



A8-0402/2018

27.11.2018

VERSLAG

over gedifferentieerde integratie
(2018/2093(INI))

Commissie constitutionele zaken

Rapporteur: Pascal Durand

Rapporteur voor advies (*):
Doru-Claudian Frunzuliță, Commissie economische en monetaire zaken

(*) Procedure met medeverantwoordelijke commissies – Artikel 54 van
het Reglement

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
TOELICHTING	8
ADVIES VAN DE COMMISSIE ECONOMISCHE EN MONETAIRE ZAKEN.....	13
ADVIES VAN DE BEGROTINGSCOMMISSIE.....	17
INFORMATIE OVER DE GOEDKEURING IN DE BEVOEGDE COMMISSIE.....	21
HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE BEVOEGDE COMMISSIE.....	22

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over gedifferentieerde integratie (2018/2093(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien het Witboek van de Commissie van 1 maart 2017 over de toekomst van Europa: Beschouwingen en scenario's voor de EU27 tegen 2025 (COM(2017)2025) en de bijgaande discussienota's over de toekomst van de EU-financiën, over de toekomst van de Europese defensie, over de verdieping van de economische en monetaire unie, over het in goede banen leiden van de mondialisering en over de sociale dimensie van Europa,
 - gezien zijn resolutie van 16 februari 2017 over de verbetering van de werking van de Europese Unie, voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon¹,
 - gezien zijn resolutie van 16 februari 2017 over mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van het huidige institutionele bestel van de Europese Unie²,
 - gezien zijn resolutie van 12 december 2013 over grondwettelijke problemen in verband met meerlagige governance in de Europese Unie³,
 - gezien artikel 52 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de adviezen van de Commissie economische en monetaire zaken en de Begrotingscommissie (A8-0402/2018),
- A. overwegende dat gedifferentieerde integratie een meerduidig begrip is, dat verschillende fenomenen vanuit zowel politiek als technisch oogpunt kan definiëren;
- B. overwegende dat het integratieproces in de EU wordt gekenmerkt door een snel toenemend aantal uiteenlopende vormen van gedifferentieerde integratie in de context van zowel het primaire als het secundaire recht;
- C. overwegende dat de politieke perceptie van gedifferentieerde integratie sterk varieert naargelang van de nationale context; overwegende dat gedifferentieerde integratie in sommige lidstaten die al langer lid zijn van de EU, een positieve connotatie kan hebben, namelijk het creëren van een "voortrekkersgroep" die sneller vooruitgang maakt met diepere integratie, terwijl het in de lidstaten die recenter tot de Unie zijn toegetreden, vaak wordt gezien als een weg naar het creëren van eersterangs en tweederangs EU-lidstaten;
- D. overwegende dat gedifferentieerde integratie ook verwijst naar een hele reeks verschillende mechanismen, die elk zeer uiteenlopende gevolgen kunnen hebben voor de Europese integratie; overwegende dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen

¹ PB C 252 van 18.7.2018, blz. 215.

² PB C 252 van 18.7.2018, blz. 201.

³ PB C 468 van 15.12.2006, blz. 176.

differentiatie in de tijd, m.a.w. een Europa met verschillende snelheden, waar dezelfde doelen worden nagestreefd maar de snelheid om die doelen te bereiken verschillend is, differentiatie van de manier waarop, m.a.w. een Europa à la carte, en differentiatie in de ruimte, vaak "variabele geometrie" genoemd;

- E. overwegende dat differentiatie een stabiel kenmerk van de Europese integratie is geweest, niet alleen op gebieden waarop de EU bevoegdheden heeft, maar ook daarbuiten, en dat die differentiatie soms tegelijkertijd verdieping en uitbreiding van de EU mogelijk heeft gemaakt; overwegende dat differentiatie en integratie dus niet als elkaars tegenovergestelde kunnen worden beschouwd, en dat differentiatie evenmin als een innovatieve weg voor de toekomst van de Unie kan worden gepresenteerd;
- F. overwegende dat gedifferentieerde integratie weliswaar een pragmatisch hulpmiddel kan zijn om de Europese integratie vooruit te helpen, maar slechts spaarzaam en binnen zorgvuldig bepaalde grenzen mag worden gebruikt wegens het risico op fragmentatie van de Unie en haar institutionele kader; overwegende dat gedifferentieerde integratie uiteindelijk gericht moet zijn op het bevorderen van de integratie van lidstaten en niet het uitsluiten van lidstaten;
- G. overwegende dat de ervaring leert dat onderlinge afhankelijkheid een factor achter integratie is, maar dat politisering vaak een obstakel voor integratie vormt; overwegende dat bijgevolg de beleidsterreinen van de EU met de sterkste integratie, zoals de harmonisatie en regulering van de interne markt, meestal de minst gepolitiseerde zijn, terwijl gedifferentieerde integratie zich het meest waarschijnlijk lijkt aan te dienen op beleidsterreinen die door sterke politieke polarisatie worden gekenmerkt, zoals monetair beleid, defensie, grenscontrole, grondrechten of belastingen;
- H. overwegende dat het scheppen van politieke banden en onderlinge afhankelijkheid tussen de lidstaten in doorslaggevende mate heeft bijgedragen tot hun integratie binnen de Unie;
- I. overwegende dat de Verdragen de lidstaten de mogelijkheid bieden om verschillende integratietrajecten te volgen, namelijk via nauwere samenwerking (artikel 20 VEU) en permanente gestructureerde samenwerking (artikel 46 VEU), maar geen bepalingen bevatten over permanente flexibiliteit of gedifferentieerde integratie als langetermijndoelstelling of beginsel van Europese integratie; overwegende dat deze verschillende integratietrajecten slechts op een klein aantal beleidsterreinen mogen worden toegepast, inclusief moeten zijn, zodat alle lidstaten kunnen deelnemen, en het in artikel 1 VEU bedoelde proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond niet mogen ondermijnen; voorts overwegende dat de versterkte samenwerking in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid thans een feit is en bijdraagt tot de opbouw van een echte Europese defensie-unie;
- J. overwegende dat alle bestaande gevallen van gedifferentieerde integratie, met uitzondering van de belasting op financiële transacties, in de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen hadden kunnen worden goedgekeurd als in artikel 329, lid 2, van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie (VWEU) was voorzien in gekwalificeerde meerderheid in plaats van eenparigheid;

- K. overwegende dat sommige vormen van gedifferentieerde integratie middelpuntzoekende effecten kunnen hebben, waardoor meer lidstaten ertoe worden aangezet om zich later bij het initiatief aan te sluiten;
- L. overwegende dat het differentiatieproces heeft geleid tot initiatieven binnen het EU-rechtskader, maar ook tot een aantal flexibelere intergouvernementele juridische regelingen, die hebben geleid tot het ontstaan van een complex systeem dat voor de burger moeilijk te begrijpen is;
- M. overwegende dat de lidstaten niet de enige mogelijke actoren van gedifferentieerde integratie zijn; overwegende dat Verordening (EG) nr. 1082/2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) reeds transnationale samenwerking op basis van een gemeenschappelijk belang mogelijk maakt;
1. benadrukt dat de discussie rond gedifferentieerde integratie niet dient te gaan over "voor differentiatie" versus "tegen differentiatie", maar over de beste manieren om gedifferentieerde integratie – die al een politieke realiteit is – binnen het institutionele kader van de EU te gebruiken in het belang van de Unie en haar burgers;
 2. herinnert aan zijn conclusies dat intergouvernementele besluitvormingsstructuren en -processen de institutionele verantwoordelijkheid complexer maken en tot minder transparantie en democratische verantwoording leiden, en dat de communautaire methode het meest geschikt is voor de werking van de Unie;
 3. is van mening dat gedifferentieerde integratie uiting moet geven aan de idee dat Europa niet volgens een uniforme benadering werkt en zich moet aanpassen aan de behoeften en wensen van zijn burgers; gelooft dat differentiatie soms nodig is om nieuwe Europese projecten op te zetten en de impasse te doorbreken die het gevolg is van nationale politieke omstandigheden die geen verband houden met het gemeenschappelijke project; gelooft bovendien dat differentiatie op pragmatische wijze moet worden gebruikt als constitutioneel instrument om voor flexibiliteit te zorgen zonder het algemeen belang van de Unie en de gelijke rechten en kansen van haar burgers te ondermijnen; herhaalt dat differentiatie alleen als tijdelijke stap in de richting van een effectievere en meer geïntegreerde beleidsvorming denkbaar is;
 4. is daarom van mening dat de Europese Raad de nodige tijd moet nemen om de Europese agenda vorm te geven door het nut van gezamenlijk optreden aan te tonen en te proberen alle lidstaten ervan te overtuigen om daaraan deel te nemen; benadrukt dat om het even welke soort gedifferentieerde integratie waarover overeenkomst wordt bereikt, daarom op de tweede plaats komt en geen strategische prioriteit is;
 5. herhaalt dat het ervan overtuigd is dat gedifferentieerde integratie moet blijven openstaan voor alle lidstaten – zoals is bepaald in de artikelen 20 en 46 VEU – en moet blijven dienen als voorbeeld van diepere Europese integratie, waarbij geen enkele lidstaat op lange termijn van een beleidsterrein uitgesloten blijft, en niet mag worden gezien als een manier om oplossingen à la carte te faciliteren die de Uniemethode en het institutionele bestel van de EU dreigen te ondermijnen;

6. stelt dat om het even welke vorm van differentiatie-initiatief dat tot het ontstaan van eeersterangs en tweederangs EU-lidstaten zou leiden of die indruk zou wekken, een grote politieke mislukking zou zijn, met negatieve gevolgen voor het EU-project;
7. vraagt dat een eventueel toekomstig model voor gedifferentieerde integratie zo wordt ontworpen dat het lidstaten die een "opt-in" wensen, stimulansen biedt en volledig steunt bij hun inspanningen met het oog op economische ontwikkeling en conversie teneinde binnen een redelijke termijn aan de vereiste criteria te voldoen;
8. meent dat een passend antwoord op de behoefte aan flexibele instrumenten erin bestaat een van de oorzaken van het probleem aan te pakken; vraagt daarom dat er in de Raad minder vaak met eenparigheid van stemmen en vaker met gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd, door gebruik te maken van de overbruggingsclausule (artikel 48, lid 7, VEU);
9. is van mening dat gedifferentieerde integratie altijd binnen het kader van de Verdragsbepalingen moet plaatsvinden, de eenheid van de EU-instellingen moet handhaven en niet mag leiden tot het creëren van parallelle institutionele regelingen of regelingen die indirect indruisen tegen de geest en de fundamentele beginselen van het EU-recht, maar veeleer de oprichting mogelijk moet maken van specifieke organen, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden en de rol van de EU-instellingen; herinnert eraan dat flexibiliteit en aanpassing aan specifieke nationale, regionale of lokale omstandigheden ook door middel van bepalingen van afgeleid recht zouden kunnen worden gewaarborgd;
10. benadrukt dat gedifferentieerde integratie niet mag leiden tot complexere besluitvormingsprocessen die de democratische verantwoordingsplicht van de EU-instellingen zouden ondergraven;
11. beschouwt de brexit als een kans om af te stappen van "opting-out"-modellen en over te stappen op niet-discriminerende en ondersteunende "opting-in"-modellen; benadrukt dat deze "opting-in"-modellen de vooruitgang in de richting van een "steeds hechter verbond" niet beperken tot de kleinste gemene deler van een uniforme oplossing, maar de nodige flexibiliteit mogelijk maken om vooruitgang te boeken en tegelijk de deur open te laten voor lidstaten die zowel bereid als in staat zijn om aan de noodzakelijke criteria te voldoen;
12. vraagt dat bij de volgende herziening van de Verdragen orde in het huidige differentieproces wordt geschapen door een einde te maken aan permanente opt-outs en uitzonderingen op het primaire EU-recht voor afzonderlijke lidstaten, omdat die tot negatieve differentiatie in het primaire EU-recht leiden, de homogeniteit van het EU-recht in het algemeen verstoren en de sociale cohesie van de EU in gevaar brengen;
13. erkent evenwel dat voor nieuw lidstaten bepaalde overgangsperioden nodig kunnen zijn, maar dan wel strikt bij wijze van uitzondering, tijdelijk en per geval; dringt erop aan dat er een aantal duidelijke en afdwingbare wettelijke bepalingen worden ingevoerd om te voorkomen dat overgangsperioden worden bestendig;
14. dringt er daarom op aan dat EU-lidmaatschap dan volledige naleving van het primaire EU-recht op alle beleidsterreinen zou vereisen, terwijl landen die een nauwe relatie met

de EU wensen zonder dat zij zich ertoe willen verbinden het primaire recht volledig na te leven en die niet tot de EU willen of kunnen toetreden, een of andere vorm van partnerschap moet worden aangeboden; is van mening dat deze relatie gepaard moet gaan met verplichtingen die aan de respectieve rechten verbonden zijn, zoals een bijdrage aan de EU-begroting, en afhankelijk moet worden gesteld van eerbiediging van de fundamentele waarden van de Unie, de rechtsstaat en, als het gaat om deelname aan de interne markt, de vier vrijheden;

15. onderstreept dat de eerbiediging en de bescherming van de fundamentele waarden van de EU de hoeksteen vormen van de Europese Unie als een op waarden gebaseerde gemeenschap en dat zij de lidstaten bijeenhouden; is dan ook van mening dat differentiatie niet mag worden toegestaan als het gaat om de eerbiediging van de bestaande grondrechten en waarden die in artikel 2 TEU zijn vastgelegd; benadrukt voorts dat differentiatie niet mogelijk mag zijn op beleidsterreinen waar niet-deelnemende lidstaten negatieve externe effecten zouden kunnen creëren, zoals economische en sociale dumping; vraagt dat de Commissie wanneer zij een voorstel voor nauwere samenwerking indient, grondig onderzoekt of het middelpuntvliedende effecten zou kunnen hebben, ook op lange termijn;
16. herinnert aan zijn aanbeveling om een partnerschap te definiëren om rondom de EU een kring van partners op te zetten voor staten die niet tot de Unie kunnen of willen toetreden, maar wel nauwe banden met de EU willen hebben¹;
17. stelt voor om een speciale procedure vast te stellen die het mogelijk zou maken dat wanneer een nauwere samenwerking wordt aangegaan door een aantal staten met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad en na goedkeuring door het Parlement, de bepalingen van de nauwere samenwerking na een aantal jaren in het EU-acquis worden opgenomen;
18. benadrukt dat flexibiliteit en differentiatie hand in hand moeten gaan met een versterking van de gemeenschappelijke regels op kerngebieden, zodat differentiatie niet tot politieke versplintering leidt; is daarom van mening dat een toekomstig Europees institutioneel kader Europese pijlers van politieke, economische, sociale en milieurechten moet omvatten waarop geen uitzondering mogelijk is;
19. erkent dat regionale samenwerking een belangrijke rol speelt bij de versterking van de Europese integratie, en is van mening dat de verdere ontwikkeling daarvan een groot potentieel heeft om de integratie te consolideren en te verdiepen door deze aan te passen aan de specifieke lokale omstandigheden en bereidheid tot samenwerking;
20. stelt voor dat er binnen het EU-recht instrumenten worden ontwikkeld en een begroting wordt vastgesteld voor het testen van grensoverschrijdende initiatieven binnen de EU rond kwesties die voor de hele EU van belang zijn, die uiteindelijk zouden kunnen leiden tot wetgevingsvoorstellen of gevallen van nauwere samenwerking;
21. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en de nationale parlementen.

¹ PB C 252 van 18.7.2018, blz. 207.

TOELICHTING

Gedifferentieerde integratie in de EU neemt vele verschillende vormen aan: opt-outs, nauwere-samenwerkingsinitiatieven, permanente gestructureerde samenwerking en intergouvernementele formaties buiten het kader van het Verdrag. Eigenlijk is de waaier aan flexibele oplossingen om een aantal lidstaten in staat te stellen voortgang te maken met sterkere integratie op een bepaald beleidsterrein, zo ruim geworden dat het niet alleen voor de Europese burgers, maar ook voor de beleidsmakers steeds moeilijker wordt om alle gevallen van gedifferentieerde integratie te in kaart te brengen en er wijs uit te worden.

Gedifferentieerde integratie is echter geen nieuw fenomeen. De discussies over de mogelijkheid van gedifferentieerde integratie begonnen al in de jaren zeventig en raakten in de jaren negentig in een stroomversnelling. Het resultaat was een van de belangrijkste voorbeelden van differentiatie, namelijk de oprichting van de economische en monetaire unie in 1993. Het omvat tegenwoordig vijf vormen van opt-outs¹, twee reeds goedgekeurde gevallen van nauwere samenwerking² en nog drie die in de pijplijn zitten³, permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) uit hoofde van artikel 46 VEU en intergouvernementele samenwerking via de Europese Organisatie voor nucleair onderzoek en het Europees Ruimteagentschap.

Gedifferentieerde integratie kan worden beschouwd als een goed instrument om de kloof tussen de verschillende politieke opinies in Europa te overbruggen, maar doet ook een aantal belangrijke politieke, juridische en institutionele vragen rijzen. De eerste vraag is hoe we een evenwicht kunnen vinden tussen flexibele oplossingen en de eenheid van de EU. De tweede vraag betreft de keuze tussen intergouvernementele en meer flexibele juridische regelingen, en de homogeniteit van het EU-recht. Ten derde is het de vraag of er afzonderlijke instellingen moeten worden opgericht voor gevallen van gedifferentieerde integratie, dan wel of de institutionele eenheid van de EU behouden moet blijven.

Gedifferentieerde integratie kan worden beschouwd als een positief instrument om de Europese integratie te laten vorderen in het tempo en de vorm die het best passen bij het huidige politieke klimaat, maar het gebruik ervan en de vormen die zij kan aannemen, moeten worden vereenvoudigd en gestroomlijnd om de democratische legitimiteit ervan te verbeteren.

Verduidelijking van het begrip gedifferentieerde integratie

Gedifferentieerde integratie heeft verschillende technische en politieke betekenissen. Technisch gezien kan een onderscheid worden gemaakt tussen differentiatie in de tijd (vaak "Europa met verschillende snelheden" genoemd: dezelfde doelen, maar verschillende snelheden om die te bereiken), differentiatie van de manier waarop (Europa à la carte, d.w.z. landen nemen deel aan beleidsterreinen die ze van belang vinden, zonder dat ze beogen uiteindelijk allemaal precies hetzelfde doel te bereiken) en differentiatie in de ruimte (variabele geometrie die lang kan duren en eerder van geografische aard is). Al deze

¹ Het VK en Ierland nemen niet deel aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht; het VK en Denemarken nemen niet deel aan de gemeenschappelijke munt; het VK en de Tsjechische Republiek nemen niet deel aan het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur; het VK, Ierland en Denemarken nemen niet deel aan Schengen; en Denemarken neemt niet deel aan het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.

² Eenheidsdoctrooi en echtscheidingsrecht.

³ Europees openbaar aanklager, belasting op financiële transacties en vermogensrecht.

instrumenten kunnen als "differentiërend" worden omschreven, maar hebben zeer uiteenlopende gevolgen voor de EU.

Ook de politieke retoriek over differentiatie volgt verschillende patronen. Wanneer relatief grote lidstaten of lidstaten die al langer lid zijn van de EU gebruikmaken van differentiatie, wordt dat vaak gezien als een blijk van hun bereidheid en geschiktheid om het EU-integratieproces te verdiepen. Deze groepen lidstaten beschouwen zichzelf vaak als "voortrekkers". Met name in de lidstaten die onlangs tot de EU zijn toegetreden, wordt gedifferentieerde integratie daarentegen vaak gezien als een weg die leidt naar een tweedeling tussen eersterangs en tweederangs lidmaatschap van de Unie.

Volgens de rapporteur moet gedifferentieerde integratie uiting geven aan de idee dat Europa niet volgens een uniforme benadering werkt, maar zich kan aanpassen aan de behoeften en wensen van zijn burgers. Daarom moet differentiatie een grondwettelijk instrument zijn om voor flexibiliteit te zorgen wanneer dat nodig is, zonder het hele politieke systeem en de gelijkheid tussen burgers in gevaar te brengen.

De noodzaak van differentiatie

- Gedifferentieerde integratie is integratie

Uit verscheidene studies blijkt dat differentiatie hand in hand is gegaan met verdieping en verbreding van de integratie in de EU. In feite is de differentiatie toegenomen en geconsolideerd naarmate de bevoegdheden, het aantal beleidsterreinen en het aantal lidstaten van de EU zijn toegenomen. Hoewel differentiatie vaak ten onrechte wordt omschreven als een pragmatische en tijdelijke weg naar beleidsconvergentie, blijkt het in werkelijkheid geen uitzondering te zijn, maar een "normaal" kenmerk van de EU-integratie.

De discussie dient dan ook niet te gaan over "voor differentiatie" versus "tegen differentiatie", maar over hoe differentiatie binnen de EU moet worden georganiseerd, welke mechanismen aanvaardbaar zijn, onder welke voorwaarden en op welke terreinen.

- Gedifferentieerde integratie was een reactie op belemmeringen op sterk gepolitiseerde terreinen

Wanneer we kijken naar beleidsterreinen en de uiteenlopende mate van differentiatie op die terreinen, dan constateren we dat onderlinge afhankelijkheid integratie in de hand werkt, terwijl politisering vaak een obstakel voor integratie vormt. Het gevolg van deze constatering is dat differentiatie vaak ontstaat in gevallen van sterke onderlinge afhankelijkheid en sterke politisering.

Dit verklaart ook wanneer de vormen van differentiatie in de EU in de loop van de tijd een ontwikkeling hebben doorgemaakt. Vóór de jaren tachtig was er eerder sprake van verticale differentiatie (variatie van de mate van centralisatie op bepaalde beleidsterreinen, maar wel op het hele grondgebied van de EU), niet van horizontale differentiatie (dezelfde mate van centralisatie, maar variatie van het grondgebied waarop het beleid van toepassing is). Samen met de toenemende politisering van de onderwerpen en de uitbreiding van de EU is ook de horizontale integratie toegenomen.

Het resultaat is dat de EU een zeer geïntegreerd beleid heeft op minder gepolitiseerde terreinen zoals de harmonisatie van goederen- en marktregulering, maar een zeer gedifferentieerd beleid voert op belangrijke politieke terreinen zoals monetair beleid, defensie en buitenlandse zaken, grondrechten, belastingen, sociale zaken enz.

Uitdagingen bij gedifferentieerde integratie

1) De noodzaak van differentiatie wordt vaak procedureel verklaard door de noodzaak om in de Raad tot een unaniem besluit te komen. Met uitzondering van de belasting op financiële transacties hadden alle verschillende gevallen van nauwere samenwerking met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden goedgekeurd. Er zij op gewezen dat in sommige gevallen van nauwere samenwerking gebruik is gemaakt louter om het vetorecht van slechts twee lidstaten te omzeilen (aan het Europese eenheidsoctrooi nemen 26 lidstaten deel!).

2) Differentiatie heeft plaatsgevonden op terreinen die meer "politiek" zijn: grondrechten, Schengen, de eurozone en de belasting op financiële transacties. Op minder gepolitiseerde gebieden is meer geïntegreerd beleid ontstaan (regels voor de interne markt enz.). In een onderling afhankelijke, onderling verbonden en democratische politieke entiteit als de EU is differentiatie echter niet op alle gebieden aanvaardbaar.

3) Sommige vormen van differentiatie hebben middelpuntzoekende effecten gehad, waardoor achteraf meer lidstaten hebben besloten mee te doen, maar andere kunnen middelpuntvliedende effecten hebben als ze een buitenkansseffect creëren doordat niet-deelnemende lidstaten mogelijk een negatief effect hebben op de deelnemende lidstaten.

4) Het algemene proces van differentiatie heeft geleid tot de invoering van een aantal instrumenten binnen het kader van het Verdrag (een paar initiatieven voor nauwere samenwerking, PESCO enz.) maar ook buiten het Verdrag om (intergouvernementele oplossingen). Daardoor zijn complexe systemen ontstaan die onbegrijpelijk zijn voor de burger en waarbij minder verantwoording wordt afgelegd over overheidsbesluiten. Een van de onderliggende problemen met deze intergouvernementele regelingen buiten het kader van het EU-Verdrag is het gebrek aan parlementaire controle. Inspraak van het Parlement is immers essentieel om de democratische legitimiteit te waarborgen.

Hoe moet het verder?

Zonder wijziging van het Verdrag:

1) De eerste stap om het probleem bij de wortel aan te pakken en de behoefte aan gedifferentieerde integratie te verminderen, is het afschaffen van de unanimiteitsregel op alle mogelijke terreinen. Daartoe kan gebruik worden gemaakt van de overbruggingsclausule (artikel 48, lid 7, VEU), waardoor de Raad toestemming kan krijgen om in toepasselijke gevallen waar de Verdragen momenteel eenparigheid van stemmen vereisen, over te stappen van eenparigheid op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

2) Opt-outs van Verdragsbepalingen mogen niet langer mogelijk zijn omdat het om gevallen van negatieve differentiatie gaat. In plaats van een groep lidstaten in staat te stellen voortgang te maken met Europese integratie, stellen opt-outs lidstaten juist in staat een stap achteruit te doen, in de richting van minder integratie. Daarom moeten ze worden afgeschaft.

3) Ook al is differentiatie soms de prijs is die men moet betalen voor integratie, toch mag differentiatie nooit ten koste gaan van de democratie. Daarom mag differentiatie niet leiden tot complexere besluitvormingsprocessen die de verantwoordingsplicht van de EU-instellingen ondergraven. Dit kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd door erop toe te zien dat differentiatie altijd binnen het kader van de Verdragen plaatsvindt, of het nu gaat om nauwere samenwerking (artikel 20 VEU), dan wel permanente gestructureerde samenwerking (artikel 46 VEU).

4) Differentiatie dient een middel te zijn om zich aan te passen aan de heterogeniteit van de lidstaten zonder het algemeen belang in gevaar te brengen. Dat sommige lidstaten ergens nog niet klaar voor zijn (bijvoorbeeld nog niet voldoen aan de criteria voor toetreding tot de euro of Schengen), is een legitieme factor om in tijdelijke oplossingen met verschillende snelheden te voorzien. Onwil daarentegen kan niet op alle terreinen legitiem zijn, vooral niet wanneer er negatieve gevolgen aan verbonden zijn voor de andere lidstaten of voor de EU als geheel.

Op welke beleidsterreinen eventueel differentiatie mogelijk is, zou bovendien veel zeggen over het soort EU dat we in de toekomst willen opbouwen. De EU is een democratische ruimte die gebaseerd is op gedeelde waarden en doelstellingen. Daarom is de rapporteur van mening dat er geen onderscheid mag worden gemaakt qua bestaande grondrechten en waarden en op terreinen waar niet-deelnemende lidstaten negatieve externe effecten zouden kunnen creëren voor de andere lidstaten, zoals economische en sociale dumping.

5) Het bestaan van flexibiliteit en differentiatie, hetzij via nauwere samenwerking, hetzij via de wetgeving zelf (wanneer bijvoorbeeld in een verordening of richtlijn rekening wordt gehouden met bepaalde specifieke kenmerken), moet hand in hand gaan met een versterking van de gemeenschappelijke regels op kerngebieden, zoals de rechtsstaat.

6) Gedifferentieerde integratie moet de eenheid van de EU-instellingen handhaven en mag niet leiden tot het creëren van parallelle institutionele regelingen. In zijn recente resoluties stelde het Parlement dat gedifferentieerde integratie moet blijven openstaan voor alle lidstaten en een voorbeeld van verdergaande Europese integratie moet blijven, en niet mag dienen om oplossingen à la carte te faciliteren ¹.

Met wijziging van het Verdrag:

1) Om de bestaande beperkingen van het Verdrag te boven te komen, acht de rapporteur het nuttig de mogelijkheid te overwegen om twee soorten lidmaatschap van de Unie in te voeren: volledig lidmaatschap en geassocieerd lidmaatschap. Volledig lidmaatschap betekent volledige naleving van het primaire recht en de beleidsterreinen waarop nauwere samenwerking niet mogelijk is. Geassocieerde leden zouden slechts aan bepaalde beleidsterreinen deelnemen en niet volledig in het EU-besluitvormingsproces worden geïntegreerd.

¹ Resolutie van 16 februari 2017 inzake de verbetering van de werking van de Europese Unie, voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon (P8_TA-PROV(2017)0049) en resolutie van 16 februari 2017 over mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van het huidige institutionele bestel van de EU (P8_TA-PROV(2017)0048)

- 2) Wanneer een aantal staten met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad een nauwere samenwerking is aangegaan, moet er een speciale procedure komen om die nauwere samenwerking na een aantal jaren van uitvoering gemakkelijk in het EU-acquis op te nemen.
- 3) De lidstaten zijn niet de enige mogelijke bron van differentiatie en behoefte aan flexibiliteit in de EU en mogen ook niet als zodanig worden beschouwd. Daarom is de rapporteur van mening dat, wanneer de bevoegdheidsverdeling dat mogelijk maakt, ook regio's en kandidaat-lidstaten moeten kunnen deelnemen aan gevallen van nauwere samenwerking.
- 4) Het Verdrag moet voorzien in instrumenten voor het testen van grensoverschrijdende initiatieven die uiteindelijk zouden kunnen leiden tot gevallen van nauwere samenwerking. Deze instrumenten moeten beschikbaar zijn voor lidstaten en/of regio's. Deze instrumenten zouden in eerste instantie beschikbaar kunnen worden gesteld voor een beperkt aantal lidstaten/regio's. Als het initiatief een positief resultaat heeft, zou de Commissie kunnen besluiten een wetgevingsvoorstel in te dienen. Op die manier zouden regionale grensoverschrijdende initiatieven kunnen worden getest (en gefinancierd) binnen het EU-kader.
- 5) Er moeten Europese pijlers van burgerrechten, economische, sociale en milieurechten komen waarop geen uitzondering mogelijk is.
- 6) Er kunnen ook andere vormen van differentiatie door het overnemen van elkaars wetgeving worden overwogen, bijvoorbeeld op basis van *good practices* die in het Australische federale model te zien zijn.

15.11.2018

ADVIES VAN DE COMMISSIE ECONOMISCHE EN MONETAIRE ZAKEN

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake gedifferentieerde integratie
(2018/2093(INI))

Rapporteur voor advies (*): Doru-Claudian Frunzulică

(*) Procedure met medeverantwoordelijke commissies – Artikel 54 van het Reglement

SUGGESTIES

1. herinnert aan zijn conclusies dat intergouvernementele besluitvormingsstructuren en -processen de institutionele verantwoordelijkheid complexer maken, transparantie en de democratische verantwoording verminderen en dat de communautaire methode het meest geschikt is voor de werking van de Unie;
2. dringt aan op de integratie van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) in het rechtskader van de EU; kijkt uit naar het initiatief van de Commissie om na te gaan op welke gebieden met gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd, teneinde doeltreffendere wetgeving op het gebied van belastingen te waarborgen; pleit voor de aanstelling van een vicevoorzitter van de Commissie voor de economische en monetaire unie; vraagt dat er in het meerjarig financieel kader een begrotingsonderdeel voor de eurozone wordt gecreëerd, ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het beleid van de eurozone;
3. is ingenomen met de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt op het gebied van de bankenunie; wijst erop dat de onderhandelingen over de voltooiing van de bankenunie moeten worden voortgezet, zodat de risico's met betrekking tot het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF) tot een minimum kunnen worden beperkt en een budgettair achtervangmechanisme voor het fonds kan worden verwezenlijkt; pleit voor de hervorming van het ESM, zodat dit kan fungeren als budgettair achtervangmechanisme voor het GAF; is in dit verband verheugd over het feit dat tijdens de bijeenkomst van de Eurotop van 29 juni 2018 werd bevestigd dat het ESM zal worden ingezet als gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het GAF en verder zal worden versterkt; is ingenomen met de initiatieven van een aantal lidstaten om toetreding tot de bankenunie te overwegen en moedigt deze initiatieven ten zeerste aan;

4. roept dringend op tot een grotere rol voor het Europees Parlement en de nationale parlementen in het vernieuwde kader voor economische governance, met het oog op meer democratische verantwoording;
5. beschouwt de brexit als een kans om af te stappen van "opting-out"-modellen en over te stappen op niet-discriminerende en ondersteunende "opting-in"-modellen; benadrukt dat deze "opting-in"-modellen de vooruitgang in de richting van een "steeds hechter verbond" niet beperken tot de kleinste gemene deler van een uniforme oplossing, maar de nodige flexibiliteit mogelijk maken om vooruitgang te boeken en tegelijk de deur open te laten voor lidstaten die zowel bereid als in staat zijn om aan de noodzakelijke criteria te voldoen;
6. vraagt dat een eventueel toekomstig model voor gedifferentieerde integratie zo wordt ontworpen dat het lidstaten die een "opt-in" wensen, stimulansen biedt en volledig steunt bij hun inspanningen met het oog op economische ontwikkeling en conversie teneinde binnen een redelijke termijn aan de vereiste criteria te voldoen;
7. benadrukt het belang van convergentie van de cohesie- en de structuurfondsen en neemt kennis van programma's zoals het steunprogramma voor structurele hervormingen, die lidstaten moeten ondersteunen bij de toetreding tot de eurozone en de invoering van de euro als hun munt; benadrukt het belang van de investeringsfondsen en de EIB voor het dichten van de investeringskloof in de EU, het ondersteunen van capaciteitsopbouw en het aanvoeren van extra inspanningen en middelen om sociaal-economische convergentie tussen en binnen de lidstaten te bewerkstelligen; herinnert eraan dat de voltooiing van de interne markt een katalysator is voor economische integratie en de convergentie van de economieën van de lidstaten die er deel van uitmaken; vraagt de Commissie prioriteit te geven aan de handhaving van de huidige wetgeving en sneller werk te maken van het wegnemen van belemmeringen voor de voltooiing van de interne markt.

INFORMATIE OVER DE GOEDKEURING IN DE ADVISERENDE COMMISSIE

Datum goedkeuring	12.11.2018
Uitslag eindstemming	+: 31 -: 10 0: 1
Bij de eindstemming aanwezige leden	Gerolf Annemans, Hugues Bayet, Pervenche Berès, Markus Ferber, Jonás Fernández, Giuseppe Ferrandino, Stefan Geibold, Sven Giegold, Brian Hayes, Danuta Maria Hübner, Petr Ježek, Barbara Kappel, Othmar Karas, Werner Langen, Bernd Lucke, Olle Ludvigsson, Gabriel Mato, Alex Mayer, Bernard Monot, Caroline Nagtegaal, Dariusz Rosati, Pirkko Ruohonen-Lerner, Anne Sander, Molly Scott Cato, Pedro Silva Pereira, Peter Simon, Theodor Dumitru Stolojan, Kay Swinburne, Paul Tang, Ramon Tremosa i Balcells, Ernest Urteaga, Marco Valli, Jakob von Weizsäcker, Marco Zanni
Bij de eindstemming aanwezig vaste plaatsvervangers	Mady Delvaux, Doru-Claudian Frunzuliță, Alain Lamassouze, Paloma López Bermejo, Thomas Mann, Luigi Morgano, Joachim Starbatty, Lieve Wierinck

HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE ADVISERENDE COMMISSIE

31	+
ALDE	Petr Ježek, Ramon Tremosa i Balcells, Lieve Wierinck
PPE	Markus Ferber, Stefan Gehrold, Brian Hayes, Danuta Maria Hübner, Othmar Karas, Alain Lamassoure, Werner Langen, Thomas Mann, Gabriel Mato, Dariusz Rosati, Anne Sander, Theodor Dumitru Stolojan
S&D	Hugues Bayet, Pervenche Berès, Mady Delvaux, Jonás Fernández, Giuseppe Ferrandino, Doru-Claudian Frunzuliță, Olle Ludvigsson, Alex Mayer, Luigi Morgano, Pedro Silva Pereira, Peter Simon, Paul Tang, Jakob von Weizsäcker
Verts/ALE	Sven Giegold, Molly Scott Cato, Ernest Urtasun

10	-
ECR	Bernd Lucke, Pirkko Ruohonen-Lerner, Joachim Starbatty, Kay Swinburne
EFDD	Bernard Monot, Marco Valli
ENF	Gerolf Annemans, Barbara Kappel, Marco Zanni
GUE/NGL	Paloma López Bermejo

1	0
ALDE	Caroline Nagtegaal

Verklaring van de gebruikte tekens:

+ : voor

- : tegen

0 : onthouding

6.11.2018

ADVIES VAN DE BEGROTINGSCOMMISSIE

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake gedifferentieerde integratie
(2018/2093(INI))

Rapporteur voor advies: Charles Goerens

SUGGESTIES

De Begrotingscommissie verzoekt de bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande suggesties in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

1. is van mening dat democratische controleerbaarheid onlosmakelijk verbonden is met controleerbaarheid van de begroting; wijst erop dat "rondom de begroting van de Unie een breed scala aan fondsen en instrumenten is ontstaan, waaraan de lidstaten in uiteenlopende mate deelnemen, alsook een uiteenlopende reeks besluitvormings- en verantwoordingsprocedures ter ondersteuning van de beleidsdoeleinden van de Unie"¹;
2. roept dringend op tot een grotere rol voor het Europees Parlement en de nationale parlementen in het vernieuwde kader voor economische governance, met het oog op meer democratische verantwoording;
3. onderstreept de noodzaak om het beginsel van eenheid van de begroting te handhaven; benadrukt dat het parlementair toezicht op alle EU-uitgaven moet worden gewaarborgd;
4. beschouwt het aannemen van de MFK-verordening via de gewone wetgevingsprocedure als noodzakelijke stap in de richting van inperking van bovengenoemd scala, zodat de besluitvormingsprocedure voor de MFK-verordening in overeenstemming wordt gebracht met de voor de meerjarenprogramma's en de jaarlijkse begroting van de EU gevolgde besluitvormingsprocedure; meent dat de goedkeuringsprocedure het Parlement de beslissingsbevoegdheid ontnemt die het uitoefent over de goedkeuring van de jaarlijkse begrotingen, terwijl de eenparigheidsregel in de Raad betekent dat de overeenkomst een weerspiegeling is van de kleinste gemene deler, aangezien men wil voorkomen dat één lidstaat een veto uitspreekt; is er voorts van overtuigd dat stemming met gekwalificeerde meerderheid de regel van unanimité in de Raad moet vervangen;

¹ "The European Budgetary Galaxy", European Constitutional Law Review, 13: 428-452, 2017

5. ondersteunt het rationaliseren en operationaliseren van gedifferentieerde integratie; onderstreept het feit dat ad-hocoplossingen voor EU-kwesties die onder tijdsdruk en geheel of gedeeltelijk buiten de institutionele structuur van de EU tot stand zijn gekomen, tevens onnodige extra kosten genereren;
6. verzoekt de Commissie een jaarverslag op te stellen dat de algemene begroting van de Unie vergezelt en alle beschikbare niet-vertrouwelijke informatie bestrijkt betreffende de uitgaven van de lidstaten in het kader van de nauwere samenwerking, voor zover die niet in de algemene begroting van de Unie zijn opgenomen.

INFORMATIE OVER DE GOEDKEURING IN DE ADVISERENDE COMMISSIE

Datum goedkeuring	5.11.2018
Uitslag eindstemming	+: 24 -: 6 0: 0
Bij de eindstemming aanwezige leden	Jean Arthuis, Reimer Böge, Lefteris Christoforou, Gérard Deprez, André Elissen, José Manuel Fernandes, Eider Gardiazabal Rubial, Ingeborg Gräßle, Monika Hohlmeier, John Howarth, Bernd Kölmel, Zbigniew Kuźmiuk, Vladimír Maňka, Jan Olbrycht, Paul Rübig, Eleftherios Synadinos, Indrek Tarand, Isabelle Thomas, Inese Vaidere, Daniele Viotti, Tiemo Wölken, Marco Zanni
Bij de eindstemming aanwezig vaste plaatsvervangers	Karine Gloanec Maurin, Alain Lamassoure, Janusz Lewandowski, Ivana Maletić, Andrey Novakov, Marco Valli
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervangers (art. 200, lid 2)	Michael Detjen, Stefan Gehrold

HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE ADVISERENDE COMMISSIE

24	+
ALDE	Jean Arthuis, Gérard Deprez
PPE	Reimer Böge, Lefteris Christoforou, José Manuel Fernandes, Stefan Gehroid, Ingeborg Gräßle, Monika Hohlmeier, Alain Lamassoure, Janusz Lewandowski, Ivana Maletić, Andrey Novakov, Jan Olbrycht, Paul Rübig, Inese Vaidere
S&D	Michael Detjen, Eider Gardiazabal Rubial, Karine Gloanec Maurin, John Howarth, Vladimír Maňka, Isabelle Thomas, Daniele Viotti, Tiemo Wölken
Verts/ALE	Indrek Tarand

6	-
ECR	Bernd Kölmel, Zbigniew Kuźmiuk
EFDD	Marco Valli
ENF	André Elissen, Marco Zanni
NI	Eleftherios Synadinos

0	0

Verklaring van de gebruikte tekens:

+ : voor

- : tegen

0 : onthouding

INFORMATIE OVER DE GOEDKEURING IN DE BEVOEGDE COMMISSIE

Datum goedkeuring	21.11.2018
Uitslag eindstemming	+: 20 -: 2 0: 0
Bij de eindstemming aanwezige leden	Mercedes Bresso, Elmar Brok, Richard Corbett, Pascal Durand, Danuta Maria Hübner, Ramón Jáuregui Atondo, Jo Leinen, Morten Messerschmidt, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Markus Pieper, Paulo Rangel, Helmut Scholz, György Schöpflin, Pedro Silva Pereira, Barbara Spinelli, Kazimierz Michał Ujazdowski
Bij de eindstemming aanwezig vaste plaatsvervangers	Enrique Guerrero Salom, Jérôme Lavrilleux, Georg Mayer, Jasenko Selimovic, Rainer Wieland
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervangers (art. 200, lid 2)	Pavel Svoboda

HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE BEVOEGDE COMMISSIE

20	+
ALDE	Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Jasenko Selimovic
GUE/NGL	Helmut Scholz, Barbara Spinelli
NI	Kazimierz Michał Ujazdowski
PPE	Elmar Brok, Danuta Maria Hübner, Jérôme Lavrilleux, Markus Pieper, Paulo Rangel, György Schöpflin, Pavel Svoboda, Rainer Wieland
S&D	Mercedes Bresso, Richard Corbett, Enrique Guerrero Salom, Ramón Jáuregui Atondo, Jo Leinen, Pedro Silva Pereira
Verts/ALE	Pascal Durand

2	-
ECR	Morten Messerschmidt
ENF	Georg Mayer

0	0

Verklaring van de gebruikte tekens:

+ : voor

- : tegen

0 : onthouding