepsverband, in het Europese besluit- en beleidsvormingsproces kunnen participeren – tot een levendige ruimte maken open voor alle EU-burgers.

##### Europees burgerschap

In die publieke ruimte is dat recht hen ook op basis van het Europese burgerschap gegeven en met het Verdrag van Lissabon wordt het via het zogenaamde burgerinitiatief versterkt. Op grond van dit burgerschap mogen burgers van de Unie niet gediscrimineerd worden op grond van hun nationaliteit en mogen ze deelnemen in verkiezingen voor het Europees Parlement. Ze kunnen verzoekschriften indienen bij het Europees Parlement en zich voor klachten over wanbeheer van Europese instellingen en organen wenden tot de Europese ombudsman. Ze kunnen aanspraak maken op de vier vrijheden en profiteren daarmee van de voordelen van de interne markt. Deze burgers genieten ook alle rechten die in het Handvest van de Grondrechten van de EU zijn neergelegd.

Het burgerschap van de Unie is een realiteit op schrift; er is nog een weg te gaan voordat het ook een gevoelsdimensie krijgt. Het moet zich, zoals ook het Nederlandse burgerschap heeft moeten doen, ontwikkelen en daarmee voor burgers van de Unie een realiteit worden.

##### Debat in de Europese publieke ruimte

In dit politiseren van de EU zijn het uitdragen van standpunten over het Europese proces, de houding van de politiek, de rol van het Europees en Nederlandse parlement en de mogelijkheden die zij in het Europese proces toekomen – parlemen-

tair behandelingsvoorbehoud, spreekrecht voor parlementsleden – van groot belang. De politiek moet duidelijk zijn over de standpunten die zij inneemt. Zij moet daarnaast tijdig en consequent reageren, eigen verantwoordelijkheid nemen, een helder beleid voeren en dat beleid motiveren. Als de politiek en het bestuur de legitimering van het Europees beleid kunnen verbeteren, kunnen burgers kennis, vertrouwdheid met en besef van Europese onderwerpen ontwikkelen waardoor ze zich op langere termijn ook meer met de EU verbonden voelen.

Ook de politieke partijen moeten meer aandacht besteden aan de Europese Unie. De Europese integratie moet daadwerkelijk een onderdeel worden van de partijorganisaties. Hiervoor is meer afstemming tussen de parlementaire fracties in Nederland en de Europese fracties wenselijk, bijvoorbeeld door middel van formele overleggen, informele en formele contacten via internationale secretarissen die functioneren als schakel tussen politici en partijleiders en contacten met gelijkgestemde partijen in andere landen. Ten behoeve van de nationale politieke integratie van Europees beleid en ter bevordering van de vorming van een Europees politiek domein, moeten deze contacten worden gestimuleerd; bijvoorbeeld door het van partijpolitieke wetenschappelijke denktanks van gezamenlijke Europese publicaties, campagnes en debatten.

Maatschappelijk middenveld, media en onderwijs

Het debat over de EU mag niet beperkt zijn tot de politieke leiders en de traditionele deelnemers. De burgers, de civiele samenleving, de sociale partners, de nationale parlementen en de politieke partijen moeten bij het debat worden betrokken.

Maatschappelijke organisaties kunnen, als schakel tussen de overheid en de burger, meer betrokken zijn bij het Europees beleid en maatschappelijke belangen en opvattingen binnen de EU vertegenwoordigen. Zij kunnen bijeenkomsten, campagnes en debatten organiseren en daarmee in de Europese publieke ruimte de schakel vormen tussen burgers en de EU. Ook kerken kunnen door hun globale verbondenheid een waardevolle bijdrage leveren.

Het debat over de toekomst van Europa is ook een debat over de toekomst van Nederland en de Nederlandse nationale positie. Media-aandacht voor en betrokkenheid bij het debat zijn belangrijk voor het legitimeren van het EU-beleid. Televisiedebatten tussen de belangrijkste politieke voorvechters, die door miljoenen Nederlandse burgers worden bekeken, zijn daarvoor belangrijk. Nationale partijleiders en Nederlandse Europarlementariërs, onafhankelijke publiciteitsagenten en intellectuelen moeten in die debatten op televisie, radio en in kranten hun standpunten omtrent de EU verdedigen en discussiëren over andere standpunten.

Concreet moeten de EU en de Nederlandse overheid nauwer samenwerken met omroepen en mediapartners en nieuwe relaties aanknopen met landelijke, regionale en lokale communicatiesystemen en proactief gebruikmaken van nieuwe technolo-

gieën. Hierbij kunnen de media bijdragen tot de versteviging van de legitimiteit van Europees beleid.

De participatie van burgers kan ook worden bevorderd door het onderwijs, al vanaf de vroege jaren. Door het organiseren van debatten en bijeenkomsten op universiteiten, scholen of elders kan de 'toekomst' van Nederland bewuster worden gemaakt van het belang van de EU en krijgt zij de mogelijkheid om over dat belang te discussiëren.

### **5.4.3 Communiceren**

Uitwisseling van informatie is cruciaal in een gezonde democratie, die slechts kan gedijen als de burgers weten wat er gaande is en volwaardig kunnen participeren. Het informeren van burgers over de geschiedenis, de doelstellingen en de ambities van de EU, en het uitdragen van standpunten, opvattingen en verwachtingen van de 'politiek' zijn daarbij doorslaggevend.

#### Informeren van burgers

De taak van de politiek in de communicatie met burgers betekent meer aandacht voor de Europese Unie, betekent politiseren van het Europese beleid. De regering, het parlement, de politieke partijen, het Europees Parlement en de Europese politieke partijen zijn de sleutelfiguren in het politiseringsproces. Zij moeten die rol ook serieus nemen. Daarin moeten burgers beter worden geïnformeerd over de Europese samenwerking; moeten standpunten over het Europese proces worden uitgedragen; moet duidelijk zijn waar de EU voor staat, wat ze wel en wat ze niet is; en moet tijdig en consequent worden opgetreden en de verantwoordelijkheid worden genomen voor eigen beslissingen. Het parlement kan ook beter en actiever betrokken worden in het Europese besluitvormingsproces, door onder andere het spreekrecht van Europarlementariërs. Ook de politieke partijen in Nederland moeten Europa op hun politieke agenda plaatsen en het een onderdeel laten uitmaken van hun partijorganisatie.

Hetzelfde geldt voor het Europees Parlement en de EVP. Het Parlement moet meer en beter samenwerken met de nationale parlementen en de EVP moet haar uitgangspunten helder uitdragen. De delegaties in het Europees Parlement moeten met de delegaties in Nederland samenwerken, zodat die delegaties zowel van nationale als van Europese ontwikkelingen op de hoogte blijven. Dan kunnen zij de EU, met goede onderbouwingen, politiseren.

Europa kan dichterbij de burger gebracht worden door de bestuurslagen die het dichtst bij de burgers staan. Gezien de nabijheid van regionale en lokale bestuursniveaus zijn ze fundamenteel als het gaat om de informatiedoorstroming en de informatieverstrekking. Om dit te realiseren doet Europa er goed aan om informa-



tiēcampagnes op te zetten die duidelijk maken wat het belang van Europa is en die rekening houden met de specificiteit van elke regio.

Maatschappelijk middenveld, onderwijs en de media

De maatschappelijke organisaties kunnen vanwege hun betrouwbare en geloofwaardige status, en ook door hun vermogen om grote groepen burgers te bereiken, burgers informeren en met hen communiceren over de ontwikkelingen op Europees niveau.

In de communicatie met de burger komt ook het onderwijs een grote betekenis toe. Door meer voorlichting over de totstandkoming, de realiteit en onze afhankelijkheid en het belang van de EU alsmede door het bevorderen van uitwisselingsprogramma's, kunnen scholieren en studenten meer bij de EU worden betrokken.

Ook voor de media ligt een belangrijke opgave. De berichtgeving over Europese aangelegenheden is en blijft beperkt en fragmentarisch. Dat moet veranderen. Er moet in de media – (opinie)bladen, kranten, de televisie, radio, enzovoort – meer aandacht komen voor de EU, bijvoorbeeld in de vorm van 'Europa 24'; niet door middel van een 'Commissie-TV' met louter een propagandadoelstelling.

Kortom...

Europa is voor iedereen verschillend; de idee dat je mee mag doen en medeburger bent is wezenlijk. Om de burgers beter te bereiken en daarmee de legitimiteit van de EU te versterken, moet de verdeling van de verantwoordelijkheden duidelijk en transparant zijn voor de burger. De burger moet reële mogelijkheden krijgen om in het proces van de EU te participeren en invloed uit te oefenen; daartoe kan het Europese burgerschap dienen, maar dat moet zich verder ontwikkelen en daar is tijd voor nodig. De EU en het Europees beleid moeten meer en beter gepolitiseerd worden. Dat is een missie voor de EU en dat is een missie voor Nederland: de Nederlandse en de Europese politiek, het maatschappelijk middenveld, de media en het onderwijs.



## **6 | UITGEBREIDE SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN**

## 6.1 Centrale vraagstelling

Wat voor Europa willen wij? Om die vraag te beantwoorden moeten we kijken naar verleden, heden en toekomst. In het verleden zien we een rijke Europese traditie en cultuur en een Europa dat staat voor sterke waarden die ook nu nog actueel zijn. In het heden zien we afnemende betrokkenheid bij en zelfs acceptatie van Europa. In de toekomst zien we vraagstukken waarop nationale staten in hun eentje geen antwoord kunnen geven, waarvoor gemeenschappelijk beleid nodig is en waarin ambitie getoond moet worden om de uitdagingen aan te gaan.

De centrale vraag van dit rapport is dan ook: *‘Welke toekomst is vanuit christendemocratisch perspectief wenselijk voor de Europese Unie? En welke middelen zijn vanuit datzelfde perspectief geboden om de betrokkenheid van de burger bij de Europese Unie te verbeteren?’* Langs drie lijnen wordt een antwoord gezocht. Allereerst wordt stilgestaan bij de waarden die Europa vertegenwoordigt. Daarna kijken we naar de realiteit van de EU heden ten dage. Vervolgens wordt ingegaan op de ambities van de Europese Unie. Tot slot worden aanbevelingen gedaan om de relatie tussen de burger en de EU te versterken.

## 6.2 De Europese Unie als waardengemeenschap

Europa kent een lange en rijke geschiedenis. ‘Europa’ refereert aan geografische, historische en culturele erfenissen die hebben bijgedragen aan de Europese cultuur. Europa heeft veel te danken aan de joods-christelijk traditie, de Romeinse en Griekse cultuur en het humanisme. Deze hebben van Europa een gemeenschap gemaakt die gestoeld is op waarden. De gedeelde Europese cultuur te midden van alle verscheidenheid is gunstig voor *Gemeinsamkeitsglaube*. Zij versterkt het wederzijdse vertrouwen en de solidariteit binnen de Europese Unie.

De EU is een samenwerkingsverband van staten, waarin de burgers van de lidstaten ook burger van de Unie zijn. Zij onderscheidt zich, behalve door geografische en culturele kenmerken, door haar fundamentele principes, doelstellingen en taken. De Europese Unie heeft als onderliggend politiek doel het waarborgen van vrede, vrijheid en welvaart in Europa. Zij is opgericht om economische samenwerking en integratie te bevorderen, maar heeft zich in toenemende mate ontwikkeld tot een waardengemeenschap die gefundeerd is op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat. Deze vinden hun oorsprong onder meer in het EVRM, de Europese verdragen en het Handvest van de grondrechten van de EU. De Europese Unie is daarom vooral ook een waardengemeenschap.

De Europese Unie draagt deze waarden ook daadwerkelijk uit. Landen kunnen alleen deel uitmaken van de EU als zij voldoen aan de normen en regels, rechten en plichten waarin deze waarden tot uitdrukking komen. Europese landen die aan deze rechten en plichten voldoen, kunnen in principe tot de EU toetreden (Kopenhagen-criteria). De toetredingseisen waarborgen aldus dat alleen landen worden toegelaten tot de Unie die de Europese waarden onderschrijven. Binnen de EU kan door schorsing van bepaalde rechten, met inbegrip van de stemrechten in de Raad, en door bilaterale druk worden opgetreden tegen lidstaten die de Europese waarden schenden. Een gemeenschappelijk optreden van de Europese landen kan ook de rest van de wereld ertoe bewegen de fundamentele rechtstatelijke waarden en beginselen te erkennen en intern te respecteren.

### 6.3 Realiteit van de EU

Het Europese integratieproces begon kort na de Tweede Wereldoorlog. In die periode waren de machtsverhoudingen binnen Europa onzeker en instabiel; duurzame vrede werd slechts mogelijk geacht door vergaande economische en politieke samenwerking. De uitdagingen waarmee de Europese Unie vanaf het begin van haar geschiedenis is geconfronteerd, hebben Europese burgers grote voordelen gebracht: vrede, veiligheid, vrijheid, stabiliteit, democratie en welvaart. De waarde van de Europese samenwerking is onmiskenbaar; dat blijkt temeer nu de opkomende financiële onzekerheden in de wereld ook hun weerslag hebben gekregen op de EU. Zonder de Economische en Monetaire Unie, in het bijzonder de euro, zouden de gevolgen van de kredietcrisis Europa veel erger kunnen treffen.

Nederlandse burgers hebben de realiteit en de bijdrage van de Europese samenwerking vanaf het begin erkend. Hoewel uit cijfers nog steeds een grote betrokkenheid bij de Europese Unie naar voren komt, lijkt het draagvlak voor de Europese Unie niet-temin te zijn verzwakt. Daarbij gaat het niet zozeer om de idee 'Europa', maar meer de wijze waarop het integratieproces zich voltrekt. Van oorsprong ontleende dat proces zijn legitimiteit aan de welvaart, vrede en stabiliteit die het bood. Het grijpt nu steeds meer in het dagelijkse leven van Europese burgers in en kan daarom niet meer uitsluitend op grond van specifieke beleidsresultaten worden gelegitimeerd. Een bestendig toekomstbeleid voor de EU vergt zuivere inhoudelijke prioriteiten en intenties. Duidelijk moet zijn welke doelen de regering nastreeft, welke keuzes zij maakt en waar zij bereid is concessies te doen. Dit beleid moet tijdig politiek en maatschappelijk worden bediscussieerd en vervolgens aan de burger overgebracht. Het 'probleem' van de EU is ook het beeld dat burgers bij de Europese samenwerking hebben: bureaucratisch, geldverspillend en een overmaat aan regelgeving. Dat beeld heeft de EU onder meer doordat zij vaak, maar wel ten onrechte, als verantwoordelijke is aangewezen voor beslissingen waarmee de lidstaten zelf hebben ingestemd.

Als antwoord op de zorgen van de Europese burgers en om de Europese samenwerking te bevorderen, zijn de lidstaten in 2007 het Verdrag van Lissabon overeengekomen. De intentie van het verdrag is een democratischer en efficiënter Europa met een sterkere fundering in waarden en een sterkere positie op het wereldtoneel. Het Europees Parlement en de nationale parlementen krijgen meer zeggenschap. Er komt meer inspraak voor de burger (burgerinitiatief) en meer duidelijkheid over wat op Europees niveau en wat op nationaal niveau moet worden geregeld (zoals het protocol over diensten van algemeen belang). Ook het bestuur van de EU wordt beter gestructureerd. Het Verdrag van Lissabon verduidelijkt en versterkt de democratische waarden en doelstellingen die aan de EU ten grondslag liggen. Deze waarden laten de Europese burgers, maar ook de wereld, zien wat de EU te bieden heeft. Het verdrag introduceert flexibeler functionerende instellingen die de Unie van 27 lidstaten kunnen 'regeren'. Het voert vereenvoudigde werkwijzen en stemprocedures in en meer mogelijkheden om actie te ondernemen op terreinen waar uitdagingen voor de EU liggen. De besluitvorming wordt doeltreffender en efficiënter. In dit verdrag wordt de rol van de EU op het wereldtoneel versterkt. Daartoe krijgt de Unie een Hoge Vertegenwoordiger, rechtspersoonlijkheid, een solidariteits- en gemeenschappelijke verdedigingsclausule en de mogelijkheid tot permanente gestructureerde samenwerking.

Het Verdrag van Lissabon moet door alle lidstaten worden geratificeerd, voordat het ingevoerd kan worden. In Nederland is het al geratificeerd. Het streven is om dit proces voor 1 januari 2009 te hebben afgerond. Echter, Ierland heeft in een referendum het Verdrag van Lissabon afgewezen. Ten tijde van de publicatie van dit rapport is het nog onduidelijk of en wanneer het verdrag inwerking zal treden.

## 6.4 Ambities van de EU

Wat is de toekomst van Europa? Waar gaat Europa heen? De ambities van de EU zijn de ambities van Nederland. We kunnen ze niet alleen realiseren.

De Unie kent van oudsher veel uitdagingen, waarop zij in de loop van tijd grotendeels een antwoord heeft kunnen formuleren. De resultaten uit het verleden kunnen echter geen garantie bieden voor de toekomst. De EU moet ter beantwoording van de vraagstukken van de toekomst samen met de lidstaten gericht zijn op hetzelfde doel, maar ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. EU en lidstaten moeten beter samenwerken én de burgers daarbij betrekken. De hedendaagse en toekomstige vraagstukken vragen om een beter Europa, wat soms meer, soms minder en soms een ander Europa betekent. In het gemeenschappelijk optreden dient de Europese Unie een leidende rol te hebben en moeten de lidstaten daartoe de nodige inspanningen leveren. Effectiviteit is nodig, om de uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Alleen dan kunnen de vraagstukken tot een oplossing worden gebracht die

een belofte van verworvenheden voor de toekomst in zich draagt. Het Verdrag van Lissabon beoogt die effectiviteit te realiseren.

De in dit rapport uitgewerkte ambities zijn verbonden met grensoverschrijdende beleidsterreinen waarop meer Europese samenwerking nodig is. Het gaat hierbij onder meer om nieuwe economische vraagstukken (zoals neergelegd in de Lissabon Strategie) alsmede om de huidige veiligheidsuitdagingen. Voor een deel vloeien deze uitdagingen voort uit de traditionele doelstellingen van de EU. Deze selectie is geen uitputtende lijst. Er zijn tal van andere terreinen waar grote ambities voor de EU liggen: landbouw, begrotingsbeleid, voltooiing van de interne markt, ontwikkelings-samenwerking, etc. Daar gaat dit rapport niet op in; in latere studies kunnen deze onderwerpen eventueel aan de orde komen. De voltooiing van interne markt is bij verschillende ambities ter sprake gekomen.

Dit alles neemt niet weg, dat we in Nederland ook het nodige zelf kunnen en willen regelen. Pensioenen, wonen, sociaal-economisch beleid, onderwijs en gezondheidszorg zijn terreinen waar primair lokaal, regionaal of nationaal beleid wenselijk is. Op deze terreinen is de nationale of lokale overheid aan zet, niet zelden samen met sociale partners.

#### **6.4.1 Buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid**

Het bewaren van vrede en veiligheid, de bescherming van gemeenschappelijke waarden, de ontwikkeling van democratie en de eerbiediging van mensenrechten en rechtstaat zijn de belangrijkste doelstellingen van het GBVB. De EU moet eendrachtig en eenduidig optreden. Het belang van een dergelijk optreden is duidelijker dan ooit. Het conflict tussen Georgië en Rusland heeft het belang van eenstemmigheid in de EU nogmaals duidelijk gemaakt. Een Europese veiligheidsstrategie moet een veiligheidsbegrip inhouden, waartoe ook politieke, economische, sociale en interculturele inspanningen behoren, om conflicten te depolariseren en op te lossen. Dat veiligheidsconcept moet in een later stadium de basis vormen van een Europees defensiebeleid. Om Europa met één stem en gericht te kunnen laten optreden, is de ratificatie van het Verdrag van Lissabon cruciaal.

#### **6.4.2 Innovatie en technologische vooruitgang**

Op het gebied van innovatie en technologische vooruitgang is er nog niet voldoende vooruitgang geboekt. De EU moet zich door middel van onderzoeksprogramma's richten op de belangrijkste maatschappelijke kwesties en meer en efficiënter investeren in onderzoek, creativiteit, innovatie en hoger onderwijs. Er moet een ruimte van kennis worden gecreëerd, met de nadruk op onderwijs en levenslang leren, en de onderzoeksinspanningen moeten effectiever en doelgerichter. De nadruk moet liggen op nieuwe uitdagingen. De belemmeringen voor het 'vrije verkeer van kennis' moeten worden verwijderd en de grensoverschrijdende mobiliteit moet verder worden

gestimuleerd. De EU moet zich inzetten voor de totstandkoming van een eenduidig recht op het Intellectueel Eigendom. Bovendien moet er een gemeenschappelijke infrastructuur worden ontwikkeld voor wetenschappelijk onderzoek, waarbinnen nationale onderzoeksprogramma's op Europees niveau beoordeeld moeten worden.

#### **6.4.3 Klimaat**

Ook op het gebied van klimaat moet de EU samen met de lidstaten een correcte toepassing van en een adequaat toezicht op de naleving van Europese milieuwetgeving bewerkstelligen. Economische groei en een gezonder milieu moeten beter op elkaar worden afgestemd; er moet gewerkt worden aan de realisatie van de doelstellingen.

#### **6.4.4 Energie**

De EU moet tezamen met de lidstaten energiebesparingsprojecten stimuleren en leveringszekerheid van energie bevorderen. Daarbij moet de EU in haar beleid investeren in energie-infrastructuren om de Europese afhankelijkheid van ingevoerd gas en olie te verminderen. Zij moet solidaire energiebetrekkingen realiseren tussen de lidstaten, maar daarbij de verantwoordelijkheden van elke lidstaat respecteren. Elke lidstaat dient zelf te kunnen beslissen over de energiemix die hij wil hanteren. Wel moeten de lidstaten zich inzetten voor een zo groot mogelijk aandeel van duurzame energie. Biobrandstoffen mogen alleen worden ondersteund als er duidelijke normen en certificering zijn om te garanderen dat ze duurzaam zijn en niet ten koste gaan van de voedselvoorzieningszekerheid in de wereld. Ook de mogelijkheden van kernenergie moeten worden benut.

#### **6.4.5 Grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme**

Voor het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme moet een duidelijk en stabiel kader worden vastgelegd voor de samenwerking tussen politie, justitie en douane en deze samenwerking moet worden verbeterd. Europol en Eurojust moeten volledig worden ingezet en verder worden ontwikkeld. De justitiële autoriteiten moeten grensoverschrijdend doelmatiger, beter en effectiever samenwerken. De samenwerking door middel van wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken moet worden geïntensiveerd. De buitengrenzen van de Unie moeten beter worden bewaakt. Hiervoor is het Verdrag van Lissabon van groot belang.

#### **6.4.6 Asiel en migratie**

Asiel en migratie hebben een sterk grensoverschrijdend karakter en raken mensen rechtstreeks. Een Europa met open binnengrenzen kan zich niet permitteren dat de lidstaten ten opzichte van de bescherming van de buitengrenzen en het beleid inzake migratie en asiel te ver uit elkaar liggen. Er moet een integraal Europees migratie- en asielbeleid komen, dat een aanvulling vormt op het beleid van de lidstaten. Het beheer van de migratiestromen vraagt om duidelijke normen inzake asiel- en migratiebeleid. Bovendien moet dat beleid een geharmoniseerde, in duur beperkte



asielprocedure introduceren. Voor de bestrijding van illegale immigratie en voor een deugdelijk beheer van migratiestromen moet de EU samenwerken met derde landen en een toekomstgericht preventiebeleid ontwikkelen dat via economische ontwikkelingsprojecten en andere acties de komst van illegale immigratie kan bestrijden. Er is een gezamenlijk visumbeleid nodig dat betere controle van de binnenkomst van burgers van derde landen mogelijk maakt. Om te kunnen garanderen dat geweigerde asielzoekers snel en zonder onnodige bureaucratie kunnen worden teruggestuurd naar het land van herkomst, moet de EU het sluiten van ‘terugnameovereenkomsten’ met derde landen versterken. Zij moet bovendien ‘terugnameclausules’ opnemen in handels- en associatieovereenkomsten. Het asielbeleid van de Unie hangt onlosmakelijk samen met een gemeenschappelijk migratiebeleid, dat gefundeerd moet zijn op de bestrijding van illegale immigratie.

#### **6.4.7 Modernisering van de verzorgingsstaat**

De globalisering dwingt Europa tot versterking van zijn internationale concurrentievermogen en modernisering van zijn economie. De EU wordt van buitenaf geconfronteerd met een verheving van de internationale concurrentie en de internationalisering van de economie. Van binnenuit wordt zij geconfronteerd met de invloeden van de Europese economische en politieke integratie zelf en de geleidelijke maar ingrijpende veranderingen in de demografische opbouw van de bevolking, zoals ontgroening en vergrijzing. Deze ontwikkelingen zullen verregaande consequenties hebben voor de Europese economie en haar vermogen om Europese welzijnssystemen te financieren.

Het opvangen van de gevolgen van deze ontwikkelingen is een van de belangrijkste uitdagingen voor de EU. De ambitie is om goed voorbereid te zijn op deze vraagstukken. Voor het realiseren van deze opdracht is in de eerste plaats en vooral met het oog op onze concurrentiepositie in de globaliserende wereld, de voltooiing van de interne markt van groot belang. In de tweede plaats vraagt deze opdracht om modernisering van onze verzorgingsstaat en hervorming van ons sociaal stelsel. Deze modernisering leidt vervolgens tot een nieuw vraagstuk, niet zo zeer voor de Europese Unie in het algemeen maar meer voor Nederland zelf.

Een belangrijk vraagstuk voor de toekomst is in hoeverre onze collectief gefinancierde sociale systemen (pensioenen, zorg, sociale zekerheid) in de huidige vorm behouden kunnen blijven. De Europese wetgever (de lidstaten) is in het kader van publieke voorzieningen beperkt bevoegd. Toch kunnen lidstaten bij de samenstelling van die voorzieningen te maken krijgen met (directe of indirecte) voorwaarden die uit de interne marktregels en regels inzake staatssteun voortvloeien. Voor Nederland is het de uitdaging om zoveel mogelijk in lijn met onze nationale voorkeuren de noodzakelijke hervormingen door te voeren, zonder daarbij het belang van (de

economische en financiële stabiliteit van) de EU te ondermijnen of de werking van de interne markt en de concurrentiepositie van de EU te bemoeilijken.

Dat dit kan bleek bij de invoering van het huidige zorgbeleid. Daarbij zocht Nederland, ten behoeve van ons eigen stelsel, de grenzen van het Europees recht op en probeerde het de ruimte voor eigen inbedding van de publieke diensten volledig te benutten. Nederland moet bovendien Europese regels niet onnodig te strikt interpreteren, zodat dat ten koste gaat van onze eigen traditionele stelsels. De ambitie is nu om dat ook op andere terreinen te realiseren, zoals op dat van woningbouwverenigingen. De inbedding van de maatschappelijke taken van de corporaties moet in overeenstemming zijn met de regels inzake mededinging, vrij verkeer en staatssteun. In het geval van de corporaties lijkt een stelsel afdoende waarin een duidelijke scheiding bestaat tussen de commerciële activiteiten en diensten in het kader van het algemeen belang.

#### **6.4.8 Subsidiariteitsbeginsel**

Het subsidiariteitsbeginsel reguleert de verdeling van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten, waarbij een algemeen richtsnoer wordt gegeven voor de praktische taakverdeling. De christendemocratie hanteert ook wel de term gespreide verantwoordelijkheid. Dit beginsel is zowel van belang in de verticale relatie – de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het lokale, het regionale, het statelijke en het Europese niveau – alsook in de horizontale relatie – tussen de verschillende instanties.

Het subsidiariteitsbeginsel bepaalt dat regelgeving zo dicht mogelijk bij de burgers, dus op het laagst mogelijke niveau tot stand moet komen. Buiten de exclusieve bevoegdheden van de EU geeft het aan, op basis van een beoordeling van schaalvoordelen of grensoverschrijdende externe effecten, wat de Europese Unie en wat de lidstaten moeten regelen. Het kan ook betekenen dat de EU en de lidstaten - via een proces van zelfreflectie - onderzoeken of sommige beleidsterreinen niet beter van het Europese zouden kunnen worden teruggeheveld naar het nationale niveau, en omgekeerd. De Europese Unie moet dan kijken voor welke onderdelen van het gemeenschappelijk beleid de lidstaten weer zelf de verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen en op welke terreinen zij die juist moeten overdragen aan de EU.

De verdeling van verantwoordelijkheden is in de meeste gevallen in de verdragen vastgelegd of via subsidiariteitstoets geregeld. Desalniettemin is niet uingesloten dat Europese wetgevingsvoorstellen zich in bepaalde gevallen toch uitstrekken tot beleidsterreinen die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. Het subsidiariteitsbeginsel is immers primair een ordenende idee, die in concrete gevallen altijd om een (politieke) interpretatie vraagt. Het kan wellicht wel de richting bepalen, alsmede de criteria voor het debat, maar dwingt zelden tot eenduidige uitkomsten

en heeft een sterke politieke dynamiek. Het is derhalve de taak van de nationale overheid en het parlement om de wets- en beleidsvoorstellen van de EU kritisch te bekijken en te beoordelen of deze werkelijk gewenst en noodzakelijk zijn. Daartoe moeten zij de subsidiariteitstoets tijdig inzetten. Dan kan Nederland de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de mensen houden en daarmee effectief inspelen op de ruimte die het subsidiariteitsbeginsel biedt voor het behoud van de eigen culturele voorkeuren.

## **6.5 De burger en Europa**

De Europese Unie heeft zeer uiteenlopende taken op zich genomen die het leven van de burger op velerlei gebied, ook op het persoonlijke, beïnvloeden. Het is vooral de gedaantewisseling van de EU die de legitimiteit van haar beleid onder druk heeft gezet. De Europese samenwerking moet voortdurend geworteld zijn in het vertrouwen en de steun van burgers. Daar is de legitimiteit van de EU onlosmakelijk mee verbonden.

Die legitimiteit moet worden versterkt, mede door meer duidelijkheid omtrent de verdeling van verantwoordelijkheden, door een grotere en meer reële participatie van burgers en door meer en betere politieke en maatschappelijke discoursen over de EU. Burgers moeten meer en beter betrokken worden bij de EU, opdat zij zich bewuster zijn van het belang en de realiteit van de Europese samenwerking.

### **6.5.1 Afbakenen**

Nederland moet duidelijkheid verschaffen over wat de EU wel en wat zij niet is. Met andere woorden, Nederland moet verantwoordelijkheid nemen voor eigen keuzes, bewust omgaan met de zorgen van burgers en zich sterk maken voor een duidelijke markering van onderwerpen waar de EU mag optreden en onderwerpen waar dat optreden, mede gelet op de zorgen en onzekerheden van burgers, niet wenselijk is. Het subsidiariteitsbeginsel kan dan enige duidelijkheid geven.

Maar voor een grotere betrokkenheid van burgers en daarmee een betere legitimatie van de Europese Unie is meer nodig dan een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden. Daarvoor is nodig dat burgers zich een onderdeel voelen van de politieke gemeenschap. Ze moeten bovendien weten waar het proces van de Unie over gaat, wat het beoogt en hoe het zijn doelstellingen realiseert.

### **6.5.2 Participeren**

De Europese democratie moet streven naar een zo hoog mogelijke participatie van burgers; de rol van de burger is onmisbaar. Om het maatschappelijk draagvlak en de participatie te versterken moet de EU haar publieke ruimte – een ruimte waarbinnen burgers, individueel dan wel in groepsverband, in het Europese besluit- en

beleidsvormingsproces kunnen participeren – tot een levendige ruimte maken die openstaat voor alle EU-burgers.

#### Europees burgerschap

In die publieke ruimte is dat recht hun ook op basis van het Europese burgerschap gegeven en met het Verdrag van Lissabon wordt het via het zogenaamde burgerinitiatief versterkt. Op grond van dit burgerschap mogen burgers van de Unie niet gediscrimineerd worden op grond van hun nationaliteit en mogen ze deelnemen in verkiezingen voor het Europees Parlement. Ze kunnen verzoekschriften indienen bij het Europees Parlement en zich voor klachten over wanbeheer van Europese instellingen en organen wenden tot de Europese ombudsman. Ze kunnen aanspraak maken op de vier vrijheden en profiteren daarmee van de voordelen van de interne markt. Deze burgers genieten ook alle rechten die in het Handvest van de Grondrechten van de EU zijn neergelegd.

Het burgerschap van de Unie is een realiteit op schrift; er is nog een weg te gaan voordat het ook een gevoelsdimensie krijgt. Het moet zich, zoals ook het Nederlandse burgerschap heeft moeten doen, ontwikkelen en daarmee voor burgers van de Unie een realiteit worden.

#### Debat in de Europese publieke ruimte

In de Europese publieke ruimte is debatteren cruciaal. In deze ruimte moet de EU onderworpen worden aan maatschappelijke en politieke aandacht: de EU moet gepolitiseerd worden. In dit politiseren zijn het uitdragen van standpunten over het Europese proces, de houding van de politiek, de rol van het Europees en Nederlandse parlement en de mogelijkheden die zij in het Europese proces toekomen – spreekrecht voor parlementsleden – van groot belang. De politiek en de regering moeten duidelijk zijn over de standpunten die zij innemen. Zij moeten duidelijk maken dat zij als lidstaat van de EU een onderdeel van de Europese wetgever en dus medebeslissers zijn in het Europee besluitvormingsproces. Zij moet daarnaast tijdig en consequent reageren, eigen verantwoordelijkheid nemen, een helder beleid voeren en dat beleid motiveren. De regering moet haar verantwoordelijkheid nemen en deze niet telkens onnodig op de EU afschuiven. Doet zij dat wel dan valt niet te verwachten dat de burgers positief over Europa zullen oordelen. Als de politiek en het bestuur de legitimering van het Europees beleid kunnen verbeteren, kunnen burgers kennis, vertrouwdheid met en besef van Europese onderwerpen ontwikkelen waardoor ze zich op langere termijn ook meer met de EU verbonden voelen.

Ook de politieke partijen moeten meer aandacht besteden aan de Europese Unie. De Europese integratie moet daadwerkelijk een onderdeel worden van de partijorganisaties. Hiervoor is onder meer het doorzetten van de groeiende samenwerking en afstemming tussen de parlementaire fracties in Nederland en de Europese delegaties wenselijk, bijvoorbeeld door het verder intensiveren van formele overleggen, informele en formele contacten via internationale secretarissen die functioneren als schakel tussen politici en partijleiders en contacten met gelijkgestemde partijen

in andere landen. Ten behoeve van de nationale politieke integratie van Europees beleid en ter bevordering van de vorming van een Europees politiek domein, moeten deze contacten worden gestimuleerd. Partijpolitieke wetenschappelijke denktanks kunnen daartoe gezamenlijk het initiatief nemen tot Europese publicaties, campagnes en debatten.

Maatschappelijk middenveld, media en onderwijs

Het debat over de EU mag niet beperkt zijn tot de politieke leiders en de traditionele deelnemers. De burgers, de civiele samenleving, de sociale partners, de nationale parlementen en de politieke partijen moeten bij het debat worden betrokken.

Maatschappelijke organisaties kunnen, als schakel tussen de overheid en de burger, meer betrokken zijn bij het Europees beleid en maatschappelijke belangen en opvattingen binnen de EU vertegenwoordigen. Zij kunnen bijeenkomsten, campagnes en debatten organiseren en daarmee in de Europese publieke ruimte de schakel vormen tussen burgers en de EU. Maatschappelijke organisaties kunnen deelgenoot zijn aan discussies met het Europees parlement of parlementaire delegaties, om zo de stem van hun achterban in het Europese proces te laten horen. Dan is het net alsof burgers zelf aan dat proces deelnemen; mits 'ieder stem' evenredig vertegenwoordigd wordt. Ook kerken kunnen door hun globale verbondenheid een waardevolle bijdrage leveren.

Het debat over de toekomst van Europa is ook een debat over de toekomst van Nederland en zijn nationale positie. Media-aandacht voor en -betrokkenheid bij het debat zijn belangrijk voor het legitimeren van het EU-beleid. Televisiedebatten tussen de belangrijkste politieke voorlieden, mogelijk door miljoenen Nederlandse burgers bekeken, zijn daarvoor belangrijk. Nationale partijleiders en Nederlandse Europarlementariërs, onafhankelijke publicisten, commentatoren en intellectuelen moeten in die televisie-, radio- en krantendebatten hun standpunten omtrent de EU verdedigen en discussiëren over andere standpunten.

Concreet moeten de EU en de Nederlandse overheid proberen bij omroepen en andere media aandacht te wekken voor de Europese integratie. Nieuwe communicatietechnologieën kunnen de EU en de Nederlandse overheid van dienst zijn in hun eigen voorlichtingsbeleid. Hierbij kunnen de media bijdragen tot de versteviging van de legitimiteit van Europees beleid.

De participatie van burgers kan ook worden bevorderd door het onderwijs, al vanaf de vroege jaren. Door het organiseren van debatten en bijeenkomsten op universiteiten, scholen of elders kan de 'toekomst' van Nederland bewuster worden gemaakt van het belang van de EU en krijgt zij de mogelijkheid om over dat belang te discussiëren.

### 6.5.3 Communiceren

Uitwisseling van informatie is cruciaal in een gezonde democratie, die slechts kan gedijen als de burgers weten wat er gaande is en volwaardig kunnen participeren. Het informeren van burgers over de geschiedenis, de doelstellingen en de ambities van de EU, en het uitdragen van standpunten, opvattingen en verwachtingen van de ‘politiek’ zijn daarbij doorslaggevend.

#### Informeren van burgers

De taak van de politiek in de communicatie met burgers betekent meer aandacht voor de Europese Unie, betekent politiseren van het Europese beleid. De regering, het parlement, de politieke partijen, het Europees Parlement en de Europese politieke partijen zijn de sleutelfiguren in het politiseringsproces. Zij moeten die rol ook serieus nemen. In het proces van politisering moet de landelijke politiek met een goede uitleg aangeven wat de waarde is van Europa, met concrete voorbeelden. Daarin moeten burgers beter worden geïnformeerd over de Europese samenwerking; moeten standpunten over het Europese proces worden uitgedragen; moet duidelijk zijn waar de EU voor staat, wat ze wel en wat ze niet is; en moet tijdig en consequent worden opgetreden en de verantwoordelijkheid worden genomen voor eigen beslissingen. Het parlement kan ook beter en actiever betrokken worden in het Europese besluitvormingsproces, door onder andere het spreekrecht van Europarlementariërs. Ook de politieke partijen in Nederland moeten Europa op hun politieke agenda plaatsen en het een onderdeel laten uitmaken van hun partijorganisatie.

Hetzelfde geldt voor het Europees Parlement en de EVP. Het Europees Parlement moet meer en beter samenwerken met de nationale parlementen en de EVP moet haar uitgangspunten helder uitdragen. De delegaties in het Europees Parlement moeten hun samenwerking met de fracties in het Nederlandse parlement voortzetten en versterken, zodat die delegaties zowel van nationale als van Europese ontwikkelingen op de hoogte blijven. Dan kunnen zij de EU, met goede onderbouwingen, politiseren.

Europa kan dichterbij de burger gebracht worden door de bestuurslagen die het dichtst bij de burgers staan. Gezien de nabijheid van regionale en lokale bestuursniveaus zijn ze fundamenteel als het gaat om de informatiedoorstroming en de informatieverstrekking. Om dit te realiseren doet Europa er goed aan om informatiecampagnes op te zetten die duidelijk maken wat het belang van Europa is en die rekening houden met de specificiteit van elke regio.

#### Maatschappelijk middenveld, onderwijs en media

De maatschappelijke organisaties kunnen vanwege hun betrouwbare en geloofwaardige status, en ook door hun vermogen om grote groepen burgers te bereiken, burgers informeren en met hen communiceren over de ontwikkelingen op Europees niveau.

Het onderwijs kan door meer voorlichting over de totstandkoming, de realiteit en onze afhankelijkheid en het belang van de EU alsmede door het bevorderen van uitwisselingsprogramma's, scholieren en studenten meer bij de EU betrekken.

Ook voor de media ligt een belangrijke opgave. De berichtgeving over Europese aangelegenheden is en blijft beperkt en fragmentarisch. Dat moet veranderen. Er moet in de media – (opinie)bladen, kranten, de televisie, radio, enzovoort – meer aandacht komen voor de EU, bijvoorbeeld in de vorm van 'Europa 24'; niet door middel van een 'Commissie-TV' met louter een propagandadoelstelling.





## LITERATUURLIJST

Aarts en van der Kolk 2005. K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese Grondwet*, Amsterdam, Bert Bakker, 2005;

Advies EESC 2006. Advies van het EESC, *Op weg naar de Europese kennismaatschappij, De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de Lissabon-strategie*, 2006/C 65/18;

Advies Europese Commissie 2007. *Europa hervormen voor de 21e eeuw*, Advies van de Europese Commissie uit hoofde van artikel 48 VEU over het bijeenroepen van een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten met het oog op een wijziging van de Verdragen, Brussel, 13 juli 2007, (OR. fr);

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

AIV Advies 2006. AIV Advies, *Europa een Prioriteit! No. 52*, November 2006;

Algemeen Verslag 2005. EU, *Algemeen Verslag 2005*, Politie- en douanesamenwerking;

Algera en Sluijs 2007. W.T. Algera en J.J.M. Sluijs, 'Marktordening in de gezondheidszorg', *SEW* 2007, 90, p. 177;

Appreciatie regering 2006. EU-uitbreiding. *Appreciatie van de regering van de mededeling 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007' en van de voortgangsrapporten van de Europese Commissie over de kandidaat-lidstaten van de EU en de landen van de Westelijke Balkan met toetredingsperspectief*, 28 november 2006, DIE-1679/06.

Barents 1999. R. Barents, *Het verdrag van Amsterdam in werking*, Europese Monografieën 62, Deventer: Kluwer, 1999;

Barents 2000. R. Barents, *De tabaksrichtlijn in rook opgegaan*, *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 2000 p.327-331;

Barents en Brinkhorst 2006. R. Barents en L. J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, 12e druk, Deventer, Kluwer, 2006;

Berry 1989. J.M. Berry, *The Interest Group Society*, 2nd edition, Glenview Illinois: Scott, Foresman and Company, 1989;

Beyers 2002. J. Beyers, *Gaining and Seeking Access: The European Adaptation of Domestic Interest Associations*, *European Journal of Political Research*, 2002, 41: 585-612;

Bieber et al. 1985. R. Bieber, J.P. Jacqué en J.H.H. Weiler, *An Ever Closer Union. A Critical Analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*, Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1985;

Boelhouwer et al. 2006. P.J. Boelhouwer et al, 'De toekomstige ontwikkeling van woningcorporaties en enkele juridische dilemma's', *Bouwrecht*. 43e jaargang, Nr. 8, Augustus 2006, pp. 716-722;

Breimer 2006. Toespraak prof. D.D. Breimer, Rector Magnificus Universiteit Leiden, *De Europese universiteit: kritische massa en kritische diversiteit*, september 2006.;

Burkens en Kummeling 1993. M.C. Burkens en H.R.R.M. Kummeling (red.), *EG en grondrechten*, Zwolle, 1993;

Carozza 2003. P.G. Carozza, *Subsidiarity as a structural principle of human rights law*, *The American Journal of International Law* 97, 2003;

CDA 1999. *Discussiepaper voor de CDA-conferentie op 19 november 1999*;

CDA Commissie Buitenland 2005. *CDA Commissie Buitenland, Nota Internationale samenwerking, Een brede agenda*;

CDA Europa Manifest 2006. *Europa Manifest, CDA Manifest over de toekomst van Europa, vastgesteld door het CDA Partijcongres van 20 mei 2006*;

CDA Europa Platform. *CDA Europa Platform, Trots op Europa*;

CDA Verkiezingsprogramma 2006-2011;

CECODHAS 2007. *CECODHAS, Housing and European Union Policies. Current Issues and Future Challenges, Special Edition of 'Exchange'*. Spring 2007, No 4;

Coalitieakkoord 2007. *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007*;

Conclusies van het Voorzitterschap juni 2007. Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Brussel, 21 en 22 juni 2007;

Conclusies van het Voorzitterschap maart 2000. Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon, 23 en 24 maart 2000;

Conclusies van het voorzitterschap maart 2002. Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Barcelona, 15 en 16 maart 2002.;

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

Conclusies van het Voorzitterschap maart 2008. Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Brussel, 13/14 maart 2008;

Conclusies van Voorzitterschap juni 1999. Conclusies van Voorzitterschap, Europese Raad van Keulen, 3 en 4 juni 1999;

Council and Commission Decision 1997. Council and Commission Decision, Energy Charter Treaty and the Energy Charter Protocol on energy efficiency and related environmental aspects, 98/181/EC, ECSC, Euratom, 23 September 1997;

Couwenberg 1994. S.W. Couwenberg, Europese integratie, culturele identiteit en subsidiariteit, in: L. Tomesen en G. Vossen, Denken over cultuur in Europa, Houten/Zaventem, 1994;

CPB 2003. Centraal Planbureau, Four Futures of Europe, 2003;

CPB 2008. Centraal Planbureau, The Internal Market and the Dutch Economy: Implications for trade and economic growth, 2008, document 168;

CPB en SCP 2005. CPB en SCP, Bestemming Europa, Immigratie en Integratie in de Europese Unie, Europese Verkenning 2, Bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2005;

CPB en SCP 2007. CPB en SCP, Marktplaats Europa. Vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie, Europese Verkenning 5, 2007, Den Haag;

CPB en SCP 2008. CPB en SCP, Europa's bureu. Europees nabuurschap en de publieke opinie over de Europese Unie (Europese verkenning 6), Den Haag: 2008;

Crosby 2002. S Crosby, The new Tobacco Control Directive: an illiberal and illegal disdain for the law, *European Law Review* 2002 p.177-193;

Dahl 1956. R.A. Dahl, A preface to democratic theory: How does popular sovereignty function in America, Chicago: University of Chicago Press, 1956;

Dahl 1963. R.A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, London: Yale University Press, 1971. N. Polsby, *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale University Press, 1963;

De Beus 2006. Jos de Beus, Het grote Europese gedrang. Hoe Nederland schippert tussen Europese schaalvergroting en nationalistische terugslag, Amsterdam, Vereniging Democratisch Europa, 2006.

De Búrca 1998. G. de Búrca, The principle of subsidiarity and the court of justice as an institutional actor, *Journal of Common Market Studies* 36, 1998;

De Burca 1999. G. De Burca, Reappraising subsidiarity's significance after Amsterdam, Harvard Jean Monnet Working Paper, Nr. 7/99, Harvard Law School, Cambridge, p. 3;

De Burca 2000. G. de Burca, Differentiation Within the 'Core'? The Case of the Internal Market, in: G. de Burca and J. Scott (eds), *Constitutional Changes in the EU – From Uniformity tot Flexibility?*, Oxford, 2000;

De Lange 2008. E. de Lange (lid EVP-fractie van het EP), Europese Bluecard geeft problemen in grensregio's, 16 juli 2008;

De Lange en Prechal 1994. L. de Lange en S. Prechal, *NJB* 1994, p. 650-653;

Deltacommissie 2008. Samen werken met water, Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst, *Bevindingen van de Deltacommissie* 2008;

De Vries 2005. S.A. de Vries, *Tensions within the Internal Market - The Functioning of the Internal Market and the Development of Horizontal and Flanking Policies* (diss.), Groningen: Europa Law Publishing 2005;

De Vries 2006. S.A. de Vries, De relatie tussen de Europese interne markt en de bescherming van consumenten: tijd voor ontspanning?, *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken* 2006-6, p. 183-192;

De Vries 2006. S.A. de Vries, 'Patiëntenzorg in Europa na Watts: wiens zorg?', *SEW* 2006, 70, p. 132-140;

Dekker et al. 2002. P. Dekker et al., Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs, 2002. Bijlage bij: de staat van de Europese Unie 2003. Den Haag: SCP;

Directorate-General for Research 2003. European Commission, Third European report on S&T indicators, Towards a Knowledge-based Economy, 2003;

Donner 2003. Toespraak Minister Donner, ter gelegenheid van de officiële opening van Eurojust op 29 april 2003 in Den Haag;

Donner 2004. Lezing door minister Donner bij conferentie van de Staten-Generaal, over het thema "Europese strafrechtelijke ruimte" op 2 en 3 september 2004, Den Haag;

Drijber 2007. B.J. Drijber, Modernisering van het Uitvoeringsmodel voor pensioenregelingen - Grenzen en mogelijkheden vanuit mededingingsrechtelijk en Europees-rechtelijk perspectief, 22 maart 2007, te vinden op [www.minszw.nl](http://www.minszw.nl) [www.minszw.nl](http://www.minszw.nl);

Drijber 2007a. B.J. Drijber, Interne markt en publieke voorzieningen: een schijntegenstelling, SEW 2007, 129;

Drijber en Saanen-Siebenga 2003. B.J. Drijber en N. Saanen-Siebenga, Financiering van openbare diensten na Altmark, NTER 2003, p. 253-258;

Economic Policy Committee 2003. Economic Policy Committee, The impact of ageing populations on public finances, EPC/ECFIN/407/04, Brussels, 22 October 2003;

Eerste Kamer Toekomst van de EU (2005). Eerste Kamer, Commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties, De (Nederlandse) Toekomst van de Europese Unie, Openbare Hoorzitting, Inleidende Verklaring door Dr. H.O.C.R. Ruding, 31 oktober 2005;

Elsevier augustus 2008. Elsevier, Eurlings niet bang voor Brussels 'nee' snellere trein, 1 augustus 2008.

Elsinga et al. 2006. M. Elsinga, M. Haffner en H. van der Heijden, 'EU-proof social housing in the Netherlands', Paper for the ENHR-conference in Slovenia, 2006;

EPP Action Programme 2004-2009. European People's Party, Action Programme 2004-2009 (Approved by EPP Congress of 4-5 February 2004);

EPP Combatting Climate Change. EPP, Combatting Climate Change, Our Responsibility for Future Generations, Adopted by the EPP Political Bureau on 7 February 2008 in Madrid;

EPP Tackling the Demographic Challenge. EPP, Tackling the Demographic Challenge – Solutions for the Ageing of our Societies, Adopted by the EPP Political Bureau on 15 May 2008 in Brussels;

Eurobarometer 2006. Flash Eurobarometer over het witboek, No 189a: EU Communication and the Citizens (het veldwerk is verricht in september 2006);

Eurobarometer 2006a. Europese Commissie, Standaard Eurobarometer 65, 2006b;

Eurobarometer 2007b. Eurobarometer 67 Lentemeting 2007, E8409, juli 2007;

Eurobarometer 2008. Europese Commissie, Eurobarometer: Public opinion in the European Union, Report nr. 69, Spring 2008;

Eurobarometer, Post-referendum survey in Ireland. Europese Commissie, Flash Eurobarometer: Post-referendum survey in Ireland, juli 2008;

European Commission 2007. European Commission (External Relations), The European Union: Furthering Human Rights and Democracy across the Globe, 2007;

European Security Strategy 2003. A secure Europe in a better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003;

Europees Parlement 2005. Resolutie van het Europees Parlement over het document betreffende de strategie voor de uitbreiding, 2005/2206(INI);

Europees Parlement en Raad 2005. Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het zevende kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (2007 tot 2013), 19 april 2005, COM (2005) 119 definitief;

Europees Parlement en Raad 2005a. Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007-2013), 6 April 2005, COM(2005) 121 final;

Europese Commissie 1992. Europese Commissie, 'Europe and the challenge of enlargement', Bulletin of the European Communities, 1992, Supplement 3/92;

Europese Commissie 2001. European Commission, Budgetary challenges posed by ageing populations: Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances, EPC/ECFIN/655/01, 2001;

Europese Commissie 2002. European Commission, The EU economy: 2002 review, European Economy No 6/2002;

Europese Commissie 2003. European Commission, Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society, Report to the Spring European Council, 21 March 2003, on the Lisbon strategy of economic, social and environmental renewal (COM(2003) 5);

Europese Commissie 2004. Europese Commissie, 'Lissabon waarmaken' : hervormingen voor de uitgebreide unie , COM(2004) 29, Brussel 21 jan. 2004;

Europese Commissie 2004. Report on the public consultation on the Green Paper on services of general interests, Commission Staff Working Paper, sec (2004) 326, 15.03.2004;

Europese Commissie 2004b. Europese Commissie, Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschap- en partnerschapsinstrument. Brussel, 29 september 2004, COM (2004)628;

Europese Commissie 2005. Raadplegingsdocument van Europese Commissie, Actieplan Staatssteun, Minder en beter gerichte staatssteun: een routekaart voor de hervorming van het staatssteunbeleid (2005-2009), 7 juni 2005, COM(2005) 107;

Europese Commissie 2006. Europese Commissie, De demografische toekomst van Europa: probleem of uitdaging?, COM(2006) 571 definitief, 12.10.2006;

Europese Commissie 2006a. Europese Commissie, Consultatiedocument: Raadpleging over communautaire maatregelen op het gebied van gezondheidsdiensten', SEC(2006) 1195 van 27 september 2006;

Europese Commissie 2006b. European Commission, The Macroeconomic Effects of the Single Market Programme after 10 years, 2006;

Europese Commissie 2007. European Commission, Step towards a deeper economic integration: The Internal Market of the 21st Century, 2007;

Europese Commissie 2007a. Europese Commissie, Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, COM(2007) 637 definitief, Brussel, 23 oktober 2007;

Europese Raad 2005. Council of the European Union, European Union Counter-Terrorism Strategy, Brussel, 1 December 2005, 14469/4/05/REV 4;

Europese Raad 2006. Council of the European Union, Conclusions, Justice and Home Affairs, Luxembourg, 5-6 October 2006, 13068/06 (Presse 258), Press Release 2752nd Council Meeting;

Europese veiligheidsstrategie 2003. Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese veiligheidsstrategie. Brussel, 12 december 2003;

Europese Verkenningen 2006. Europese Verkenningen 3, Bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2006;

EVP 1993. Europese Volkspartij, Basisprogramma, Brussel 1993a;

EVP 2001. EPP-ED Group in the European Parliament, A Union of Values, final text agreed at the XIV EPP Congress, Berlin, January 2001;

EVP 2008-2009. De Decaloog van de prioriteiten van de EVP-ED Fractie, Een politieke strategie voor 2008-2009;

EVP Europa Dichtbij. EVP-ED, Europa Dichtbij: Focus op Verandering, Essays uit Europa en Nederland over regionaal beleid in 2008 en verder, januari 2008;

EVP prioriteiten. Prioriteiten van de EVP-ED-Fractie voor 2004-2009 – Beleidsideeën;

Fairbrass en Jordan 201. J. Fairbrass en A. Jordan, Protecting biodiversity in the European Union: national barriers and European opportunities', Journal of European Public Policy, 2001, 8(4): 499-518;

FD 1 december 2007. Pensioen in beweging, Het Financieele Dagblad, 1 december 2007;

FD 7 september 2005. Bange corporaties, Het Financieele Dagblad, 7 september 2005;



FD 8 september 2005. Scheefwonen door toeslag uitbannen, Het Financieele Dagblad, 8 september 2005;

Franklin 2005. M.N. Franklin, The fading power of national politics to structure voting behavior in elections to the European Parliament, Trinity College Connecticut and University of Amsterdam, Paper prepared for the Budapest Conference on the European Election Study, May 2005;

Groenboek 2003. Europese Commissie, Groenboek over diensten van algemeen belang, COM(2003) 270 def;

Groenboek 2007. Groenboek van de Europese Commissie, De Europese Onderzoeksruimte: Nieuwe perspectieven, COM(2007) 161 definitief;

Groenboek 2007a. Groenboek van de Europese Commissie, Aanpassing aan klimaatverandering in Europa - mogelijkheden voor EU-actie, COM (2007) 354;

Groenboek 2007b. Groenboek Aanpassing aan klimaatverandering in Europa - mogelijkheden voor EU-actie, Brussel, SEC(2007)849;

Gurevitch en Blumler 2005. M. Gurevitch en J.G. Blumler, Comparative research: The extending frontier, p. 305-325 in: D. Swanson en D. Nimmo (eds.), New Directions in political communication, Newbury Park, CA: Sage; WRR, Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid, WRR nr. 71, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005;

Habermans 1996. J. Habermas, Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, MIT Press, Cambridge, MA. Translated by William Rehg, 1996;

Hancher en Evans 2006. L. Hancher en S.J.H. Evans, Altmak als katalysator: het Commissiepakket met alle antwoorden rond staatssteun en diensten van algemeen economisch belang?, NTER 2006, p. 153-159;

Handvest 2000. Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, 2000, C 364/01.

Hessel 2006. B. Hessel, 'Het standpunt van Brussel over de Nederlandse woningcorporaties is niet echt verassend. Maar het antwoord van minister Dekker blijkt niet Europa-proof', Bouwrecht. Nr. 8, augustus 2006, pp. 697-709;

Hillion 2001. C. Hillion, Tobacco Advertising: If You Must, You May, The Cambridge Law Journal 2001 p.486-489;

Hirsch Ballin 1989. E.M.H. Hirsch Ballin, De reikwijdte en de grenzen van de christen-democratische opvatting over de overheidstaak, in: A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis, Publiek domein. De veranderde balans tussen staat en samenleving, Meppel: Boom, 1989, p. 128-145;

Hix 2007. S. Hix, 'Why the EU needs (Left-Right) politics? Policy reform and accountability are impossible without it', blz. 1-28 in: Hix, S. en S. Bartolini, Politics: The right or the wrong sort of medicine for the eu?, Notre Europe, Policy Paper no. 19, 2007;

Hoeksma 2007. J.A. Hoeksma, De uitvinding van Europa, De Europese Unie als nieuw verschijnsel in het volkenrecht, Van Gorcum, Assen 2007;

Hoeksma 2008. J.A. Hoeksma, De EU als Unie van burgers en lidstaten, Nederlandse Juristen Blad, 8 februari 2008, nr. 6, p. 330 e.v.;

In het Veld 1997. R. in 't Veld, Noorderlicht: over scheiding en samenballing. Den Haag 1997, VUGA;

Janssen 2001. J.I.H. Janssen, Publieke steun voor de Europese Unie, Analyse van de publieke opinie in 12 lidstaten, 1952-1998, Maastricht 2001;

JBZ-Raad in Tampere, 21 en 22 september 2006;

Judt 2006. T. Judt, Na de oorlog. Een geschiedenis van Europa, Amsterdam, 2006;

Kamerstukken II 2001-2002, 24 724, nr. 56;

Kamerstukken II 2004-2005, 29 453, nr. 20;

Kamerstukken II 2005-2006, 22112, nr. 464;

Kamerstukken II 2007-2008, 31 202, nr. 4;

Kamerstukken II 2007-2008, 31202, nr. 1;

Kamerstukken II 2007-2008, 31202, nr. 13H;

Kamerstukken II 2007-2008, 31384 (R 1850), nr. 3;

Kamerstukken II, 2003-2004, 29 410, nr. 2;

Kamerstukken II, 2007-2008, 31202 nr. 1-2;

Kapteyn - VerLoren van Themaat 2003. Kapteyn - VerLoren van Themaat, Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen (zesde druk), 2003;

Kapteyn en VerLoren van Themaat 1998. P.J.G. Kapteyn en P. VerLoren van Themaat (red.), Introduction to the Law of the European Communities, Third Edition edited and further revised by L.W. Gormley in cooperation with the editors of the Fifth Dutch Edition, London: Kluwer Law International, 1998;

Kleinnijenhuis et al. 1995. J. Kleinnijenhuis et al., De democratie op drift, Amsterdam: VU-Uitgever 1995;

Klink en Klop 2001. A. Klink en C.J. Klop, Solidair of solitair. Het handvest van grondrechten voor de Europese Unie als juridische positivering van morele overtuigingen, in: It ain't necessarily so Opstellen aangeboden aan prof. mr. H. Franken (P.B.Cliteur, H.J. van Den Herik, N.J.H. Huls, A.H.J. Schmidt), E.M. Meijers Instituut, Leiden, 2001.

Luiten en Rothenberg. R.M. Luiten en G. Rothenberg, Wetenschap in Europa: van "brain drain" naar "brain gain";

Macía 2000. L.C. Macía, 'A Charter of Fundamental Rights for the European Union?', 2000, p. 185-205 in E. Best, M. Gray and A. Stubb, Rethinking the European Union. IGC 2000 and Beyond. Maastricht: European Institute of Public Administration;

Mandil 2008. C. Mandil, Energy security and the European Union, report delivered to French Prime Minister François Fillon on 21 April 2008;

Mazzoleni en Schulz 1999. G. Mazzoleni en W. Schulz, "Mediatization" of Politics: A Challenge for Democracy?, Political Communication, 1999, 16:247-261;

Mededeling Europese Commissie 1995. Communication from the Commission on the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries, COM (1995) 216 final, 23-05-1995;

Mededeling Europese Commissie 1999. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Het Stabilisatie- en Associatieproces in de landen van Zuidoost-Europa, 26 me 1999, COM (1999) 235;

Mededeling Europese Commissie 2001. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen. Brussel, 8 mei 2001, COM(2001) 252;

Mededeling Europese Commissie 2001a. Mededeling van de Commissie, Ontwerp voor een gedetailleerd werkprogramma voor de follow-up op het verslag over de concrete doelstellingen voor de onderwijs- en beroepsopleidingsstelsels, COM(2001) 501 definitief, Brussel, 07.09.2001;

Mededeling Europese Commissie 2004. Communication of the commission 'On the new generation of community education and training programmes after 2006'. Brussel, 2004, COM(2004) 156 definitief;

Mededeling Europese Commissie 2004a. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst, Brussel 2.6.2004, COM(2004) 401;

Mededeling Europese Commissie 2004b. Mededeling van de Commissie, Studie naar de samenhang tussen legale en illegale migratie, Brussel, 4.6.2004, COM(2004) 412 def;

Mededeling Europese Commissie 2005. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement tot vaststelling van een kaderprogramma betreffende "Veiligheid en bescherming van de vrijheden" voor de periode 2007-2013, COM/2005/0124 definitief;

Mededeling Europese Commissie 2005a. Mededeling van de Commissie, Strategiedocument 2005 over de uitbreiding, Brussel, 9 november 2005, COM(2005) 561 definitief;

Mededeling Europese Commissie 2005b. Mededeling van de Commissie, Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar, Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, Brussel, 10.5.2005, COM(2005) 184 definitief;

Mededeling Commissie 2005c. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Gemeenschappelijke acties voor groei en werkgelegenheid: het communautair Lissabonprogramma, Brussel, 20.7.2005, COM(2005) 330 definitief;

Mededeling Europese Commissie 2006. Mededeling Europese Commissie aan de Europese Raad en het Europees Parlement, Invulling van de moderniseringsagenda voor de universiteiten: onderwijs, onderzoek en innovatie, 10 mei 2006, COM(2006) 208 definitief;

Mededeling Europese Commissie 2006a. Mededeling Europese Commissie, Verdere maatregelen voor de oprichting van een Europees Technologie-Instituut (EIT), Brussel, 8.6.2006, COM(2006) 276 definitief;

Mededeling Europese Commissie 2006b. Mededeling van de Europese Commissie, De demografische toekomst van Europa: probleem of uitdaging?, COM(2006) 571 definitief, 12.10.2006;

Mededeling Europese Commissie 2006c. Mededeling van de Commissie over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën 2006, COM(2006) 574, 12.10.2006;

Mededeling Europese Commissie 2006d. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2006–2007, Inclusief het speciaal verslag over de capaciteit van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen, Brussel, 8-11-2006, COM(2006) 649 definitief;

Mededeling Europese Commissie 2006e. Mededeling van de Commissie aan de Europese Voorjaarsraad, Uitvoering van de hernieuwde Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid “Een jaar van goede resultaten”, COM (2006) 816 definitief, 12.12.2006;

Mededeling Europese Commissie 2007. Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad en het Europees Parlement, Een Energiebeleid voor Europa, Brussel, 10.1.2007, COM(2007) 1 definitief;

Mededeling Europese Commissie 2007a. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Van Cairo naar Lissabon – Het strategische partnerschap tussen de EU en Afrika, Brussel, 27-06-2007, COM(2007) 357 definitief;

Mededeling Europese Commissie 2007b. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2007–2008, Brussel, 6-11-2007, COM(2007) 663 definitief;

Mededeling Europese Commissie 2007c. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Nuclear Illustrative Programme, Presented under Article 40 of the Euratom Treaty for the opinion of the European Economic and Social Committee, 10 januari 2007, COM (2006) 844;

Mededeling Europese Commissie 2008. Communication from the Commission, 20 20 by 2020 - Europe's climate change opportunity, Brussels, 23.1.2008, COM(2008) 30 final;

Mededelingen van de Commissie aan de Raad en het Parlement, Bull. EC 10-1992, 116.

Meubelbelt 2007. M. Meulenbelt, Klacht van de vereniging van institutionele beleggers, Nederland betreffende steun aan Nederlandse woningcorporaties. Samenvatting. Howrey LLP, Brussel, 2007;

Mortelmans 2005. K.J.M. Mortelmans, 'De interne markt en de gezondheidsexcepties', SEW 2005, 77, p. 411-421;

Mortelmans en Ooik 2001. K.J.M. Mortelmans en R.H. van Ooik, 'Het Europese verbod op tabaksreclame: verbetering van de interne markt of bescherming van de volksgezondheid?', Ars Aequi 2001, p.119;

Mortelmans en van de Gronden 2001. K.J.M. Mortelmans en J.W. van de Gronden (red), Mededinging en niet-economische belangen, Mededingingsmonografieën nr. 3, 2001;

Nicolaï 2006. A. Nicolaï, Nederland Europa. Van droom naar daad, Den Haag, 2006;

Nistelrooij 2008. L.J.J. van Nistelrooij, Klimaatverandering: een zaak van iedereen, Europa Dichtbij Special nr. 14, April 2008;

Norbert Schmelzerlezing 2007. Norbert Schmelzerlezing, Naar een nieuw Europees verdrag, lezing van de heer mr. J.C. Juncker, 2007;

NRC 14 april 2008. NRC Handelsblad, Een tweede nee pikt Europa niet, 14 april 2008.

NRC 14 juni 2008. NRC Handelsblad, Burgers voelen zich in de EU niet serieus genomen, 14 juni 2008;

NRC 19 juni 2008. NRC Handelsblad, Deel leren stemde tegen EU-verdrag uit onbegrip, 19 juni 2008;

NRC 11 februari 2008. NRC Handelsblad, Zeggen dat Europa belangrijk is, werkt niet; discussie over de EU moet gaan over de inhoud, 11 februari 2008;

NRC 23 maart 2007. NRC-Handelsblad, Europa's succesvolle, coöperatieve imperialisme; de Unie is op zoek naar antwoorden op nieuwe angsten en gevaren, 23 maart 2007;

NRC 4 juni 2005. NRC-Handelsblad, De gewone man; Als we het nou maar beter uitleggen; Hoe de ja-campagne nooit van de grond kwam, 4 juni 2005, 4 juni 2005;

NRC 21 augustus 2008. NRC-Handelsblad, Richt EU in op 'Europa van de regio's (F. van den Heuvel), 21 augustus 2008;

Obradovic en Alonso Vizcaino 2006. D. Obradovic en J.M. Alonso Vizcaino 'Good governance requirements concerning the participation of interest groups in EU consultations', *Common Market Law Review*, 2006, 43, p. 1049-1085;

Onderwijsraad 2004. Onderwijsraad, Onderwijs en Europa, Europese invloeden in Nederland, juni 2004;

Onderwijsraad 2004c. Onderwijsraad, Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs, Den Haag: Onderwijsraad, 2004c;

Ontwerpverslag 2006. Ontwerpverslag over de mededeling van de Commissie over de uitbreidingsstrategie en de belangrijkste uitdagingen voor 2006-2007, 10-11-2006, (2006/2252(INI));

Ooik 1999. R.H. van Ooik, De keuze der rechtsgrondslag voor besluiten in de Europese Unie, Deventer, Kluwer, 1999;

Ooik 1999. R.H. van Ooik, De Keuze der Rechtsgrondslag voor besluiten van de Europese Unie, Kluwer Juridische Uitgevers, Deventer 1999;

Ormel 2007. H.J. Ormel, Bijdrage aan debat over informele EU top te Berlijn, 21-03-2007;

Pennings 2005. F.J.L. Pennings, 'De modernisering en vereenvoudiging van de coördinatie van de sociale zekerheid', SEW 2005, 15, p. 106-116;

Persbericht Europese Commissie 2007. Persbericht Europese Commissie, 'De Commissie stelt een geïntegreerd pakket maatregelen inzake energie en klimaatverandering voor om voor de 21e eeuw de emissies te doen dalen', Brussel, 10 januari 2007, IP/07/29;

Petersberg-Verklaring. Naar de Petersberg-Verklaring van 19 juni 1992, WEU-document 1322, 23 juni 1992, doc. 1387;

Peterson en Bomberg 1999. J. Peterson en E. Bomberg, Decision-making in the European Union, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999;

Priemus 2007. H. Priemus, 'Gesteun over steun. Europese klacht IVBN over taakafbakening corporaties', Tijdschrift voor de Volkshuisvesting. 2007, Nummer 4, p. 6-14;

Putman 1993. R.D. Putnam, 'The prosperous community: social capital and public life', American Prospect, 4(13), 1993, 35-42;

Raad 2004. Gemeenschappelijk standpunt (EG) Nr. 6/2004, door de Raad vastgesteld op 5 december 2003, PB C 54 E/12;

Raad 1994. Raad van Europa, Report on the Enlargement of the Council of Europe, Document 7103, 10 June 1994;

Recommendation 1994. Recommendation 1247 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (4 October 1994);

Reif en Schmitt 1980. K. Reif en H. Schmitt, Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework For The Analysis Of European Election Results, European Journal of Political Research, 1980, 8/1: 3-44;

Resolutie 2002. Resolutie van het Europees Parlement over de nieuwe Europese veiligheids- en defensiestructuur - prioriteiten en lacunes (2002/2165(INI)), Nieuwe Europese veiligheids- en defensiestructuur, P5\_TA(2003)0188;

Resolutie 2008. Resolutie van het Europees Parlement van 5 juni 2008 over de voornaamste aspecten en fundamentele keuzen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), 2007/2219(INI), aangenomen op 5 juni 2008;

Richtlijn 90/364 en 90/365. Richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht, PB L 180 van 13.7.1990, p. 26-27;

Richtlijn 93/109/EG. Richtlijn 93/109/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, PB L 329 van 30.12.1993, p. 34;



Richtlijn 93/96/EEG. Richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten, PB L 317 van 18.12.1993, p. 59–60;

Richtlijn 2001/83/EG. Richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik, PB L 311 van 28.11.2001, p. 67–128;

Richtlijn 2003/41/EG. Richtlijn 2003/41/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 juni 2003 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening, PB L 235 van 23.9.2003, p. 10–21;

Richtlijn 2003/87/EG. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden, Brussel, 23 januari 2008, COM (2008) 16 definitief;

Richtlijn 2004/38/EG. Rectificatie van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG ( PB L 158 van 30.4.2004 , gerectificeerd in PB L 229 van 29.6.2004 ), PB L 204 van 4.8.2007, p. 28-28;

Richtlijn 2007/60/EG. Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's, Pb EU 2007/60/EG;

Richtlijn 2008/16/EG. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden, Brussel 23 januari 2008;

RIGO Research en Advies 2005. Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing, in opdracht van de Tweede Kamer uitgevoerd door RIGO Research en Advies BV, april 2005;

RMO 2003. RMO, Hart voor Europa: De rol van de Nederlandse overheid. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2003;

RMO 2003a. RMO, Advies (nr. 27), Hart voor Europa; De rol van de Nederlandse overheid, Den Haag, september 2003;

RMO 2004. RMO, Europa als sociale ruimte, Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie, Advies 28, april 2004;

Sap 2003. J.W. Sap, Het EU-Handvest van de grondrechten, Kluwer: 2003;

Scharpf 1999. F. Scharpf, *Governing in Europe; Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999;

Scharpf 2005. F. Scharpf, *Notes Towards a Theory of Multilevel Governing in Europe*, MPIfg Discussion Paper, Nr. 00/5, Keulen;

Schuman-Verklaring;

SCP 2002. P. Dekker (red.), *Particulier initiatief en publiek belang: Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*, Den Haag 2002: SCP;

SER 2002. SER, *EU en vergrijzing, Advies over de EU en de gevolgen van de vergrijzing*, Publicatienummer 2, 15 februari 2002;

SER 2006. SER-advies nr. 6/8 *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, 2006;

Stergiou 2006. H.M. Stergiou, 'Op één been kan men niet lopen - Het arrest Watts een stap dichterbij harmonisatie van patiëntenmobiliteit?', *NTER* 2006, p. 219-226;

Steunenberg en Dijkstra. B. Steunenberg en G.S.A. Dijkstra, *Organisatie en werkwijze bij de toepassing van de Europese subsidiariteit- en proportionaliteitstoets*, Universiteit Leiden;

Swaine 2000. E.T. Swaine, *Subsidiarity and self-interest: federalism at the European Court of Justice*, *Harvard International Law Review* 41, 2000;

Tabaksreclamerichtlijn. Richtlijn nr. 2003/33/EG, *PbEG* 2003, L 152/16;

Taylor, Charles, *A Secular Age*, Belknap/Harvard University Press: 2007.

Televisierichtlijn. Richtlijn nr. 89/552/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn nr. 97/36/EG (*PbEG* 1997, L 202/60);

Timmermans 1995. C.W.A. Timmermans, *Het ontstaan van de Europese Gemeenschappen en hun ontwikkeling*, in: Kapteyn-Verloren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, 5e druk, Deventer 1995;

Tinbergen 1965. J. Tinbergen, *International Economic Integration*, Amsterdam 1965;

Tinbergen 1977. J. Tinbergen, *Naar een rechtvaardiger internationale orde*, (RIO-rapport), Amsterdam 1977;

Treasury 2007. H.M. Treasury, *The Single Market: A vision for the 21st century*, January 2007;

Truman 1951. D. B. Truman, *The governmental process: Political interests and public opinion*, New York: Knopf, 1951;

Van de Gronden 2001. J.W. van de Gronden, *EG-recht en het maatschappelijk middenveld*, *Sociaal Economische Wetgeving (SEW)*, 2001, 9, p. 302-313;

Van der Eijk et al. 1996. C. van der Eijk, et al, *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996;

Van der Meulen 2006. H. van der Meulen, *De EU als waardengemeenschap: wat merkt de rest van de wereld er van?*, *Kernvraag* 34(1), 2006 ;

Van Dijk 2007. R. van Dijk, 'Nederland regelt het wonen zelf. Nieuw Europees verdrag winst voor sociale woningbouw', *Aedes-magazine*. 2007, Nr. 19, p. 74-77;

Van Grinsven et al. 2006. P. van Grinsven, M. van Keulen en J. Rood, *Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europa-beleid* Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, 2006;

Van Minnen et al. 2007. J. G. van Minnen et al., *De betekenis van het EU groenboek klimaatadaptatie voor Nederland*, Milieu- en Natuurplanbureau, report 500094004, november 2007;

Van Nuffel 1997. P. van Nuffel, *Gebruiksaanwijzingen voor subsidiariteit. Een bijsluiter bij de eerste toepassing door het Hof van Justitie*, *RW* 1997, p. 273;

Van Nuffel 2000. P. van Nuffel, *De rechtsbescherming van nationale overheden in het Europees recht*, Deventer, Kluwer, 2000;

Van Peursen 1991. C.A. van Peursen, *De identiteit van Europa*, *Wijsgerig Perspectief*, Amsterdam, 1991;

Verhofstadt e.a. 2007. G. Verhofstadt e.a., Eigenlijk bent u een Europeaan, (27) Essays over kansen zonder grenzen, Uitgever van Praag: Amsterdam, 2007;

Verklaring van Laken. De Toekomst van Europa, Verklaring van Laken, 15 december 2001;

Verklaring van Rome. Verklaring ter gelegenheid van de 50e verjaardag van de ondertekening van de Verdragen van Rome, 25 mei 2007;

Verordening (EEG) nr. 1408/71;

Verordening (EG) nr. 2004/2003/EG;

Verordening (EG) nr. 2007/2004. Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie;

Verordening 68/2001 L 010. Verordening 68/2001 L 010 van 13/01/2001;

Verordening 994/98. Verordening 994/98, PB 1998, L 142;

Verslag Europese Commissie 2006. Europese Commissie, Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Europese Unie 2006, 26 januari 2007, SEC(2006) 1000 definitief;

Volkskrant juli 2008. Volkskrant, Het Europe Parlement doe je er niet zomaar even naast, 24 juli 2008;

Volkskrant augustus 2008. Volkskrant, Brussel verbiedt snellere treinen, 1 augustus 2008;

VROM 2007. VROM, Maak ruimte voor klimaat! bestuurlijke notitie, november 2007;

VROM et al. 2007. Gezamenlijk rapport van VROM, V&W, LNV, EZ, IPO, VNG, Unie van Waterschappen, Maak ruimte voor klimaat. Nationale adaptatiestrategie – de interbestuurlijke notitie, 18 oktober 2007;

Wasmeier en Thwaites 2004. M. Wasmeier en N. Thwaites, “The ‘battle of the pillars’: does the European Community have the power to approximate national criminal laws?”, European Law Review, 2004, 628;

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1990. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Publieke gerechtigheid, Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving, s-Gravenhage 1990;

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1993. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Europa en Maatschappelijke organisaties, s-Gravenhage 1993;

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1996. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Publieke Gerechtigheid en de Europese Unie, Een christendemocratische visie op de aard en de taken van de Europese Unie, 's-Gravenhage, 1996;

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2000. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Nieuwe regie in de zorg - Een christen-democratische visie op de structuur en financiering van de gezondheidszorg, 's Gravenhage, 2000;

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2003. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Zorg tussen lidstaat en interne markt – Zorgverzekeringen, EG-recht en particulier initiatief, Den Haag, 2003;

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2005. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Investeren in de Samenleving, Den Haag, 2005;

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2006. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Vertrouwen in ondernemers, Den Haag, 2006;

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2007. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Spiegel van de staat, Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek, Den Haag 2007;

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2008. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Crossing Bridges. Democratization in the Middle East and a Christian democratic Approach, Den Haag 2008;

Woldring 2003. H.E.S. Woldring, Politieke filosofie van de christendemocratie, Damon bv: 2003;

WRR 2000. D.M. Curtin en R.H. van Ooik, Revamping the European Union's Enforcement Systems with a View to Eastern Enlargement, WRR Werkdocumenten W110, 2000, Den Haag;

WRR 2001. E. Philippart en M. Sie Dhian Ho, Pedalling against the Wind; Strategies to Strengthen the EU's Capacity to Act in the Context of Enlargement, WRR Werkdocumenten W115 , Den Haag, 2001;

WRR 2001a. WRR, Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen, Werkdocumenten W 125, Den Haag 2001;

WRR 2001b. WRR, Naar een Europabrede Unie, rapport 59, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001;

WRR 2003. WRR, Rapporten aan de regering: Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (nr. 65), 2003, p. 238.

WRR 2006. WRR, Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme, Amsterdam University Press, Amsterdam 2006;

WRR 2006a. WRR-rapport nr. 76, De verzorgingsstaat herwogen, Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden, 2006;

WRR 2007. D. Pels, Faces of Europe. Searching for leadership in a new political style, WRR webpublicatie nr. 17, 2007;

WRR 2007a. C.H. de Vreese, No news is bad news! The Role of the media and news framing in embedding Europe, WRR webpublicatie nr. 20, 2007;

WRR 2007b. E. van den Berg en T. Brandsen, The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels?, wrwrr webpublicatie nr. 22, 2007.;

WRR 2007c. Kijver 200P. Kiiver, Europe in parliament: Towards targeted politicization, WRR webpublicatie nr. 23, 2007;

WRR 2007d. H. Pellikaan et al, Europe in the Netherlands: political parties, WRR webpublicatie nr. 24, 2007;

WRR 2007e. WRR-rapport 78, Europa in Nederland, 2007;

Zaller 1992. J.R. Zaller, The nature and origins of Public Opinion, Cambridge: Cambridge University Press 1992;

## JURISPRUDENTIELIJST

NMa 2760. NMa, zaak 2760/Hogeschool Alkmaar-Hogeschool Haarlem-Hogeschool Holland-Ichtus hogeschool;

Zaak Matthews. EHRM 18 februari 1999, Matthews v. the United Kingdom (24833/94), Reports of Judgments and Decisions 1999-I;

Zaak C-29/69. HvJ EG 12 november 1969, C-29/69, Erich Stauder/Stadt Ulm – Sozialamt, Jurisprudentie 1969, blz. 00419;

Zaak C-5/77. HvJ EG 5 oktober 1977, C-5/77, Tedeschi, Jurisprudentie 1977, blz. 1555;

Zaak C-7/82. HvJ EG 2 maart 1983, C-7/82, GVL, Jurisprudentie 1983, blz. 483 (SEW 1985, blz. 383, m.nt. H.E. Akyürek-Kievits);

Zaak C-72/83. HvJ EG 10 juli 1984, C-72/83, Campus Oil, Jurisprudentie 1984, blz. 2727;

Zaak C-293/83. HvJ EG, 13 februari 1985, C-293/83, Gravier, Jurisprudentie 1985, blz. 593;

Zaak C-24/86. HvJ EG 2 februari 1988, C-24/86, Blaizot, Jurisprudentie 1988, blz. 379;

Zaak C-45/86. HvJ EG 26 maart 1987, C-45/86, Commissie/Raad, Jurisprudentie 1987, I-1493;

Zaak C-263/86. HvJ EG 27 september 1988, C-263/86, Humble, Jurisprudentie 1988, blz. 5365;

Zaak C-357/89. HvJ EG, 26 februari 1992, C-357/89, Raulin, Jurisprudentie 1992, blz. I-01027;

Zaak C 3/90. HvJ EG, 26 februari 1992, C 3/90, Bernini, Jurisprudentie 1992, blz. I-01071;

Zaak C-41/90. HvJ EG 23 april 1991, C-41/90, Höfner, Jurisprudentie 1991, blz. I-1979;

Zaak C-179/90. HvJ EG 10 december 1991, C-179/90, Porte di Genova, Jurisprudentie 1991, blz. I-05889 (SEW 1993, blz. 403, m.nt. E.H. Pijnacker Hordijk en B.BLZ.M. Smulders);

Zaak C-320/91. HvJ EG 19 mei 1993, C-320/91, Corbeau, Jurisprudentie 1993, blz. I-2533 ( SEW 1994, blz. 515, m.nt. H.M. Gilliams);

Zaak C-109/92. HvJ EG 7 december 1993, C-109/92, Wirth, Jurisprudentie 1993, blz. I-6447;

Zaak C-393/92. HvJ EG 27 april 1994, C-393/92, Gemeente Almelo, Jurisprudentie 1994, blz. I-1477 (SEW 1995, blz. 529, m.nt. H.M. Gilliams);

Zaak C41/93. HvJ EG 17 mei 1994, C-41/93, Duits PCP-verbod, Jurisprudentie 1994, blz. I-01829;

Zaak C-242/95. HvJ EG 17 juli 1997, C-242/95, GT-Link, Jurisprudentie 1997, blz. I-4449;

Zaak C-1/96. HvJ EG 19 maart 1998, C-1/96, Compassion, Jur. 1998, blz. I-1251;

Zaak C-67/96. HvJ EG 21 september 1999, C-67/96, Albany, Jurisprudentie 1999, blz. I-5751;

Zaak C-85/96. HvJ EG 12 mei 1998, C-85/96, Martínez Sala, Jurisprudentie 1998, blz. I-2691 (SEW 1999, blz.429-430, m.nt. A. Schrauwen);

Zaak C-266/96. HvJ EG 18 juni 1998, C-266/96, Corsica Ferries, Jurisprudentie 1998, blz. I-3949;

Zaak C-115/97-117/97. HvJ EG 21 september 1999, C-115/97 t/m 117/97, Brentjens, Jurisprudentie 1999, blz. I-6025;

Zaak C-219/97. HvJ EG 21 september 1999, C-219/97, Drijvende Bokken, Jurisprudentie 1999, blz. I-6121 ( SEW 2001, blz. 387, m.nt. R.A.A. Duk);

Zaak C-337/97. HvJ EG, 8 juni 1999, C-337/97, Meeusen, Jurisprudentie 1999, blz. I-03289;

Zaak C-209/98. HvJ EG 23 mei 2000, C-209/98, Gemeente Kopenhagen, Jurisprudentie 2000, blz. I-3743;

Zaak C-224/98. HvJ EG 11 juli 2002, C-224/98, Marie-Nathalie D’Hoop tegen Office national d’emploi, Jurisprudentie 2002, blz. I-6191(NJB 2004, pag. 1807);



Zaak C-376/98. HvJ EG 5 oktober 2006, C-376/98, Tabaksreclame (Duitsland/Parlement en Raad), Jurisprudentie 2000, blz. I-08419;

Zaak C-157/99. HvJ EG 12 juli 2001, C-157/99, Smits & Peerbooms, Jurisprudentie 2001, blz. I-5473 (SEW 2001, blz. 319, m.nt. J.W. van de Gronden);

Zaak C184/99. HvJ EG 20 september 2001, C184/99, Grzelczyk, Jurisprudentie 2001, blz. I-06193;

Zaak C-324/99. HvJ EG 13 december 2001, C-324/99, DaimlerChrysler, Jurisprudentie 2001, blz. I- 9897;

Zaak C-340/99. HvJ EG 17 mei 2001, C-340/99, TNT-Traco, Jurisprudentie 2001, blz. I-4109;

Zaak C-385/99. HvJ EG 13 mei 2003, C-385/99, Müller-Fauré, Jurisprudentie 2003, blz. I-04509;

Zaak C-413/99. HvJ EG 17 september 2002, C-413/99, Baumbast, Jurisprudentie 2002, blz. I-7091;

Zaak C-475/99. HvJ EG 25 oktober 2001, C-475/99, Amublantz Glöckner, Jurisprudentie 2001, blz. I-8089;

Zaak C-280/00. HvJ EG 24 juli 2003, C-280/00, Altmark Trans, Jurisprudentie 2003, blz. I-7747 (SEW 2004, 45, blz. 325, m.nt. J.BLZ.L. van Marissing);

Zaak C-34/01-C-38/01. HvJ EG 27 november 2003, C-34/01 - C-38/01, Enirisorse, Jurisprudentie 2003, blz. I-14303;

Zaak C-82/01 P. HvJ EG 24 oktober 2002, C-82/01 P, Aéroports de Paris, Jurisprudentie 2002, blz. I-9297;

Zaak C-109/01. HvJ EG 23 september 2003, C-109/01, Akrich, Jurisprudentie 2004, blz. 1 (m.nt. Groenendijk);

Zaak C-491/01. HvJ EG 10 december 2002, C-491/01, British American Tobacco, Jurisprudentie 2002, blz. I-11453;

Zaak C-153/02. HvJ EG 13 november 2003, C-153/02, Neri, Jurisprudentie 2003, p I-13555;

Zaak C-200/02. HvJ EG 19 oktober 2004, C-200/02, Chen, Jurisprudentie 2004, blz. 446, m.nt. Boeles;

Zaak C-209/03. HvJ EG 15 maart 2005, C-209/03, Bidar, Jurisprudentie 2005, blz. I-02119;

Zaak C-176/03. HvJ EG 13 september 2005, C-176/03, Milieustrafrecht, Jurisprudentie 2005, blz. I-07879;

Zaak C-178/03. HvJ EG 10 januari 2006, C-178/03, Commissie/Europees Parlement en Raad, Jurisprudentie 2006, blz. I-00107;

Zaak C-380/03. HvJ EG 12 december 2006, C-380/03, Duitsland/Parlement en Raad, Jurisprudentie 2006, blz. I-11573;

Zaak C-372/04. HvJ EG 16 mei 2006, C-372/04, Watts, Jurisprudentie blz. I-4325;

Zaak C-76/05. HvJEG 11 september 2007, C-76/05, Schwarz, Jurisprudentie 2007, blz. I-06849;

Zaak C-318/05. HvJEG 11 september 2007, C-318/05, Commissie/Duitsland, Jurisprudentie 2007, blz. I-06957;

Zaak C-444/05. HvJ EG 19 april 2007, C-444/05, Stamatelaki, Jurisprudentie 2007, blz. I-03185;

# A | **Bijlagen**



# **B | Bijlage 1 Schema totstandkoming Europese samenwerking**

1948

1953

1958

1967

1987

1993

1999

2003

2009

Brussel

Parijs

Rome

Brussel

EA

Maastricht

Amsterdam

Nice

Lissabon

EGKS

EURATOM

EEG

**Pijlers**

EG

EU

**EG(en)**

JBZ

PJSS

EPS

WEU

WEU: West-Europese Unie

EGKS: Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal

EURATOM: Europese Atoomenergie Gemeenschap

EEG: Europese Economische Gemeenschap

EG(en): Europese Gemeenschappen

EPS: Europese politieke samenwerking

EA: Europese Akte

EG: Europese Gemeenschap

JBZ: Justitie en Binnenlandse Zaken

PJSS: Politie & justitiële samenwerking in strafzaken

EU: Europese Unie





# C | **Bijlage 2**

## **Pijlerstructuur van de Europese Unie**

## Europese Unie

### *Eerste pijler*

### *Tweede pijler*

### *Derde pijler*

- Douane-unie en Interne markt

#### Buitenlands beleid:

- Drugs- en Wapensmokkel
- Landbouw
- EU Battle groups, ERF, EUPOL
- Terrorisme
- Visserij
- Vredesoperaties
- Mensensmokkel
- Mededinging
- Mensenrechten
- Georganiseerde misdaad
- EMU
- Democratie
- Oplichting en fraude
- EU-burgerschap
- Buitenlandse hulp
- Onderwijs en Cultuur

Veiligheidsbeleid:

- TEN's
- EVDB
- Consumentenbescherming
- Volksgezondheid
- Onderzoek
- Milieu
- Sociaal beleid
- Asielbeleid
- VvS
- Immigratiebeleid

EMU: Economische en Monetaire Unie

TEN's: Trans-Europese Netwerken

VvS: Verdrag van Schengen

ERRF: European Rapid Reaction Force

EVDB: Europees Veiligheids- en Defensiebeleid

