



DE LIDSTATEN WEER AAN HET ROER!
NAAR EEN RADICAAL ANDERE EUROPESE UNIE

Initiatiefnota van Roelof Bisschop

Roelof Bisschop

Colofon
SGP-fractie Tweede Kamer

Bezoekadres: Plein 2, 2500 CR Den Haag
Postadres: Postbus 20018, 2500 EA Den Haag
Telefoon: (070) 318 30 45
Email: sgp@tweedekamer.nl

DE LIDSTATEN WEER AAN HET ROER!
NAAR EEN RADICAAL ANDERE EUROPESE UNIE

Initiatiefnota van Roelof Bisschop

1. Inleiding

Europese samenwerking heeft Nederland veel goeds gebracht. Langdurige vrede en relatieve stabiliteit op het Europese continent en een hoog welvaartsniveau. Dat zijn verworvenheden waar we zuinig op moeten zijn. Nederland is gebaat bij een goed functionerende Europese Unie (EU).

Het is daarom zorgelijk dat de EU de laatste tien jaar onder grote druk stond. De eurocrisis bracht een aantal lidstaten op het randje van faillissement. Door enorme kapitaalverstrekking aan noodlijdende eurolanden in combinatie met ingrijpende bezuinigingen werd de Economische en Monetaire Unie (EMU) op het nippertje gered.

Migratiecrisis

De migratiecrisis zette het Schengenverdrag op losse schroeven en legde de verdeeldheid tussen de EU-lidstaten op dit punt pijnlijk bloot. Na de zogenaamde ‘Wir schaffen das’-uitspraak van de Duitse Bondskanselier Angela Merkel nam de stroom vluchtelingen en migranten uit Afrika en het Midden-Oosten fors toe. Zij kwamen via Griekenland en Italië de Schengenzone binnen, wat ertoe leidde dat een aantal lidstaten in Midden- en Oost-Europa de grenscontroles aanscherpte of de grenzen zelfs helemaal sloot. Er werden EU-brede afspraken gemaakt over de herverdeling van de vluchtelingen over de lidstaten, maar de zogenaamde ‘Visegrád-groep’ (Hongarije, Polen, Tsjechië en Slowakije) weigerde om vluchtelingen op te nemen. De laatste jaren nam het aantal binnenkomende vluchtelingen af, maar de verschillen tussen de lidstaten zijn daarmee niet overbrugd.

Veiligheidsvraagstuk

Daarnaast wordt Europa geconfronteerd met een ingewikkeld veiligheidsvraagstuk. Er is sprake van een ‘instabiele ring’ rondom de EU.¹ In het oosten probeert een assertief Rusland zijn invloedssfeer uit te breiden. In het zuiden is een groot aantal veiligheidsrisico's als gevolg van *failed states* in Afrika en het Midden-Oosten. Denk bijvoorbeeld aan wapen- en mensenhandel, islamitisch terrorisme en terugkerende jihadgangers. Terrorismen manifesteerde zich ook dichtbij huis. België, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Spanje en Zweden werden getroffen door aanslagen.

Brexit

Hier kwam de Brexit nog bovenop. Voor het eerst in de geschiedenis van de EU koos een lidstaat ervoor om het samenwerkingsverband te verlaten. Het is erg jammer dat het Verenigd Koninkrijk geen deel meer zal uitmaken van de EU, Nederland verliest hiermee een belangrijke gelijkgezinde partner. De onderhandelingen tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk verlopen tot op heden uiterst moeizaam.

Hoewel het niet waarschijnlijk is dat andere lidstaten het Verenigd Koninkrijk snel zullen volgen, is de scepsis over het functioneren van de EU ook in andere landen diep geworteld. Bij de parlements- of presidentsverkiezingen in Nederland, Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk boekten euro-sceptische partijen het afgelopen jaar forse winst. Hoewel dit alleen in het laatstgenoemde land tot regeringsdeelname leidde, kunnen deze anti-EU-geluiden niet zomaar worden genegeerd.

Debat over de toekomst van de Europese Unie

De opeenstapeling van problemen roept de vraag op hoe het verder moet met de Europese samenwerking. Het is dan ook terecht dat de Europese Commissie over deze vraag een breed debat opzette. In maart 2017 publiceerde de Commissie een zogenaamd ‘Witboek’ waarin vijf scenario's worden geschetst voor de toekomst van de EU tot ongeveer 2025.² De scenario's zijn niet heel concreet en laten vooral een bepaalde denkrichting zien, variërend van weinig tot veel Europese

¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Instabiliteit rondom Europa. Confrontatie met een nieuwe werkelijkheid* (advies 94, Den Haag 2015).

² *Witboek over de toekomst van Europa. Beschouwingen en scenario's voor de EU27 tegen 2025*, COM(2017)2025.

integratie. Alle scenario's gaan er vanuit dat de 27 overgebleven lidstaten als één unie samen verder willen.

Om het debat te stimuleren bracht de Europese Commissie naast het Witboek ook vijf discussienota's uit over respectievelijk de sociale dimensie van de EU, de impact van globalisering, de toekomst van de EMU, Europese defensiesamenwerking en de EU-financiën.³ Uit deze nota's blijkt dat de Commissie vol inzet op scenario vijf uit het Witboek, namelijk verdiepte integratie op *alle* beleidsterreinen. De andere vier opties - 'op dezelfde voet doorgaan', 'de interne markt en niets meer', 'wie meer wil, doet meer' en 'meer en efficiënter' - worden niet of nauwelijks uitgewerkt.

In zijn 'State of the Union 2017' stelde Commissievoorzitter Jean Claude Juncker dat de EU nu de mogelijkheid heeft om grote stappen te zetten richting verdere integratie. Er is volgens hem sprake van een *window of opportunity*.⁴ Juncker pleitte onder andere voor het invoeren van de euro in alle EU-lidstaten, het ombouwen van het Europees Stabilisatie Mechanisme (ESM) tot een Europees Monetair Fonds (EMF) en het benoemen van een Europese minister van Economische Zaken en Financiën. Ook zei hij één gezamenlijke voorzittersfunctie te willen creëren voor de Europese Commissie en de Europese Raad, bepleitte hij intensivering van de Europese defensiesamenwerking en stelde hij voor om de EU op termijn uit te breiden met de landen van de Westelijke Balkan. Diverse voorstellen zijn inmiddels omgezet in officiële mededelingen van de Commissie.

Ook een aantal lidstaten, niet in het minst Frankrijk en Duitsland, deed voorstellen voor verdere integratie.⁵ Nu SPD opnieuw deel uitmaakt van de Duitse coalitie is het de verwachting dat in de komende tijd het 'Frans-Duitse motorblok' met meer plannen zal komen. Het is dan ook opmerkelijk dat het Nederlandse kabinet zich tot nu toe nogal op de vlakte hield en vooral benadrukt dat gemaakte afspraken uit het verleden moeten worden nagekomen. De EU-paragraaf in het regeerakkoord is beknopt en gaat vooral in op de euro. Een gemiste kans. De initiatiefnemer roept het kabinet op om niet aan de zijlijn toe te blijven kijken, maar om actief bij te dragen aan het debat over de toekomst van de EU. Deze initiatiefnota biedt hiervoor een goed fundament.

³ Discussienota over de sociale dimensie van Europa, COM(2017)206; Discussienota over het in goede banen leiden van de mondialisering, COM(2017)240; Discussienota over de verdieping van de economische en monetaire unie, COM(2017)291; Discussienota over de toekomst van de Europese defensie, COM(2017)315; Discussienota over de toekomst van de eu-financiën, COM(2017)358.

⁴ Jean Claude Juncker, *State of the Union 2017. Towards a better Europe. A Europe that protects, empowers and defends* (Straatsburg, 13 september 2017).

⁵ Jean-Marc Ayrault en Frank-Walter Steinmeier, *A Strong Europe in a World of Uncertainties* (28 juni 2016). Emmanuel Macron, *Initiative for Europe. A sovereign, united, democratic Europe* (Sorbonne, 26 september 2017).

2. De initiatiefnota in het kort

De initiatiefnemer is van mening dat Nederland een gefundeerd en realistisch tegenvoorstel moet opstellen voor de plannen van de Europese Commissie. Het kabinet moet hierbij streven naar bestendige samenwerking met gelijkgezinde lidstaten om de soevereiniteit van de lidstaten optimaal te waarborgen. Het scenario waar Nederland zich voor in dient te zetten, behelst een grondige hervorming van de EU. De EU moet een flexibel, open samenwerkingsverband van soevereine lidstaten worden, gebaseerd op vier kernprincipes: subsidiariteit, proportionaliteit, optimale verscheidenheid en gedifferentieerde samenwerking.

In de afgelopen decennia is in het 'bouwproject EU' een aantal forse constructiefouten gemaakt. Deze fouten moeten worden hersteld om het verder scheefzakken, en misschien zelfs het uiteenvallen van de EU te voorkomen. De Commissie doet alsof een snelle en vergaande Europese integratie de enige en onvermijdelijke oplossing is - *there is no alternative*. De initiatiefnemer verzet zich hiertegen. Er valt voor de lidstaten én voor de EU wel degelijk wat te kiezen. En het moment om vernieuwende keuzes te maken is aangebroken. De grondige verbouwing van de EU moet nu beginnen.

De nota is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op de belangrijkste constructiefouten in de EU en de EMU. Daarna worden de twee opties besproken die het nadrukkelijkst in het Nederlandse debat worden genoemd als oplossing voor deze constructiefouten: vergaande politieke en economische integratie versus een vertrek van Nederland uit de EU en/of het uiteenvallen van de EU. De initiatiefnemer wijst beide scenario's af. In deze nota presenteert hij daarom een alternatief scenario en legt hij uit wat zijn plannen zijn voor de toekomst van de EU en de EMU.

De initiatiefnemer stelt de volgende concrete aanbevelingen en beslispunten voor.

Hervorming van de Europese Unie

1. Gebaseerd op de principes subsidiariteit, proportionaliteit, optimale verscheidenheid en gedifferentieerde samenwerking, maakt het kabinet in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten een gedegen alternatief voor het voorkeursscenario van de Europese Commissie, zoals uiteengezet in het Witboek en de discussienota's.
2. Het kabinet streeft naar het schrappen van de zinsnede 'een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa' uit de preambule en artikel 1 van het VEU. Als hiervoor onvoldoende steun blijkt te zijn onder de andere lidstaten, streeft het kabinet naar een overeenkomst met de EU waarin Nederland wordt uitgesloten van de zinsnede 'een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa', dan wel naar een andere interpretatie van deze zinsnede die benadrukt dat er binnen de EU ruimte is voor gedifferentieerde vormen van samenwerking, vastgelegd in een protocol dat toegevoegd wordt aan de Verdragen.
3. Om de sluipende bevoegdheidsoverdracht van de lidstaten naar de EU een halt toe te roepen, verdient de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten in artikelen 2-6 VWEU te worden aangescherpt. In plaats dat artikel 6 VWEU de aanvullende bevoegdheden van de EU beschrijft, somt het nieuwe artikel de exclusieve bevoegdheden van de lidstaten op.
4. Bij iedere nieuwe wijziging van VEU en/of VWEU wordt een document opgesteld, vergelijkbaar met de Nederlandse 'Memorie van Toelichting' en de Franse 'Exposé des motifs', waaruit kan worden opgemaakt wat de reikwijdte van het handelen van de EU mag zijn. Deze 'Memorie van Toelichting' vormt het kader waarbinnen de Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie nieuwe Europese wet- en regelgeving gaat opstellen en interpreteren.
5. Nederland gaat zich sterk maken voor een meer ambtelijke en minder politieke rol voor de Europese Commissie.
6. De Europese Commissie verliest het recht om op eigen initiatief de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen op beleidsterreinen waarvoor de lidstaten primair

- verantwoordelijk zijn (op basis van artikel 6 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, VWEU). Dit kan in de toekomst enkel nog na een expliciet verzoek daartoe van de Raad waarover het met gekwalificeerde meerderheid besluit.
7. Nederland neemt het initiatief om de omvang van het Meerjarig Financieel Kader na 2020 naar beneden bij te stellen en blokkeert voorstellen waardoor de EU-begroting groeit.
 8. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om in Europees verband vaker gebruik te maken van 'horizonbepalingen'. Europese regelgeving zou periodiek moeten worden geëvalueerd, eventueel worden beëindigd of aangepast en opnieuw bekrachtigd. Ten minste het VEU en het VWEU zouden een begrensde geldigheidstermijn moeten krijgen.
 9. Het kabinet bepleit dat de EU door middel van het 'one in, two out'-systeem gaat kappen in de Europese regelgeving. Bij de invoering van elke nieuwe bepaling worden er twee bestaande geschrapt.
 10. Een permanente werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de Raad en de nationale parlementen, gaat onderzoeken of in het licht van subsidiariteit, proportionaliteit en optimale verscheidenheid, Europese wetten, regels of programma's moeten worden geschrapt of dat de verantwoordelijkheid hiervoor weer terug kan worden gegeven aan de lidstaten.
 11. Door de toevoeging van een speciale procedure aan het VEU wordt het veel gemakkelijker voor een lidstaat om gebruik te maken van een zogenaamde *opt-out*.
 12. Er worden geen verdere stappen gezet in het wijzigen van unanimitéitsbesluitvorming naar (gekwalificeerde) meerderheidsbesluitvorming.
 13. In nieuwe Europese regelgeving komt veel meer nadruk te liggen op de diversiteit van de lidstaten en de ruimte voor de lidstaten om wetten en regelgeving verschillend uit te voeren, naar gelang de bestuurlijk-juridische of cultuur-historische kenmerken van een lidstaat dit vergen.
 14. Het kabinet treedt in overleg met andere EU-lidstaten om de drempel voor de gele- en oranje-kaart-procedures te verlagen en daarnaast een rode-kaart-procedure in te voeren.
 15. Goedkeuring en wijziging van EU-verdragen moet plaatsvinden met een twee-derde meerderheid van stemmen in beide Kamers der Staten-Generaal.
 16. Het kabinet houdt voorstellen tegen waarin het Europees Parlement een meer 'transnationaal' karakter krijgt, zoals de invoering van Europese kieslijsten bij Parlementsverkiezingen.

Hervorming van de Economische en Monetaire Unie

17. Het kabinet stelt een wijziging van het VEU voor waardoor het lidmaatschap van de EU wordt losgemaakt van deelname aan de EMU en de onomkeerbaarheid van de euro wordt geschrapt.
18. Het kabinet werkt samen met gelijkgezinde lidstaten om het oprichten van nog meer impliciete of expliciete transferstructuren te voorkomen.
19. Het kabinet treedt in overleg met de andere eurolanden over het gewenste kader voor het beleid en mandaat van de Europese Centrale Bank (aanbeveling initiatiefnota-Omtzigt).
20. De Nederlandse regering stelt in de Europese Raad / Eurogroep voor om een adequate exit-strategie op te stellen voor het verlaten van de EMU, zodat het voor eurolanden die zonder transfers geen toekomst hebben zowel juridisch (zie aanbeveling 17) als praktisch mogelijk wordt de eurozone te verlaten.

3. Constructiefouten onder de loep

In deze initiatiefnota wordt een consequent onderscheid gemaakt tussen de EU en de EMU. Uiteraard is dit een bewuste keuze. Niet alleen om bestaande problemen zo helder mogelijk te kunnen analyseren. Wat er fout gaat in de EU is niet precies hetzelfde als wat er fout gaat in de EMU. Maar ook omdat de EU en EMU soms op zo'n manier aan elkaar worden gekoppeld, dat hervorming van de EMU niet eens meer serieus wordt overwogen, omdat dit zo ongeveer het einde van de EU zou betekenen. Dit is een onjuiste voorstelling van zaken. Op dit moment hebben negentien van de achtentwintig EU-lidstaten de euro ingevoerd. Een EU-lidmaatschap zonder de euro is dus nog steeds een reële mogelijkheid.

3.1. Constructiefouten in de Europese Unie

Bij de opbouw van de EU zijn in de afgelopen decennia fouten gemaakt. Hierdoor is de Europese samenwerking stevig uit balans geraakt. De initiatiefnemer ziet vier kernproblemen, die er gezamenlijk toe leiden dat de EU sluipenderwijs haar bevoegdheden uitbreidt, de lidstaten de controle over het samenwerkingsverband verliezen en de burger meer en meer vervreemd raakt van de EU.

3.1.1. Onduidelijke grenzen aan de bevoegdheden van de Europese Unie

Het eerste probleem betreft de onduidelijke grenzen aan de bevoegdheden van de EU. De artikelen 3 tot en met 6 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) bepalen op welke beleidsterreinen de EU bevoegd is. Er wordt onderscheid gemaakt tussen exclusieve, gedeelde en aanvullende bevoegdheden. Het verschil tussen deze drie categorieën is echter vaag. Ook is nergens vastgelegd - en dus van de omstandigheden afhankelijk - hoe de Commissie (en het Hof van Justitie van de Europese Unie) de gedeelde en aanvullende bevoegdheden dienen te interpreteren. Ruim, of juist heel beperkt? De beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zijn hier volgens artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) leidend, maar die kunnen ook weer op verschillende manieren worden gebruikt. En welke rol speelt het concept 'een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa' uit de preambule en artikel 1 VEU hier? Als de Commissie wil, kan zij haar handelen binnen de bestaande bepalingen gemakkelijk, sluipenderwijs oprekken.

Als de Commissie spreekt over het 'optimaal benutten van het Verdrag', dan wordt precies deze systematiek bedoeld. Dit doet de Commissie vooral door haar aanvullende bevoegdheid op te rekken. Op beleidsterreinen als onderwijs, cultuur en het sociale domein overspoelt de Commissie, gesteund door het Europees Parlement, de lidstaten met niet-bindende (!) aanbevelingen en mededelingen. Hiermee ondermijnt de Commissie de exclusieve wetgevingsbevoegdheid van de lidstaten op genoemde beleidsterreinen. Een recent voorbeeld is de oprichting van de 'Europese pijler van sociale rechten'.⁶ Hoewel de Commissie terecht benadrukt dat sociaal beleid een bevoegdheid van de lidstaten is en blijft en dat het document vooral 'rechten' en 'beginselen' op een rijtje zet, suggereert de gebruikte terminologie ('pijler') dat 'Brussel' haar invloed op het sociale domein wil vergroten. Dat roept vragen op. Als de pijler slechts 'reeds bestaande sociale rechten bevestigt', waarom is dit document dan nodig? En als de pijler zegt 'verder' te gaan dan tot nu toe het geval was, welke rechtsgrond is hier dan voor? Het concept 'pijler' dateert bovendien van vóór het tijdperk van het Lissabonverdrag.

Het oprekken van het verdrag vindt ook plaats doordat de Commissie stappen zet door het gebruik van artikel 352 VWEU, waarin staat dat wanneer 'een optreden van de Unie in het kader van de beleidsgebieden van de Verdragen nodig blijkt om een van de doelstellingen van de Verdragen te

⁶ *Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten* (2017/C 428/09).

verwezenlijken zonder dat deze Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien', de Commissie hiervoor voorstellen kan doen. Dit zal misschien juridisch wel kloppen, maar komt in de praktijk vrijwel altijd neer op het omzeilen van een mogelijke verdragswijziging. De Commissie gebruikt op dit moment bijvoorbeeld artikel 352 VWEU als belangrijkste rechtsgrond in het voorstel met betrekking tot de oprichting van een Europees Monetair Fonds.⁷

3.1.2. *Té politieke rol van de Europese Commissie*

Het tweede probleem verklaart deels het eerste. De Europese Commissie meet zichzelf sterk een politieke rol aan. De Commissie heeft op dit moment conform artikel 17 VEU een vrij ruim mandaat en eigenstandige positie in het Europese krachtenveld (uitvoeringsorgaan, hoeder van de verdragen, beheren EU-begroting, exclusief initiatiefrecht). En Nederland heeft altijd gepleit voor een sterke Commissie, als gewicht tegenover de grotere lidstaten. Maar de opstelling van de Commissie gaat te ver. De Commissie doet zich min of meer voor als 'de regering van Europa', met een 'president' (Juncker), een buitenlands vertegenwoordiger (Mogherini) en in de toekomst een Europees minister van financiën. En van enig tegenwicht ten opzichte de grote lidstaten is al helemaal geen sprake. Deze houding van de Commissie valt niet anders te kwalificeren dan 'dubieus'. Door de té politieke houding van de Commissie voelen burgers zich nog minder betrokken bij het Europese besluitvormingsproces.⁸ Hoewel de Commissie een eigenstandig mandaat heeft, zijn de Eurocommissarissen (op de voorzitter van de Commissie na) aangesteld door de lidstaten. Het zou zich dan ook dienstbaar moeten opstellen richting de lidstaten. Eurocommissarissen zijn geen democratisch gekozen politici. Het siert de Commissie daarom een minder grote broek aan te trekken.

Daar komt bij dat de Commissie politieke vraagstukken in de lidstaten veel te snel generaliseert tot Europese problemen, waar dan een Europese aanpak voor nodig zou zijn. Dit leidt tot afgedwongen uniformiteit. Denk bijvoorbeeld aan vraagstukken als jeugdwerkloosheid, regionale ontwikkeling en digitalisering. Moet dit echt op Europees niveau worden opgepakt?

Een belangrijk punt is ten slotte dat de Commissie niet alleen een buitengewoon politiek karakter heeft gekregen. Het is ook duidelijk dat de Commissie er een uitgesproken agenda op na houdt die botst met politieke normen en waarden in Midden- en Oost-Europese landen, waar politici zich veel meer rekenschap geven van de christelijke eigenheid, geschiedenis en cultuur van hun land in het bijzonder en Europa in het algemeen. In deze landen roept de kritische bejegening vanuit Brussel van conservatieve standpunten rondom bijvoorbeeld huwelijk en gezin of abortus en euthanasie weerstand en vervreemding op. Terecht wil Midden- en Oost-Europa het knechtende Moskou niet inruilen voor het autoritaire Brussel. Als de Commissie de EU op dit punt bij elkaar wil houden, dan zal het hier wat mee moeten doen.

3.1.3. *Europees Hof als politieke macht*

Een derde fout in de constructie van de EU is de grote invloed van het Hof van Justitie van de Europese Unie op de ontwikkeling van de Europese wet- en regelgeving. Het Hof is van doorslaggevende betekenis geweest als het gaat om de brede en diepe interpretatie van Europese regelgeving. Met name de arresten 'Van Gend en Loos' (1963) en 'Costa/ENEL' (1964) moeten hier worden genoemd. Deze uitspraken bepaalden respectievelijk dat Europese wetgeving rechtstreeks van invloed is op de rechtsorde van de lidstaten en dat Europese regelgeving superieur is ten opzichte van nationale wetgeving.

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement, de Europese Raad, de Raad en de Europese Centrale Bank over verdere stappen naar voltooiing van Europa's economische en monetaire unie: een routekaart, COM(2017)823.

⁸ Zie over vragen betreffende de legitimiteit van de Europese Unie het rapport van René Leegte, *Voorop in Europa. Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie. Eindrapport rapporteurschap "Democratische legitimiteit"* (Kamerstukken II 2013/2014, 33 936, nr. 1), 9.

Daar komt bij dat het Hof Europese wetten en regels interpreteert door middel van het principe van het 'nuttig effect' (*effet utile*). Dit betekent dat niet de oorspronkelijke bedoelingen van de afzonderlijke lidstaten bepalend zijn voor de uitleg van bepalingen, maar de gemeenschappelijke bedoeling van de Uniewetgever en het nuttig effect van de wetten en regels voor het proces van Europese integratie. Hierdoor is er Europese regelgeving ontstaan op beleidsterreinen waarvan bij aanvang van de Europese samenwerking niet gedacht werd dat zij ook zou worden geraakt, het zogenaamde *spillover effect*. Als er afspraken werden gemaakt op beleidsterrein 'A', bleek na verloop van tijd dat er eigenlijk ook afspraken moesten worden gemaakt op beleidsterrein 'B', omdat de regels van 'A' ook golden voor 'B'. Interpretatie van Europese bepalingen door het Hof wijken daardoor volgens de Raad van State soms fors af van wat de verschillende lidstaten met de aanvaarding ermee beoogden. Terecht constateert de Raad van State dat dit bij de lidstaten een gevoel van verlies aan controle teweeg kan brengen.⁹

De invloed van het Europees Hof is hoogst discutabel. Er is geen ander constitutioneel hof dat op deze manier opereert: recht scheppen, in plaats van de eenheid van het recht bewaken. Wat de initiatiefnemer betreft is het Hof dan ook te veel op de stoel van de politiek gaan zitten. Het zijn de lidstaten zelf die de ontwikkeling van de EU horen te bepalen. Het is daarom de vraag hoe de invloed van het Europees Hof op de ontwikkeling en interpretatie van nieuwe Europese wet- en regelgeving kan worden beperkt, met inachtneming van de onafhankelijke positie van het Europees Hof.

Een laatste probleem wat hiermee samenhangt, is de directe werking van verordeningen op de nationale rechtsorde, met zelfs lokale gevolgen. Met name kleine gemeenten en organisaties hebben enorm veel moeite met het op de hoogte blijven van voor hen relevante bepalingen, het doorgronden van die bepalingen en het vervolgens implementeren in de lokale regelgeving. Lang niet altijd is de gevraagde expertise en het benodigde budget aanwezig. EU-regelgeving die lokaal van toepassing is, kan beter via richtlijnen en nationale implementatie worden ingevoerd.

3.1.4. *Geringe formele invloed nationale parlementen op Europese besluitvorming*

Een vierde constructiefout is de beperkte formele invloed van nationale parlementen op het Europese besluitvormingsproces. Europese regelgeving heeft vaak enorme impact op de nationale rechtsorde. Dit geldt vooral voor de grote verdragswijzigingen. Het is belangrijk dat de nationale parlementen hier behoorlijke invloed op kunnen uitoefenen. De praktijk wijst immers uit dat het Europees Parlement zich feitelijk onkritisch opstelt ten opzichte van voorstellen van de Commissie die een inbreuk plegen op de zelfstandigheid van de lidstaten. Het Europees Parlement zou moeten functioneren als een gezond tegenwicht voor de Commissie, maar hiervan is volstrekt geen sprake. Daarbij komt dat het belang van het Europees Parlement vooral ligt op beleidsterreinen waar met (gekwalficeerde) meerderheidsbesluitvorming wordt gewerkt. De nationale parlementen controleren hun ministers in de (Europese) Raad, zowel bij unaniniteitsbesluiten als bij meerderheidsbesluitvorming. Het rapport 'Voorop in Europa' benadrukt daarom terecht het belang om als nationaal parlement al vroeg in het Europese besluitvormingsproces betrokken te zijn en zo *informeel* invloed te kunnen uitoefenen op de uiteindelijke wetten en regels.¹⁰ Maar dit is niet genoeg. Nationale parlementen dienen ook een sterke *formele* bevoegdheid te hebben. Parlementariërs zijn geen lobbyisten, maar volksvertegenwoordigers!

Sinds de invoering van het Verdrag van Lissabon (2009) is de formele invloed van nationale parlementen op de Europese besluitvorming gelukkig verbeterd. Het is voor de parlementen van de lidstaten mogelijk om door middel van de zogenaamde gele- en oranje-kaart-procedure een negatief oordeel te kunnen vellen over wetgevende voorstellen van de Commissie. Parlementen

⁹ Raad van State, *Voorlichting inzake de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit* (Kamerstukken II 2013/2014, 33 848, nr. 15), 4-5.

¹⁰ *Voorop in Europa*, 10-11.

kunnen in een ‘gemotiveerd advies’ uiteenzetten waarom een wetgevend voorstel niet zou stroken met het subsidiariteitsbeginsel. Er geldt een termijn van acht weken na publicatie van een wetgevend voorstel waarbinnen het gemotiveerde advies moet worden toegezonden aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie. Ieder nationaal parlement heeft twee stemmen. In het geval van een tweekamerstelsel (de Nederlandse situatie) hebben beide kamers één stem. In totaal is er op dit moment dus sprake van 56 stemmen. Een ‘gele kaart’ kan worden getrokken bij één derde van de 56 stemmen, van een ‘oranje kaart’ is sprake wanneer de helft van de parlementen tegen het Commissievoorstel is.¹¹ De Commissie is in het geval van een gele kaart verplicht te reageren, maar kan het bezwaar van de parlementen naast zich neerleggen. Bij een oranje kaart is de Commissie verplicht om ook de Raad of het Parlement te overtuigen van haar standpunt.

Hoewel parlementen van de lidstaten regelmatig een kaart trekken, is een oranje kaart nooit voorgekomen en is er slechts twee keer een officiële gele kaart getrokken. De eerste gele kaart ging over een voorstel over stakingen met grensoverschrijdende effecten. Dit leidde ertoe dat de Commissie het voorstel terugtrok. Bij het tweede geval in 2013 trokken negentien parlementen, waaronder de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer, een kaart tegen een wetgevingsinitiatief van de Europese Commissie met betrekking tot oprichting van een Europees openbaar aanklager. De Commissie wijzigde haar wetsvoorstel uiteindelijk niet en inmiddels is het huidige Nederlandse kabinet voorstander van deelname aan dit Europees Openbaar Ministerie.

Het is maar de vraag of de gele-kaart-procedure in de huidige opzet wel zinvol is. De lat voor een gele of oranje kaart ligt hoog. De termijn van acht weken reactietijd is ook veel te kort. Maar er zijn meer vragen. Luistert de Commissie bij een gele kaart wel werkelijk naar bezwaren van een aanzienlijke minderheid van de lidstaten? De Commissie kan, zo blijkt in de praktijk, deze parlementaire motie van afkeuring vrij simpel naast zich neerleggen en afwachten hoe de afkeuring van de parlementen zich in de opstelling van de Raad vertaalt.¹² Is het verder wel terecht om alleen te kunnen protesteren bij een inbreuk op het subsidiariteitsprincipe? Een subsidiariteitstoets betreft echter maar één aspect van het voorstel, namelijk de politieke inschatting van de meerwaarde van Europees beleid. De BNC-fiches van het kabinet gaan in op zowel subsidiariteit als proportionaliteit. Het is uitermate redelijk om ook een gele of oranje kaart mogelijk te maken bij inbreuk op het proportionaliteitsbeginsel. En zou er ten slotte geen ‘rode kaart’ moeten worden gecreëerd waarbij nationale parlementen, direct, zonder tussenkomst van hun minister in een vergadering van de Raad, wetgevingsinitiatieven van de Commissie echt kunnen tegenhouden?

3.2. Constructiefouten in de Economische en Monetaire Unie

De eurocrisis bracht fundamentele fouten aan het licht in het ontwerp en het functioneren van de EMU. Het is voor deze initiatiefnota niet nodig om gedetailleerd in te gaan op het ontstaan en het verloop van de financiële crisis en de economische recessie die ermee gepaard ging. Dat is elders uitvoerig geanalyseerd.¹³

Kort gezegd kwam de eurocrisis hierop neer. Alle EU-lidstaten werden als gevolg van een krimpende economie geconfronteerd met dalende inkomsten (belastingopbrengsten) en stijgende uitgaven (stijging in bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen en kosten van reddingsoperaties van banken en

¹¹ Behalve op het terrein van justitiële en politieke samenwerking, daar geldt een verlaagde drempel van ¼. Zie artikel 76 VWEU en artikel 7 Protocol bij VEU en VWEU (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

¹² *Voorop in Europa*, 17.

¹³ Voor de ontstaansgeschiedenis van de kredietcrisis en de daarop volgende eurocrisis en economische recessie, zie de uitgaven van het Centraal Planbureau (CPB). C. van Ewijk en C.N. Teulings, *De grote recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis* (Amsterdam 2009); C.N. Teulings e.a., *Europa in crisis. Het Centraal Planbureau over schulden en de toekomst van de eurozone* (Amsterdam 2011). Zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis. Inzet van de Europese noodfondsen tussen 2010 en 2015* (Den Haag 2015).

andere bedrijven). Hierdoor steeg de overheidsschuld van alle EU-lidstaten significant. Met name Cyprus, Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en Spanje kwamen in de problemen. Deze lidstaten kregen via het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Europese Centrale Bank (ECB) noodsteun ter waarde van honderden miljarden euro's. Hiertegenover stond dat genoemde landen op zeer grote schaal vergaande hervormingen (bezuinigingen) moesten doorvoeren in onder andere de arbeidsmarkt, het pensioen- en zorgstelsel. In met name Griekenland duurde het herstel lang.

Een kenmerk van ons kapitalistische economisch stelsel is dat het om de zoveel tijd te maken krijgt met een recessie of crisis. Het is volgens het Centraal Planbureau (CPB) en de Raad van State niet duidelijk of de EMU zo'n nieuwe crisis kan overleven zonder nieuwe maatregelen. Het vraagstuk van de houdbaarheid van overheidsschulden kan zomaar weer de kop opsteken.¹⁴ Dit geeft het belang aan van de probleemanalyse die nu volgt. Het is niet vrijblijvend! De initiatiefnemer ziet ten minste vier problemen die de stabiliteit van de EMU bedreigen.

3.2.1. Divergentie tussen de eurolanden

Het eerste probleem is de grote economische en institutionele divergentie tussen de eurolanden. Denk bijvoorbeeld aan de verschillen in begrotingsoverschot, staatsschuld en het werkloosheidscijfer, maar ook de structuur van de economie, de kwaliteit van het openbaar bestuur, de betrouwbaarheid van nationale onderzoeksinstituten en het vertrouwen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. Hieronder ligt dat de verdien capaciteit van de eurolanden uiteenloopt door verschillen in ligging, cultuur, historie, de aanwezigheid van grondstoffen, arbeidsmoraal en ondernemerschap.¹⁵

Bij de oprichting van de EMU werd ervanuit gegaan dat de introductie van de euro vanzelf zou leiden tot grotere economische convergentie tussen de lidstaten. Dit werd terecht gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van de gemeenschappelijke munt. De eurozone moest een 'convergentiemachine' worden. Een groep van zeventig 'economen' zette hier al in 1997 vraagtekens bij.¹⁶ Vanaf de tweede helft van de jaren negentig was er door begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact en vooral dankzij de positieve conjunctuur inderdaad sprake van convergentie tussen de toekomstige eurolanden. Vanaf 2007 legde de eurocrisis echter bloot dat de gezamenlijke munt voor de eurozone als geheel *niet* heeft geleid tot het verkleinen van structurele economische en institutionele verschillen.¹⁷ De EMU is op dat punt dus mislukt. Ook bleek het wegvallen van stabilisatiemechanismen, met name het devalueren van de nationale munt om de concurrentiepositie van een land te garanderen, sterk in het nadeel van de zwakkere eurolanden. Devalueren werkt als een ventiel wanneer de spanning in de economie te groot wordt. Deze landen moesten nu noodgedwongen intern devalueren via het laten dalen van de lonen - met ongewenste, grote sociale gevolgen. De (jeugd)werkloosheid in Zuid-Europese landen is enorm hoog. Structurele hervormingen komen er niet of nauwelijks van de grond. Er is verder ook geen werk gemaakt van het opbouwen van een begrotingsoverschot in tijden van economische groei, wat het Stabiliteits- en Groeipact wel voorschrijft. Dat de Europese Commissie nog steeds probeert om vergaande convergentie tussen de lidstaten te bewerkstelligen, getuigt dus van weinig realiteitszin.

3.2.2. Onvermijdelijkheid van transfers

Het ontbreken van serieuze economische convergentie leidt onvermijdelijk tot structurele financiële transfers van sterke eurolanden naar zwakke eurolanden. Op papier zal er misschien geen sprake zijn van een transferunie, in de praktijk is die er uiteraard wel. Via de balans van de ECB en

¹⁴ Centraal Planbureau, *Discussienota Europese Commissie over EMU. Uitgevoerd op verzoek van de Vaste commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer* (CPB Notitie, september 2017), 2; Raad van State, *De staat van de euro*, (Den Haag 2017), 7.

¹⁵ AIV, *Is de eurozone stormbestendig? Over verdieping en versterking van de EMU* (advies 105, Den Haag 2017), hoofdstuk 1 en 2.

¹⁶ Zeventig economen, 'Met deze EMU kiest Europa verkeerde weg', *Volkskrant* (13 februari 1997).

¹⁷ Raad van State, *De staat van de euro* (Den Haag 2017), 7 en 24.

via de Europese structuurfondsen, om maar iets te noemen. Structurele transfers zijn wat de initiatiefnemer betreft om verschillende redenen ongewenst.

Om te beginnen leert de geschiedenis ons dat het aanleggen van een langdurig en niet-specifiek geldinflux geen voldoende voorwaarde is voor economische convergentie. Denk bijvoorbeeld aan de Duitse eenwording in de jaren negentig. Na een korte periode waarin de economieën in Oost- en West-Duitsland snel naar elkaar toegroeiden, stokte de convergentie. Tot op de dag van vandaag is er een significant verschil in economische ontwikkeling tussen het oostelijke en westelijke deel van Duitsland. Het *Länderfinanzausgleich*, een grondwettelijk solidariteitsmechanisme, voorziet in structurele financiële transfers tussen de Duitse deelstaten om dit verschil bij te stellen. De rijkere deelstaten (nettobetalers) zijn al langere tijd ontevreden over dit mechanisme.¹⁸

Transfers op zichzelf lossen structurele verschillen dus niet op. Divergentie kan op de korte termijn wel worden *gecompenseerd* door middel van transfers, maar die dienen dan blijvend te zijn zolang er geen convergentie is opgetreden. Dat wil zeggen, wanneer de divergentie niet opgelost wordt via interne devaluatie. Gezien het structurele karakter en de sociale effecten van transfers is dit echter onwenselijk en onhaalbaar.

Zelfs de effectiviteit van de *tijdelijke* noodmaatregelen die de Europese Commissie trof om zwakke eurolanden overeind te houden, wordt betwist. De Europese Rekenkamer constateerde dat de doelstellingen van de steunprogramma's voor Griekenland (ongeveer 380 miljard euro) niet of nauwelijks zijn gehaald. Op alle beleidsterreinen liepen structurele hervormingen vertraging op. De economische groei in Griekenland is niet hersteld en de overheidsschuld is niet afgenomen.¹⁹ Wanneer er opnieuw een economische crisis uitbreekt en Griekenland of andere eurolanden om hulp zouden vragen, is het dan wel zinvol en rechtvaardig om wéér miljarden in hun economieën te pompen?

Het onderliggende principe van een 'transferstructuur' is solidariteit tussen de eurolanden. Als die solidariteit ontbreekt, heb je echter een probleem. Was en is er genoeg draagvlak in de eurolidstaten voor een dergelijke constructie?²⁰ Is er genoeg draagvlak in de sterkere landen om de problemen van zwakke landen op te lossen? En bestaat er in zwakke landen *zelf* draagvlak om zich strak aan de Europese regels te houden - met massaontslagen, loondalingen en grote sociale onrust tot gevolg? Bekend is dat de rijke Noord-Italiaanse regio's zich niet of nauwelijks solidair tonen met het armere Zuid-Italië. Evenzo zijn er spanningen tussen Vlaanderen (sterkere economie) en Wallonië (zwakkere economie). Wanneer Italianen en Belgen al moeite hebben met nationale solidariteit, is Europese solidariteit dan wel zo realistisch? De EU overvraagt de bevolking van de lidstaten op dit punt.

Ten slotte is er het probleem van *moral hazard*. Als landen weten dat ze financiële steun zullen ontvangen wanneer hun schulden te hoog worden, is het mogelijk dat ze meer schulden aangaan dan ze zonder risicodeling gedaan zouden hebben.²¹

3.2.3. Consequent negeren van afgesproken regels

Dat er sprake is van een *de facto* transferunie is eigenlijk hoogst opmerkelijk. De zogenaamde 'no-bailout-clausule' in artikelen 123 en 125 VEU verbiedt de lidstaten en de ECB namelijk om de overheidsschuld van één van de (andere) lidstaten over te nemen. De Raad van State zegt hierover:

¹⁸ Annette Bongardt and Francisco Torres, 'Economic Convergence in the EU', in: *Intereconomics*, Vol. 48, No. 2 (2013), 72-92. Aldaar 81.

¹⁹ Europese Rekenkamer, *Het optreden van de Commissie in de financiële crisis in Griekenland* (speciaal verslag 17, Luxemburg 2017), 10-11. Zie ook Algemene Rekenkamer, *Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis*, 23, 39.

²⁰ AIV, *Is de eurozone stormbestendig*, 8-9.

²¹ Centraal Planbureau, *Discussienota Europese Commissie over EMU*, 3.

‘Een van de fundamentele veranderingen is dat lidstaten ondanks de no-bailout-clausule in het Verdrag wel degelijk financiële risico’s met elkaar zijn gaan delen. Dit is niet alleen expliciet gebeurd via faciliteiten als het [Europees Stabiliteitsmechanisme], maar ook impliciet via de balans van de ECB. Daarmee heeft de no-bailout-clausule praktisch in belangrijke mate aan geloofwaardigheid ingeboet. In het kader van deze risicodeling heeft de ECB bij gebrek aan politieke besluitvorming een bijzonder belangrijke rol gekregen bij het bestrijden van de financiële crisis en zijn nasleep’.²²

De ECB heeft sinds 2015 door middel van het opkopen van bedrijfsleningen en staatsobligaties ruim 2 biljoen euro in de Europese financiële markten gepompt. Tot december 2017 ging dat om 60 miljard per maand, sinds januari 2018 is het ‘afgeschaald’ naar om 30 miljard per maand.²³ Niet alle deskundigen zijn overtuigd van de legitimiteit van het ECB-beleid. Het Duitse gerechtshof vindt bijvoorbeeld dat het ECB met haar opkoopprogramma haar mandaat te buiten gaat. De rechters menen dat de ECB hiermee puur economisch stimuleringsbeleid voert, terwijl dit een bevoegdheid is van de lidstaten. De ECB is daarmee op de stoel van de politiek gaan zitten. Ook dringt zich de vraag op, als de lidstaten én de Europese Commissie én de ECB zich niet houden aan de door hen zelf opgestelde spelregels, wie dan wel? Voor de betrouwbaarheid van het economische en monetaire systeem is dit fataal. Er is overigens een aparte discussie gaande over de impact van het ECB-beleid. De initiatiefnota-Omtzigt (2016) kraakte terecht de gevolgen van het monetaire beleid van de ECB voor de Nederlandse pensioenfondsen.²⁴

Meer in zijn algemeenheid is het een groot probleem dat verschillende eurolanden (zoals Frankrijk, Duitsland en Portugal) zich niet aan afspraken hielden en de Europese Commissie nauwelijks inzette op handhaving van die afspraken. Er worden nauwelijks consequenties verbonden aan slecht economisch en begrotingsbeleid. Het is bijvoorbeeld duidelijk geworden dat Griekenland voorafgaand en ook na de toetreding tot de EMU gegevens heeft gemanipuleerd om de financiële situatie van het land er fraaier uit te laten zien dan het in werkelijkheid was. Dat ondergraaft het vertrouwen in de Griekse economie en politiek.

3.2.4. Onomkeerbaarheid van de euro

De meest fundamentele constructiefout in de EMU is echter de ‘onomkeerbaarheid’ van de euro. Op dit moment is er voor eurolanden geen formele mogelijkheid om de muntunie te kunnen verlaten. De euro is aangelegd als een eenrichtingsweg. Dit vormt volgens de Raad van State de basis onder de muntunie.²⁵ Angela Merkel stelde in 2010 dat als de euro mislukt, de EU ook mislukt is. De eurocrisis was volgens haar ‘existentieel’.²⁶ Zij maakte daarmee van de munt een bewuste politieke keuze. In lijn hiermee sprak Mario Draghi, de voorzitter van de ECB, in 2012 uit dat hij alle mogelijke maatregelen zou treffen om de euro overeind te houden.²⁷

De uitspraken van Draghi en Merkel maken eens te meer duidelijk dat de euro niet zozeer een economisch, dan wel een politiek project is. Als de euro faalt, is volgens deze visie per definitie de EU in gevaar.²⁸ De vorming van de EMU en de invoering van de euro was onderdeel van een traject om stap voor stap te komen tot een Europese politieke unie. De euro zou een diepere integratie

²² Raad van State, *De staat van de euro*, 31.

²³ Aldus de website van de ECB, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/index.en.html>.

²⁴ *Initiatiefnota van het lid Omtzigt over ECB monetair beleid en de nadelige gevolgen voor de Nederlandse pensioenfondsen* (Kamerstukken 2016-2017, 34 563, nr. 2).

²⁵ Raad van State, *De staat van de euro*, 71, 85.

²⁶ *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel zur Verleihung des Internationalen Karlspreises an Premierminister Tusk* (13 mei 2010). Zie <https://www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Reden/2010/05/2010-05-13-karlspreis.html>. Laatst bezocht op 18-1-18.

²⁷ Letterlijk citaat: ‘Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro.’ *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London* (26 July 2012). <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>. Laatst bezocht op 18-1-2018.

²⁸ AIV, *Is de eurozone stormbestendig*, 9.

(‘steeds hechter verbond’) op andere terreinen afdwingen. Feitelijk gezien zijn de economische voordelen van de euro voor Nederland helemaal niet bijzonder groot. Volgens het CPB heeft de Europese interne markt Nederlanders naar schatting ongeveer een extra maandsalaris opgeleverd, maar slechts een kwart daarvan is te danken aan de invoering van de euro.²⁹

Er valt veel te zeggen voor een nuchterder benadering van de EMU en een scherpere afbakening van de eurozone in relatie tot de EU. Het is volgens de Tilburgse econoom Johan Graafland maar de vraag of een gemeenschappelijke munt werkelijk van zo groot belang is voor de vrede en veiligheid van Europa. Het is waarschijnlijk van groter belang dat landen goed verankerd zijn binnen de EU en de interne markt, dan dat zij dezelfde munt delen. Het invoeren en afdwingen van de euro leidt tot meer spanningen dan het onverkort handhaven van de euro.³⁰

De initiatiefnemer is ervan overtuigd dat de onomkeerbaarheid van de euro *moral hazard* creëert. Landen die onderpresteren of zich niet aan de regels willen of kunnen houden, wordt op deze manier een hand boven het hoofd gehouden. Het is politiek gezien op dit moment onmogelijk om landen als Italië, Spanje en Griekenland uit de eurozone te zetten. Niet alleen de Europese Commissie, Frankrijk en Duitsland zijn hier faliekant op tegen. Ook in deze landen zelf is weinig animo om terug te keren tot een eigen munt. Los daarvan is het dus ook juridisch onmogelijk, het VEU/VWEU biedt geen ruimte voor een vertrek uit de euro. Artikel 50 VEU voorziet alleen in een vertrek uit de *EU*. Het is echter onverantwoord om de huidige weeffouten in de EMU te laten voortbestaan en zwakke landen koste wat kost in de eurozone te houden. Dat zou op termijn nog grotere politieke en economische crises kunnen veroorzaken dan wanneer een land de euro verlaat. Of de euro onomkeerbaar is, is dan ook een politieke keuze.

²⁹ Zie Centraal Planbureau, *Europa in Crisis. Het Centraal Planbureau over schulden en de toekomst van de Eurozone* (Amsterdam 2011).

³⁰ J.J. Graafland, *De euro gewogen. Onderzoek naar de toekomst van de euro in opdracht van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie* (Amersfoort 2012), 50.

4. Onwerkbaar oplossingen

Over de oplossing voor de problemen en constructiefouten in de EU en EMU bestaan verschillende ideeën. Twee oplossingsrichtingen eisen in het debat over de toekomst van Europa een hoofdrol op. Enerzijds vergaande politieke integratie, anderzijds het gecontroleerd uiteenvallen van de EU.

4.1. Een Europese superstaat

Aan de ene kant van het politieke spectrum klinkt het pleidooi om het integratieproces te versnellen en te verdiepen. Veel van de Commissievoorstellen die nu op tafel liggen, sorteren voor in deze richting. De EU zou in dit scenario meer moeten samenwerken op steeds meer beleidsterreinen, en zou uiteindelijk moeten uitmonden in een volwaardige politieke unie, een federaal Europa.

In dit scenario krijgt met name de Europese Commissie meer bevoegdheden. Op veel meer beleidsterreinen kan de Commissie bindende besluiten, richtlijnen en verordeningen voorstellen. De EU-begroting zal hierdoor significant toenemen. De EU voert het in dit scenario een volwaardige gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid. De buitengrenzen van de Unie worden beschermd door een gemeenschappelijke grensbewaking. Een volwaardig EU-leger staat klaar om in en buiten Europa ingezet te worden, gebaseerd op een gemeenschappelijke strategische veiligheidsbeleid.

Het Europees Parlement wordt in dit scenario het centrum van de Europese democratie (met transnationale kieslijsten en *Spitzenkandidaten*) en krijgt fors meer bevoegdheden. Bij besluitvorming in de Raad wordt geleidelijk de unanimiteitseis verder vervangen door meerderheidsbesluitvorming. Lastige besluiten kunnen zo gemakkelijker worden genomen. Het is waarschijnlijk dat in dit scenario op termijn een grondige herziening en vereenvoudiging van de institutionele vormgeving van de EU plaatsvindt.

In dit scenario wordt ook de EMU grondig vernieuwd. Er is sprake van vergaande solidariteit tussen de lidstaten. Dit komt vooral tot uitdrukking in de formalisering van een volwaardige transferunie. De no-bailout-clausule (artikel 125 VWEU) wordt geschrapt. Alle EU-lidstaten maken deel uit van de eurozone.

Voorstanders van dit scenario gebruiken drie ‘basisargumenten’ om hun betoog kracht bij te zetten. In de eerste plaats beschouwen zij een volwaardige politieke unie als het ultieme eindresultaat van het Europese integratieproject. Het creëren van een federale staat zou de ultieme manier zijn om herhaling van de conflicten in de twintigste eeuw te voorkomen. Het tweede argument van de voorstanders van een politieke unie is dat de vraagstukken waar de lidstaten mee te maken hebben alleen effectief op een Europees niveau kunnen worden aangepakt. Hun derde argument is dat in een tijd van globalisering de EU een machtsblok moet vormen tegenover de VS, Rusland, China, India en andere opkomende staten. Alleen een verenigd Europa zou in de internationale politiek op een geloofwaardige manier een vuist kunnen maken.

4.2. Het (gecontroleerd) uiteenvallen van de EU

Aan de andere kant klinkt steeds luider het pleidooi om uit de EU te stappen (‘Nexit’) of de EU gecontroleerd uit elkaar te laten vallen. Dit scenario is lastiger te beschrijven dan het ‘superstaat-scenario’, omdat er weinig concrete ideeën zijn hoe dit precies zou moeten. Het desintegreren van de EU is politiek niemandsland. Sinds de laatste grote wijziging van het VEU in 2009 is het voor lidstaten mogelijk om de EU te verlaten. Het Verenigd Koninkrijk is de eerste lidstaat die van deze optie gebruik maakt. De onderhandelingen verlopen tot op heden moeizaam, mede doordat het Verenigd Koninkrijk van veel voordelen van de EU gebruik wil blijven maken. Het is duidelijk dat Nederland, mocht het uit de EU vertrekken, zich lastig volledig zal kunnen onttrekken aan de EU.

Bij een Nexit krijgt Nederland weer volledige controle over het wetgevingsproces, de rechtspraak en de grenzen. Nederland is niet meer gebonden aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. Mocht Nederland besluiten om ook de interne markt te verlaten, dan zal het aparte handelsakkoorden moeten gaan sluiten met de EU en derde landen. Sowieso zal Nederland veel meer moeten investeren in bilaterale samenwerking met andere Europese landen op specifieke beleidsterreinen, zoals defensie, criminaliteitsbestrijding, transport, landbouw en visserij. Wanneer Nederland de EU verlaat, neemt het ook afscheid van de euro en krijgt het weer een eigen munt. In het geval van economische crises kan deze munt worden gedevalueerd.

Naast een eenzijdige Nexit pleiten sommigen ook wel voor verdere desintegratie van de EU. Hoe dit scenario zich zal voltrekken, is onduidelijk. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een aantal grote landen (met name Duitsland) de euro verlaten. Hierop ontstaat grote financiële chaos en wordt de EMU opgeheven. De eurolanden keren terug tot hun eigen munt. Een ander scenario is dat de interne markt wordt opgeheven en Europa terugkeert tot een situatie waarin tussen de voormalige EU-lidstaten bilateraal afspraken worden gemaakt over invoerrechten, handelsnormen etc. Hoeft de EU bij het uiteenvallen van de eurozone niet per se zichzelf op te heffen, algemeen wordt aangenomen dat het opheffen van de interne markt het einde betekent van Europese politieke samenwerking.³¹

4.3. Argumenten tegen beide scenario's

De initiatiefnemer is zowel tegen vergaande integratie als aansturen op het compleet uiteenvallen van de EU. Wat betreft het 'superstaat-scenario', er is in de Europese Unie sprake van een diversiteit aan talen, culturen en tradities. Het terugbrengen van deze historisch gegroeide diversiteit tot een EU-eenheidsworst zou uitermate onverstandig zijn. Er bestaat geen Europees volk. Pogingen om door middel van de oprichting van Europese kieslijsten, *Spitzenkandidaten* en een rechtstreeks gekozen Commissievoorzitter een Europees burgerschap op te tuigen zijn daarom onjuist en zorgen ervoor dat 'Brussel' nog verder af komt te staan van de gewone burger.

Het is op sommige beleidsterreinen ook helemaal niet nodig om stappen te zetten. Als het bijvoorbeeld gaat om defensiesamenwerking is er duidelijk geen sprake van een gemeenschappelijke Europese strategische veiligheidscultuur. Met de oprichting van een Europees leger zou Nederland niet alleen een fundamenteel stukje soevereiniteit verliezen, het zou ook ronduit gevaarlijk zijn wanneer de Nederlandse regering geen enkele directe zeggenschap heeft over de inzet van Nederlandse soldaten. De Nederlandse regering zal hier altijd zelf verantwoordelijk voor moeten blijven. Daarnaast werkt Nederland al volop (en naar tevredenheid!) samen met landen die dezelfde veiligheidsbelangen hebben, zoals België en Duitsland. Ook de trans-Atlantische samenwerking in NAVO-verband is voor Nederland cruciaal. De Adviesraad Internationale Vraagstukken heeft hier recent opnieuw op gewezen.³² Kortom, een Europees leger is ongepast en ongewenst.

Verder moet er grote terughoudendheid worden betracht bij het vormen van grote machtsconcentraties en bureaucratische besluitvormingsprocessen. Macht kan gemakkelijk corrumperen. De praktijk laat zien dat democratische legitimiteit, hoe je het wendt of keert, met name verworteld is in nationale en lokale instituties, ingebed in hun eigen politieke cultuur en traditie. Dit doet niets af aan het belang van de Europese instellingen, maar relativeert wel het idee van een Europese democratie die de nationale democratieën vervangt. Ten slotte is het maar zeer de vraag of er werkelijk genoeg draagvlak onder de bevolking van de EU-lidstaten is voor een

³¹ Zie voor een scenarioschets over het uiteenvallen van de EU, Wim Boonstra e.a., *Scenario 3: Europese desintegratie, ofwel 'uiteenvallen'* (Themabericht Rabobank, 9 februari 2017), <https://economie.rabobank.com/publicaties/2017/februari/scenario-3-europese-desintegratie-ofwel-uiteenvallen/> laatst bezocht op 15 januari 2018.

³² AIV, *De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa* (advies 106, Den Haag 2017).

Verenigde Staten van Europa, met een bijhorende transferunie. Afgedwongen solidariteit is wel het laatste waar burgers op zitten te wachten.

Wat betreft het ‘desintegratie-scenario’ ziet de initiatiefnemer zwaarwegende economische argumenten tegen een Nederlands vertrek uit de eurozone of een volledige Nexit. In het geval van een vertrek uit de euro zal Nederland enorme overgangskosten moeten betalen. Er bestaat geen procedure om terug te keren tot de gulden. Daarnaast, Nederland heeft een sterk op het buitenland gerichte economie en profiteert van de Europese interne markt. De EU is het grootste vrijhandelsblok ter wereld. Het is onwaarschijnlijk dat Nederland het zou kunnen redden zonder de Europese interne markt. Denk alleen al aan de overslagfunctie van de Rotterdamse havens. Jaarlijks worden hier 460 miljoen ton aan goederen doorgevoerd naar het Europese ‘achterland’. De havens leveren werk aan zo’n 180.000 mensen.³³ Een Nexit zet deze banen op het spel.

In het geval van een volwaardige Nexit is het volstrekt onduidelijk wat dit betekent voor belangrijke sectoren als de financiële markt, de landbouw en de visserij. Zullen multinationals hun hoofdkantoren verplaatsen naar andere Europese landen? Voor de landbouw is het cruciaal dat er Europese afspraken worden gemaakt. De Nederlandse markt is simpelweg te klein voor onze boeren. Voor visserij zijn afspraken met andere aan zee grenzende lidstaten belangrijk. Een groot deel van de vis die Nederlandse vissers vangen, wordt in het zeewater van andere lidstaten gevangen. Er kleven kortom veel onzekerheden en nadelen aan een Nexit.

Daar komt bij dat grensoverschrijdende problematiek om Europese samenwerking vraagt. Denk bijvoorbeeld aan het milieuvraagstuk, internationaal transport en de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme.³⁴

Voorstanders van een Nexit pleiten vaak voor een ‘Zwitsers’ of ‘Noors model’ als alternatief voor het EU-lidmaatschap. Noorwegen en Zwitserland maakt geen deel uit van de EU, maar wel van de interne markt. Het is echter ondenkbaar dat er Nederland een vergelijkbare relatie met de EU zou kunnen ontwikkelen zoals er nu bestaat tussen de EU en Noorwegen of Zwitserland. De Brexit-onderhandelingen laten zien dat vertrekkende lidstaten nauwelijks iets wordt gegund.

Het beeld bestaat dat de Zwitserland en Noorwegen wel de lusten van Europese samenwerking genieten, maar niet de lasten. Dit is niet terecht. In 2012 is de relatie tussen de EU en Noorwegen door een team van Noorse experts nauwkeurig onderzocht.³⁵ Uit hun onderzoek bleek dat Noorwegen veel nauwer aan de EU is verknoopt dan gedacht. Noorwegen heeft inmiddels, voor een groot deel vrijwillig en voor een kleiner deel verplicht, ongeveer driekwart van alle EU-regelgeving ingevoerd. Ook investeert Noorwegen jaarlijks ongeveer 400 miljoen euro in Oost-Europese EU-lidstaten, betaalt het mee aan twaalf grote Europese wetenschappelijke projecten als ‘Horizon 2020’ en ‘Erasmus+’ en participeert het in Europol en Frontex, de Europese grensbewaking. Tegelijkertijd kan Noorwegen niet meebeslissen over hoe al dit geld precies wordt besteed. Noorwegen heeft geen officiële stem in het Brusselse besluitvormingsproces: een groot democratisch tekort. Het is dus duidelijk dat Noorwegen niet alleen de lusten, maar wel degelijk ook de lasten van de EU ervaart.

³³ Port of Rotterdam, *Slimste haven van de wereld. Grenzeloze ambitie* (Rotterdam 2017); Port of Rotterdam, *Feiten en cijfers. Een schat aan informatie. Make it happen* (Rotterdam 2017).

³⁴ In paragrafen 5.2.1. en 5.2.2. wordt verder ingegaan op bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten.

³⁵ EEA Review Committee, *Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union* (Official Norwegian Reports 2012:2), hoofdstuk 1. Dit betreft een Engelse vertaling van het oorspronkelijke, Noorstalige rapport, dat ruim negenhonderd pagina's telt.

5. Hervorming van de Europese Unie en Economische en Monetaire Unie

5.1. Subsidiariteit, proportionaliteit, optimale verscheidenheid en gedifferentieerde samenwerking

De initiatiefnemer wijst zowel vergaande integratie als aansturen op het uiteenvallen van de EU af als oplossingen voor de constructiefouten in de EU en de EMU. Hij presenteert daarom in dit hoofdstuk een alternatief. De EU moet worden omgevormd tot een flexibel samenwerkingsverband dat zich beperkt tot kerntaken. De bevoegdheden van de EU en de lidstaten worden helder afgebakend in de Verdragen. Het alternatieve scenario van de initiatiefnemer is gebaseerd op vier kernprincipes: *subsidiariteit*, *proportionaliteit*, *optimale verscheidenheid* en *gedifferentieerde samenwerking*.³⁶ De initiatiefnemer is ervan overtuigd dat slechts door een strikte toepassing van deze principes het Europese samenwerkingsproject ook in de toekomst voor welvaart en stabiliteit zal kunnen zorgen. Hij stelt voor dat het kabinet in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten een gedegen tegenvoorstel opstelt voor de plannen van de Europese Commissie, gebaseerd op de vier genoemde principes.

Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de EU slechts in actie mag komen wanneer optreden op Europees niveau noodzakelijk is. Het gaat hier om politieke vraagstukken die een duidelijk grensoverschrijdend karakter hebben en daarom vragen om een Europese oplossing. Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat het EU-optreden niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken. Hierbij moeten zowel de keuze voor het te gebruiken instrument als ook de inhoud van het voorstel worden getoetst aan de proportionaliteit. De begrippen subsidiariteit en proportionaliteit zijn al decennialang verankerd in het EU-recht. Artikel 5 VEU bepaalt dat de uitoefening van de bevoegdheden de EU wordt beheerst door de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De initiatiefnemer onderstreept het belang van dit artikel. Subsidiariteit en proportionaliteit dienen zowel door de Commissie als de lidstaten heel serieus te worden genomen. De EU moet er niet voor terugschrikken om bij nader inzien bevoegdheden weer terug te geven aan de lidstaten.

De initiatiefnemer stelt daarnaast voor om naast subsidiariteit en proportionaliteit ook de principes ‘optimale verscheidenheid’ en ‘gedifferentieerde samenwerking’ te gaan gebruiken bij het opstellen en beoordelen van nieuwe Europese regelgeving. Dit is in lijn met enkele adviezen in een voorlichting van de Raad van State aan de Tweede Kamer in 2014:

‘Vanuit het concept van subsidiariteit verdient het overweging Europese regelgeving primair te beoordelen aan de hand van de vraag op welke wijze een *optimale verscheidenheid* kan worden gerealiseerd die verenigbaar is met de gemeenschappelijke behartiging van bepaalde belangen. (...) Waar nu de beoordeling en besluitvorming vaak zijn gericht op het verminderen van verschillen, zou die beoordeling meer *gericht moeten zijn op behoud van verscheidenheid en afstemming en samenwerking tussen de lidstaten*, tenzij eenheid en eenduidigheid nodig zijn om de gemeenschappelijke behartiging van bepaalde belangen te waarborgen.’³⁷

De EU is een samenwerkingsverband waarin wordt gehecht aan vrijheid, democratie en de rechtstaat. Alle lidstaten dienen naar deze waarden (zoals verwoord in artikel 2 VEU) te handelen, ze zijn niet onderhandelbaar. Tegelijkertijd kent de EU een bonte verscheidenheid aan talen, culturen en politieke tradities en economische structuren. Deze diversiteit is historisch gegroeid en

³⁶ Het voorstel van de initiatiefnemer heeft de meeste raakvlakken met de scenario's 2, 3 en 4 uit het *Witboek over de toekomst van Europa* van de Europese Commissie.

³⁷ Raad van State, *Voorlichting inzake de democratische controle*, 10-11. Cursief toegevoegd.

met de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 aanzienlijk toegenomen. Het is zaak om deze verscheidenheid te gaan waarderen te vertalen in optimaal flexibel beleid, zodat er een zo groot mogelijke vrijheid blijft bestaan voor de lidstaten. In de praktijk betekent dit het einde van het ideaal van een 'steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa'. De Nederlandse regering neemt daarom in Europees verband het initiatief tot het schrappen van de zinsnede een 'steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa' in de preambule en artikel 1 VEU. Als hiervoor onvoldoende steun blijkt te zijn, zorgt het kabinet voor een overeenkomst met de EU waarin Nederland wordt uitgesloten van de zinsnede 'een steeds hechter verbond'. De EU heeft zich in februari 2016 op dit punt bereidwillig destijds opgesteld ten opzichte van het Verenigd Koninkrijk, dat biedt perspectief.³⁸ Als zelfs dit niet mogelijk is, wordt er aan het VEU een protocol toegevoegd dat benadrukt dat er binnen de EU sprake is van gedifferentieerde samenwerking en dat 'een steeds hechter verbond' niet betekent dat er op termijn een politieke unie komt.

Om een optimaal flexibele EU te realiseren is 'gedifferentieerde samenwerking' een belangrijk instrument. Landen krijgen de ruimte om bewust te kiezen wel, op termijn, niet, niet langer of nooit aan bepaalde samenwerkingstrajecten mee te doen. Je kunt gedifferentieerde samenwerking ook zien als een taakverdeling tussen de lidstaten. Het concept doet recht aan de historisch gegroeide identiteit van de lidstaten en hun uiteenlopende politiek-strategische belangen. Hierbij kan rekening worden gehouden met legitieme bezwaren of beperkingen (bijvoorbeeld door geografische ligging) van bepaalde lidstaten om aan bepaalde samenwerkingsverbanden of specifiek EU-beleid mee te doen.

Een veelgehoord argument tegen gedifferentieerde samenwerking is dat politieke besluitvorming hierdoor ingewikkelder zou worden. De Adviesraad Internationale Vraagstukken verwacht echter dat de besluitvorming bij gedifferentieerde samenwerking door deze juist efficiënter en doortastender kan verlopen. Er bestaat onder de deelnemende lidstaten immers een verregaande overeenstemming over de doelen en instrumenten voor samenwerking op het desbetreffende beleidsterrein.³⁹ Dit voorkomt patstellingen in de (Europese) Raad. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt dat 'een gedifferentieerd lidmaatschap van de EU (...) niet moet worden uitgesloten. Vormen van lidmaatschap kunnen verschillen naar gelang beleidsthematiek, structurele behoeften en aspiraties'.⁴⁰

Het belangrijkste argument voor gedifferentieerde samenwerking is dat de praktijk uitwijst dat het op punten al mogelijk is. Om een aantal voorbeelden te noemen: alle EU-lidstaten maken onderdeel uit van de interne markt en zesentwintig lidstaten doen mee aan de bankenunie, tweeëntwintig EU-landen zijn onderdeel van de Schengenzone. Negentien lidstaten gebruiken de euro en op zes na zijn alle EU-landen lid van de NAVO. Er is volgens de Adviesraad klaarblijkelijk een zekere flexibiliteit nodig om binnen de EU, met de steeds toenemende verscheidenheid, tot resultaten te komen.⁴¹ Vrijwillige deelname levert dus geen vrijblijvendheid op, maar goede besluitvorming. De initiatiefnemer pleit ervoor om deze verscheidenheid van harte te aanvaarden en optimaal te gaan benutten, in plaats van die te gaan bestrijden door te verplichten dat *alle* landen deel moeten nemen aan *alle* bestaande samenwerkingsverbanden.⁴²

³⁸ Zie het akkoord tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU, *The best of both worlds: the United Kingdom's special status in a reformed European Union* (Londen/Brussel 2016).

³⁹ AIV, *Gedifferentieerde integratie, Verschillende routes in de EU samenwerking* (advies 98, Den Haag, 2015), 14, 20 en 34. Het AIV spreekt over gedifferentieerde *integratie*, de initiatiefnemer houdt het liever bij gedifferentieerde *samenwerking* omdat het eerste term suggereert dat een zo groot mogelijke eenheid (verschillende snelheden, maar toch allemaal dezelfde kant op) toch het einddoel is. Dit is wat de initiatiefnemer betreft nadrukkelijk niet de bedoeling.

⁴⁰ Ernst Hirsch Ballin, *Looking ahead. Concluding remarks at the WRR-Lecture 2015 'Europe in crisis. Looking ahead from a historical perspective'* (Den Haag, 2015); Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Memo aan de programmacommissies. Thema's voor de volgende kabinetsperiode* (Den Haag, 2016), 21.

⁴¹ AIV, *Gedifferentieerde integratie*, 5-6.

⁴² Uiteraard moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat er een bepaalde gemene deler moet zijn in het EU-beleid. Dit zal zich vooral rondom de interne markt concentreren. Daarnaast kan het ook beter zijn om een bepaalde

Beslispunten

1. Gebaseerd op de principes subsidiariteit, proportionaliteit, optimale verscheidenheid en gedifferentieerde samenwerking, maakt het kabinet in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten een gedegen alternatief voor het voorkeursscenario van de Europese Commissie, zoals uiteengezet in het Witboek en de discussienota's.
2. Het kabinet streeft naar het schrappen van de zinsnede 'een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa' uit de preambule en artikel 1 van het VEU. Als hiervoor onvoldoende steun blijkt te zijn onder de andere lidstaten, streeft het kabinet naar een overeenkomst met de EU waarin Nederland wordt uitgesloten van de zinsnede 'een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa', dan wel naar een andere interpretatie van deze zinsnede die benadrukt dat er binnen de EU ruimte is voor gedifferentieerde vormen van samenwerking, vastgelegd in een protocol dat toegevoegd wordt aan de Verdragen.

5.2. Hervorming van de Europese Unie

Het consequent toepassen van de principes subsidiariteit, proportionaliteit, optimale verscheidenheid en gedifferentieerde samenwerking heeft concrete gevolgen voor de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving.

5.2.1. Duidelijke grenzen aan bevoegdheden van de Europese Unie

Er komen heldere grenzen aan de bevoegdheden van de EU. Er moet voor Europees optreden altijd een duidelijke juridische grondslag zijn. Cruciaal is dat de exclusieve, gedeelde en aanvullende of coördinerende bevoegdheden van de EU in de artikelen 2-6 VWEU duidelijker worden geformuleerd dan nu het geval is, zodat de Commissie en het Europees Hof ze niet 'ruimer' interpreteren dan de bedoeling is. De EU moet zich alleen bezig houden met beleidsterreinen die een duidelijk grensoverschrijdend karakter hebben en die niet langer door de lidstaten zelf effectief kunnen worden behartigd. Uiteraard geldt ook voor de exclusieve bevoegdheden van de EU dat de lidstaten nog steeds betrokken zijn bij het opstellen van wet- en regelgeving en het maken van beleid.

Bij iedere toekomstige wijziging van VEU en VWEU wordt een document opgesteld, vergelijkbaar met de Nederlandse 'Memorie van Toelichting' of de Franse 'Exposé des motifs', waaruit bij onduidelijkheid over de reikwijdte van het handelen van de EU kan worden opgemaakt wat de bedoeling van bepaalde artikelen is. Deze 'Memorie van Toelichting' vormt het kader waarin het Europees Hof en de Commissie Europese wet- en regelgeving gaat interpreteren en opstellen. In het nieuwe 2.6 VWEU wordt een verwijzing naar deze 'Memorie van Toelichting' opgenomen en de status van dit document ten opzichte van de bepalingen in het VWEU toegelicht.⁴³ Duidelijke grenzen aan de bevoegdheden van de EU staat het concept van gedifferentieerde samenwerking overigens niet in de weg. Ook wanneer er duidelijkheid bestaat over wat EU-bevoegdheden zijn en wat niet, behoudt een lidstaat nog steeds de vrijheid om aan bepaalde vormen van samenwerking niet mee te doen.

De initiatiefnemer realiseert zich dat wijziging van de huidige bevoegdheidsverdeling in de artikelen 2-6 VWEU op dit moment niet aan de orde is. Bij een toekomstige verdragswijziging moet hier echter wel naar worden gekeken, het vormt een belangrijk onderdeel van het alternatieve scenario dat de initiatiefnemer voor zich ziet. Wat de gewenste bevoegdheidsverdeling van de EU en de

samenwerkingsvorm in EU-verband af te blazen als maar een beperkt aantal lidstaten mee wil doen. Dit wijst erop dat samenwerking op het desbetreffende beleidsterrein beter bilateraal kan worden opgepakt.

⁴³ Het huidige artikel 2.6 VWEU luidt: 'De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie worden geregeld door de bepalingen van de Verdragen over ieder van die gebieden.' Hieraan wordt dus een verwijzing naar de 'Memorie van Toelichting' toegevoegd.

lidstaten betreft, verwijst de initiatiefnemer de volgende wijzigingen voor.⁴⁴ De artikelen 3 en 4 VWEU en daaruit voortvloeiende artikelen en bepalingen blijven ongewijzigd. Artikel 6 VWEU wordt echter aangevuld en opnieuw geformuleerd (zie ook 5.2.2). In plaats dat het de aanvullende bevoegdheden van de *EU* beschrijft, somt het nieuwe artikel de exclusieve bevoegdheden van de *lidstaten* op. Aan de huidige opsomming van artikel 6 VWEU kan worden toegevoegd dat de lidstaten primair bevoegd zijn op de beleidsterreinen binnenlandse zaken, justitie (civiel recht, strafrecht, Openbaar Ministerie), belastingen, defensie, buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking, economisch beleid en sociaal beleid. In de ‘Memorie van toelichting’ op artikel 6 VWEU wordt dit vervolgens heel precies toegelicht. Uit artikel 6 VWEU voortvloeiende artikelen worden geschrapt. Coördinatie op beleidsterreinen die in het nieuwe artikel 6 worden genoemd blijft mogelijk, mits de Europese Raad of Raad van Ministers dit nodig achten. Hiervoor wordt een speciale procedure opgesteld (zie 5.2.2.).

Beslispunten

3. Om de sluipende bevoegdheidsoverdracht van de lidstaten naar de EU een halt toe te roepen, verdient de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten in artikelen 2-6 VWEU te worden aangescherpt. In plaats dat artikel 6 VWEU de aanvullende bevoegdheden van de *EU* beschrijft, somt het nieuwe artikel de exclusieve bevoegdheden van de *lidstaten* op.
4. Bij iedere nieuwe verdragswijziging wordt een document opgesteld, vergelijkbaar met de Nederlandse ‘Memorie van Toelichting’ en de Franse ‘Exposé des motifs’, waaruit kan worden opgemaakt wat de reikwijdte van het handelen van de EU mag zijn. Deze ‘Memorie van Toelichting’ vormt het kader waarin de Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie nieuwe Europese wet- en regelgeving gaat opstellen en interpreteren.

5.2.2. Bescheiden rol voor de Europese Commissie

De Europese Commissie krijgt een meer bescheiden plaats in het Europese krachtenveld. Nederland gaat zich sterk maken voor een meer ambtelijke rol voor de Commissie. De Europese Commissie wordt omgebouwd tot een uitvoeringsorgaan van de Europese Raad en de Raad van Ministers. Het Europees Parlement legt veel meer nadruk op zijn taak de Commissie te controleren. De functie ‘Voorzitter van de Europese Commissie’ zou bijvoorbeeld kunnen worden omgedoopt tot ‘Algemeen Secretaris’, wat veel beter past bij het ambtelijk karakter van de Commissie. De jaarlijkse ‘State of the Union’, dat een veel te presidentieel karakter draagt, kan worden geschrapt. Er is geen sprake van dat de voorzittersposten van de Commissie en de Europese Raad worden samengevoegd. Het fenomeen *Spitzenkandidaten* wordt teruggedraaid en de functie van Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid wordt meer ambtelijk dan politiek ingevuld. Er komt geen Europees Minister van Financiën en Economische Zaken. Het kabinet spreekt hier een veto over uit.⁴⁵

Uit de door de initiatiefnemer voorgestelde bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten (zie paragraaf 5.2.1.) vloeit de volgende belangrijke wijziging voort. De initiatiefnemer stelt voor dat de Commissie het recht behoudt om met wetgevingsvoorstellen te komen op terreinen waar de EU exclusieve bevoegdheden heeft (artikel 3 VWEU) dan wel gedeelde bevoegdheden (artikel 4 VWEU), wat dit laatste uiteraard alleen wanneer de lidstaten zelf nog geen wetgeving hebben ingevoerd op het desbetreffende beleidsterrein. De Commissie verliest echter het recht om met aanbevelingen, mededelingen of andere ondersteunende en coördinerende maatregelen te komen op

⁴⁴ De initiatiefnemer kiest hier voor de consistente lijn zoals uiteengezet in publicaties van de Guido de Brèsstichting, het Wetenschappelijk Instituut van de SGP. Zie M. Sinke, J.J. Tigchelaar e.a., *Nationale soevereiniteit. Gave en opgave* (Den Haag 1991); J.J. Verboom e.a., *Europa in beweging. De plaats van de Europese Gemeenschap in het nieuwe Europa* (Houten 1993); L. van der Waal e.a., *Boodschap aan Europa. SGP-visie op de Europese Unie* (Den Haag 2003), met name 155-185; J.A. Schippers (red.), *Europa op een kruispunt. Een Christelijk perspectief voor de 21e eeuw* (Apeldoorn 2014).

⁴⁵ Conform de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Leijten (Kamerstukken 2016/2017, 21 501-20, nr. 1241).

beleidsterreinen waarvoor geldt dat de lidstaten exclusief bevoegd zijn. Hiervoor moeten artikel 6 VWEU en artikelen en bepalingen die hieruit zijn afgeleid, worden gewijzigd. De Commissie kan in het vervolg de lidstaten op deze beleidsterreinen alleen nog maar ondersteunen wanneer de Raad daar met gekwalificeerde meerderheid om vraagt. De exclusieve bevoegdheden van de lidstaten worden in artikel 6 VWEU opgenomen. Het nieuwe artikel 6 VWEU zal ook de procedure beschrijven die gevolgd wordt bij een eventueel verzoek van de Raad aan de Commissie om aanvullende en coördinerende maatregelen. De aanvullende of coördinerende rol voor EU wordt dus geen vanzelfsprekendheid meer, maar wordt optioneel, wanneer tenminste twee-derde van de lidstaten dit nodig acht.

De Commissie kan zich door deze belangrijke wijziging meer richten op de kerntaken van de EU, zoals vastgelegd in artikelen 3 en 4 VWEU. Ook zet het een rem op de sluipende uitholling door de Commissie van bevoegdheden van de lidstaten.

Omdat de adviserende bevoegdheden van de Commissie in het voorstel van de initiatiefnemer worden ingeperkt, kan de ambtelijke organisatie van de Commissie inkrimpen. Ook kan er gesneden worden in het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Nederland maakt zich er daarom hard voor om na de Europese Parlementsverkiezingen in 2019 te komen tot een kleinere Commissie administratie en een bezuiniging op het nieuwe MFK.

Beslispunten

5. Nederland gaat zich sterk maken voor een meer ambtelijke en minder politieke rol voor de Europese Commissie.
6. De Europese Commissie verliest het recht om op eigen initiatief de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen op beleidsterreinen waarvoor de lidstaten primair verantwoordelijk zijn (op basis van artikel 6 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, VWEU). Dit kan in de toekomst enkel nog na een expliciet verzoek daartoe van de Raad waarover het met gekwalificeerde meerderheid besluit.
7. Nederland neemt het initiatief om de omvang van het Meerjarig Financieel Kader na 2020 naar beneden bij te stellen en blokkeert voorstellen waardoor de EU-begroting groeit.

5.2.3. Inperking invloed Europese wet- en regelgeving

In de derde plaats worden er stappen gezet om de invloed van Europese wetgeving te verminderen. Dat kan op verschillende manieren. De EU kan bijvoorbeeld gebruik gaan maken van zogenaamde 'horizonbepalingen'. Dit betekent dat verordeningen en richtlijnen voortaan standaard een bepaalde houdbaarheidsdatum krijgen, waarna zij worden geëvalueerd, beëindigd of verlengd en eventueel aangepast of aangescherpt. De afspraak zou kunnen zijn om regels standaard te voorzien van een horizonbepaling, tenzij de Commissie zwaarwegende argumenten heeft om dit niet te doen. Op zijn minst zouden het VEU en VWEU een bepaalde geldigheidstermijn moeten krijgen. Daarnaast gaat de EU door middel van het 'one in, two out'-principe flink kappen in het woud van Europese regelgeving. Bij de invoering van elke nieuwe bepaling worden er twee geschrapt. Ook stelt de initiatiefnemer voor dat een permanente werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de Raad van Ministers en de nationale parlementen, onderzoeken of in het licht van subsidiariteit, proportionaliteit en optimale verscheidenheid, sommige Europese wetten, regels of programma's moeten worden geschrapt of dat de verantwoordelijkheid hiervoor weer terug kan worden gegeven aan de lidstaten. Deze werkgroep opereert naast en onafhankelijk van de 'task force' van de Europese Commissie voor 'subsidiariteit, evenredigheid en minder en efficiënter optreden'.⁴⁶

⁴⁶ *Decision of the President of the European Commission on the Appointment of Members to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently"*, C(2018)406.

Verder moet het veel gemakkelijker worden om gebruik te maken van een zogenaamde *opt-out*, wanneer er in het Nederlandse parlement grote weerstand bestaat tegen de voorgestelde Europese wetgeving. Dit moet in het VEU expliciet worden geregeld. Er worden geen verdere stappen gezet in het wijzigen van unanimiteitsbesluitvorming naar (gekwaliceerde) meerderheidsbesluitvorming, zodat een lidstaat op belangrijke onderdelen niet onder de voet gelopen wordt. Ook benadrukt de initiatiefnemer dat Nederland wel iets minder strikt de Europese regelgeving zou mogen implementeren. Maak zoveel mogelijk gebruik van de interpretatievrijheid die in richtlijnen wordt meegegeven. ‘Het moet van Brussel’ gaat echt niet altijd op.

Cruciaal is dat de grote politieke invloed van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het samenwerkingsproces wordt ingeperkt, uiteraard met erkenning van de zelfstandige positie en de taak van het Hof. De Commissie en de Raad nemen hiervoor het initiatief. Startpunt is uiteraard het schrappen van het ‘steeds hechtere verbond tussen de volkeren’ uit de preambule en artikel 1 VEU, zodat het Hof deze formulering niet meer kan gebruiken als motor achter steeds meer uniforme Europese regelgeving. Ook komt in nieuwe Europese regelgeving zelf veel meer nadruk te liggen op de diversiteit van de lidstaten en ruimte voor de lidstaten om wetten en regelgeving verschillend uit te voeren. Europese wet- en regelgeving moet vooral gaan over de hoofdlijnen en beleidsdoelen. De details en de manier waarop doelen worden gerealiseerd, worden overgelaten aan de lidstaten zelf. Wanneer het Europees Hof wet- en regelgeving toch interpreteert op een manier die verder gaat dan beleidsmakers hadden voorzien, dan moet de Europese wetgeving worden aangescherpt. De te creëren permanente werkgroep gaat hierop toezien. Het Hof gaat zich meer houden aan de letter van de wet. Al in 2013 gaf het kabinet aan zich hiervoor hard te willen maken.⁴⁷

Beslispunten

8. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om in Europees verband vaker gebruik te maken van ‘horizonbepalingen’. Europese regelgeving zou periodiek moeten worden geëvalueerd, eventueel worden beëindigd of aangepast en opnieuw bekrachtigd. Ten minste het VEU en het VWEU zouden een bepaalde geldigheidstermijn moeten krijgen.
9. Het kabinet bepleit dat de EU door middel van het ‘one in, two out’-systeem gaat kappen in de Europese regelgeving. Bij de invoering van elke nieuwe bepaling worden er twee bestaande geschrapt.
10. Een permanente werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de Raad en de nationale parlementen, gaat onderzoeken of in het licht van subsidiariteit, proportionaliteit en optimale verscheidenheid, Europese wetten, regels of programma’s moeten worden geschrapt of dat de verantwoordelijkheid hiervoor weer terug kan worden gegeven aan de lidstaten.
11. Door de toevoeging van een speciale procedure aan het VEU wordt het veel gemakkelijker voor een lidstaat om gebruik te maken van een zogenaamde opt-out.
12. Er worden geen verdere stappen gezet in het wijzigen van unanimiteitsbesluitvorming naar (gekwaliceerde) meerderheidsbesluitvorming.
13. In nieuwe Europese regelgeving komt veel meer nadruk komen te liggen op de diversiteit van de lidstaten en de ruimte voor de lidstaten om wetten en regelgeving verschillend uit te voeren, naar gelang de bestuurlijk-juridische of cultuur-historische kenmerken van een lidstaat dit vergen.

5.2.4. *Vergroten formele invloed nationale parlementen op Europese besluitvorming*

De formele invloed van nationale parlementen op het Europese besluitvormingsproces wordt versterkt. Nederland gaat zich op Europees niveau inzetten voor een aanscherping van de oranje- en gele-kaart-procedure. Het instrument wordt zodanig aangepast dat het niet slechts een toetsing van

⁴⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Testing European legislation for subsidiarity and proportionality - Dutch list of points for action* (Den Haag 2013).

het subsidiariteitsprincipe is, maar een bredere appreciatie van rechtsbasis en proportionaliteit kunnen bevatten.⁴⁸ De drempel voor het trekken van een officiële gele of oranje kaart wordt verlaagd. Een gele kaart kan voortaan worden getrokken als een vijfde van de parlementen het voorstel van de Commissie niks vindt. Een oranje kaart geldt dan voor een derde van de parlementen. Ook gaat Nederland onderzoeken of er draagvlak is voor het invoeren van een rode-kaart-procedure, waarvoor zou moeten gelden dat wanneer de helft van de nationale parlementen tegen een wetgevend voorstel van de Commissie is, dit voorstel definitief van de baan is.

Een andere manier waarop de formele invloed van het Nederlandse parlement op Europese besluitvorming kan worden vergroot, is door de lat voor het afstaan van nationale bevoegdheden hoger te leggen. De invloed van de EU op Nederland is dusdanig groot dat die niet meer als een gewone internationale organisatie kan worden beschouwd. Een Europese verdragswijziging behelst hoe je het wendt of keert een wijziging van de Nederlandse Grondwet. Het initiatiefvoorstel-Van der Staaij (2006) wil daarom via een wijziging van de Grondwet regelen dat de goedkeuring en wijziging van EU-verdragen moet plaatsvinden met een twee-derde meerderheid van stemmen in beide Kamers der Staten-Generaal. Dit wetvoorstel is inmiddels aangenomen door de Tweede Kamer en ligt, elf jaar na indiening, eindelijk in de Eerste Kamer. De beraadslaging over het wetsvoorstel is geschorst totdat de staatscommissie Bezinning Parlementair Stelsel haar onderzoek heeft afgerond.⁴⁹

Met de inperking van de bevoegdheden van de Commissie, neemt ook het takenpakket van het Parlement af. De initiatiefnemer ziet het Europees Parlement vooral als aanvulling op de nationale parlementen, die noodzakelijk is wanneer de Raad bij (gekwalficeerde) meerderheid van stemmen beslist. Anders ontstaat er een democratisch tekort, de invloed van nationale parlementen is dan immers geringer geworden. Wat betreft de houding van het Europees Parlement ten opzichte van de Commissie pleit de initiatiefnemer voor een grondige koerswijziging. Het is belangrijk dat het Europees Parlement beleidsvoorstellen vanuit de Commissie kritisch en onafhankelijk gaat te beoordelen, aan de hand van subsidiariteit, proportionaliteit, optimale verscheidenheid en gedifferentieerde samenwerking. Ten slotte benadrukt de initiatiefnemer dat hij er geen voorstander van is om het Europees Parlement almaar meer bevoegdheden te geven of te komen tot transnationale kieslijsten voor de Europarlementsverkiezingen, dit zijn niet de juiste antwoorden op het democratische tekort in het Europese besluitvormingsproces. Een grotere rol voor en herwaardering van de nationale parlementen, dat is waar de oplossing ligt.

Beslisapunten

14. Het kabinet treedt in overleg met andere EU-lidstaten om de drempel voor de gele- en oranje-kaart-procedures aan te scherpen en daarnaast een rode-kaart-procedure in te voeren.
15. Goedkeuring en wijziging van EU-verdragen moet plaatsvinden met een twee-derde meerderheid van stemmen in beide Kamers der Staten-Generaal.
16. Het kabinet houdt voorstellen tegen waarin het Europees Parlement een meer 'transnationaal' karakter krijgt, zoals de invoering van Europese kieslijsten bij Parlementsverkiezingen.

⁴⁸ Leegte, *Voorop in Europa*, 13.

⁴⁹ Zie voor het hele dossier met betrekking tot het *Voorstel van rijkswet van het lid Van der Staaij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie*, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/30874_initiatiefvoorstel_van_der.

5.3. Hervorming van de Economische en Monetaire Unie

De vier principes die de basis vormen voor de hervorming van de EU, moeten ook op de EMU worden toegepast. Wat betekenen subsidiariteit, proportionaliteit, optimale verscheidenheid en gedifferentieerde samenwerking concreet voor de eurozone?

5.3.1 Nuchtere omgang met convergentie en divergentie

Om te beginnen moet de gedachte worden losgelaten dat de euro de essentie van de EU zou zijn. Er moet een striktere scheiding worden gemaakt tussen de EU en de EMU. Dit voorkomt een dermate krampachtige houding ten opzichte van de euro, alsof de onopgeloste problemen in de euro direct het einde van de EU zouden inluiden. Ook mag er op geen enkele manier sprake zijn van een gedwongen invoering van de euro. EU-lidstaten die nu geen euro hebben, om welke economische of politieke reden dan ook, hebben de vrijheid om hun eigen munt te blijven gebruiken. Zij blijven daarmee volwaardig lid van de EU. In het Verdrag is afgesproken dat alle EU-landen overgaan op de euro zodra zij voldoen aan de vijf convergentiecriteria. Alleen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk hebben op dit punt een formele *opt out* bedongen en Zweden een 'informele' *opt out*, door bewust de Zweedse Rijksbank niet onafhankelijk te maken. Het Nederlandse kabinet neemt het initiatief om het Verdrag op dit punt te wijzigen, zodat de koppeling tussen het lidmaatschap van de EU en deelname aan de EMU/eurozone definitief wordt losgelaten. Tot aan die Verdragwijziging verzoekt het kabinet de Commissie om geen druk meer uit te oefenen op de EU-lidstaten zonder euro om die munt in te voeren.

Beslispunt

17. Het kabinet stelt een wijziging van het VEU voor waardoor het lidmaatschap van de EU wordt losgemaakt van deelname aan de EMU en de onomkeerbaarheid van de euro wordt geschrapt.

5.3.2 Geen transferunie

Verder moet de EU nuchterder omgaan met de economische en institutionele verschillen tussen de EU-lidstaten. Uiteraard moet er nog steeds gestreefd worden naar het verkleinen van die verschillen, wanneer die op economisch gebied belemmerend werken. De convergentiecriteria zijn hier leidend. Tegelijk zal de EU moeten onderkennen dat de verschillen tussen de lidstaten wellicht zullen blijven bestaan, ondanks het feit dat zij zich aan de afgesproken spelregels houden. De Commissie en de Raad zullen moeten overwegen welke consequenties dit gebrek aan convergentie heeft voor de EMU en wat te doen wanneer de economische ontwikkeling van lidstaten té sterk afwijkt.

5.3.3 Strikte handhaving van de regels, herwaardering no-bailout-clausule

In paragraaf 3.3.2 zijn de bezwaren van de initiatiefnemer tegen langdurige transfers uiteengezet. Transfers vinden niet willekeurig plaats, maar er tekent zich een duidelijk verschil af tussen structureel economisch sterke en voortdurend zwakke landen. Transfers lossen de divergentie tussen de EU-lidstaten niet op. Het ontbreekt daarnaast in zowel de 'gevende' als de 'ontvangende' lidstaten aan maatschappelijk en politiek draagvlak voor een systeem van (structurele) transfers. De initiatiefnemer roept het kabinet daarom op samen te werken met gelijkgezinde lidstaten om het oprichten van nog meer impliciete of expliciete transfermechanismen te voorkomen. Concreet dient het kabinet zich te verzetten tegen invoering van een Europees depositogarantiestelsel en de omvorming van het Europees Stabiliteitsmechanisme in een Europees Monetair Fonds. Het zou helemaal onacceptabel zijn wanneer de Commissie zou proberen om dit depositogarantiestelsel en het EMF te introduceren binnen de huidige grenzen van het VEU. Hier mist een solide rechtsgrond.

De EU gaat haar eigen regels weer serieus nemen. Alle partijen (de lidstaten, de Commissie en de ECB) gaan inzetten op een strikte handhaving van de voorwaarden van het ESM. De no-bailout-

clausule in de artikelen 123 en 125 VEU wordt in ere hersteld. Budgettaire, financiële en economische stabiliteit blijft de taak van de lidstaten. Er komt geen Europese minister van financiën. De initiatiefnemer herhaalt en onderstreept graag een aanbeveling uit de initiatiefnota-Omtzigt over het beleid van de ECB: ‘Het kabinet treedt in overleg met de andere Eurolanden over het gewenste kader voor het beleid van de Europese Centrale Bank. Het mandaat blijft handhaven van prijsstabiliteit’.⁵⁰

Beslispunten

18. Het kabinet werkt samen met gelijkgezinde lidstaten om het oprichten van nog meer impliciete of expliciete transferstructuren te voorkomen.
19. Het kabinet treedt in overleg met de andere eurolanden over het gewenste kader voor het beleid en mandaat van de Europese Centrale Bank (aanbeveling initiatiefnota-Omtzigt).

5.3.4 Opstellen exit-procedures EMU

Het belangrijkste voorstel van de initiatiefnemer op het gebied van de EMU betreft het doorbreken van de onomkeerbaarheid van de euro. De Nederlandse regering neemt het initiatief om op Europees niveau een adequate procedure te ontwerpen voor het op geordende wijze verlaten van de eurozone. Dit kan worden ontwikkeld in plaats van of gelijktijdig met het euro-toetredingsinstrument dat de Europese Commissie heeft voorgesteld. De mogelijkheid dat een land gedwongen de EMU kan verlaten, als ultieme consequentie van het niet naleven van bepaalde begrotingsregels, moet serieus worden uitgewerkt.⁵¹ In de exit-procedure is aandacht voor het tijdsplan, de voorwaarden waaronder een land de eurozone verlaat, en de voorwaarden voor het verstrekken van een soort ‘Marshallhulp’ aan de landen die teruggaan naar een eigen munt. De exit-strategie hoeft niet openbaar te worden gemaakt en valt onder de verantwoordelijkheid van de Europese Raad en de ECB. De initiatiefnemer benadrukt dat een euro-exit in geen geval een vertrek uit de EU hoeft te betekenen.

Met het opstellen van exit-voorwaarden wordt een duidelijk signaal afgegeven aan de huidige en toekomstige eurolanden dat afspraken in de EMU serieus moeten worden nageleefd. Het opstellen van een exit-strategie zou de eurolanden kunnen disciplineren. Ook maakt het de kans op een succesvolle samenwerking binnen de eurozone groter. Ten slotte kan door het ontwerpen van een exit-strategie een grens worden gesteld aan de divergentie binnen de EMU.⁵²

Beslispunt

20. De Nederlandse regering stelt in de Europese Raad / Eurogroep voor om een adequate exit-strategie op te stellen voor het verlaten van de EMU, zodat het voor eurolanden die zonder transfers geen toekomst hebben zowel juridisch (zie aanbeveling 17) als praktisch mogelijk wordt de eurozone te verlaten.

⁵⁰ *Initiatiefnota van het lid Omtzigt over ECB monetair beleid en de nadelige gevolgen voor de Nederlandse pensioenfondsen* (Kamerstukken 2016/2017, 34 563, nr. 2), 12.

⁵¹ Het is voor te stellen dat onderzocht wordt wat de mogelijkheden zijn voor lidstaten om terug te gaan van de derde fase (invoering gezamenlijke muntunie) naar de tweede fase (streven naar economische convergentie) van de EMU.

⁵² Zie Graafland, *De euro gewogen*, 58.

6. Financiële consequenties

De financiële implicaties hangen af van de gekozen voorstellen. De sterke verwachting is dat de voorgestelde maatregelen bijdragen aan de bevordering van de politieke en financiële stabiliteit in de EU. De verwachting is dat het creëren van meer transferstructuren dan wel het oprichten een volwaardige transferunie zal leiden tot zeer hoge politieke en financiële kosten. De maatregelen voorgesteld door de initiatiefnemer dragen bij aan minder bureaucratie, waardoor kosten bespaard kunnen worden. Wanneer de lidstaten kiezen voor een kleiner MFK, vooral door het aantal aanvullende beleidsmaatregelen van de EU terug te schroeven, zal dat leiden tot een lagere afdracht van Nederland aan de EU.

Roelof Bisschop

