

Advies van het Europees Economisch en sociaal Comité over de verbetering van de werking van de Europese Unie voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon en over de mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van de huidige institutionele opzet van de Europese Unie

(2016/C 013/27)

Rapporteur: Luca JAHIER

Corapporteur: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Het Europees Parlement heeft op 19 mei 2015 besloten om krachtens artikel 304, lid 1, VWEU het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de

„Verbetering van de werking van de Europese Unie voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon”

en over de

„Mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van de huidige institutionele opzet van de Europese Unie”.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 185 stemmen vóór en 4 tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Dit advies is opgesteld op verzoek van het Europees Parlement, in de context van twee verslagen van de Commissie constitutionele zaken, te weten: „Verbetering van de werking van de Europese Unie voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon” (rapporteurs Mercedes BRESSO en Elmar BROK) en „Mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van de huidige institutionele opzet van de Europese Unie” (rapporteur Guy VERHOFSTADT).

1.2. Het EESC juicht het initiatief van het Europees Parlement toe. Verwacht wordt dat het een belangrijke bijdrage zal leveren aan het weer op gang brengen van de discussie over de toekomst van de EU. Het EESC heeft al diverse adviezen uitgebracht over dit onderwerp en is bereid om verder bij te dragen tot de werkzaamheden van het Europees Parlement.

1.3. Het EESC is de institutionele spreekbuis van het maatschappelijk middenveld op Europees niveau⁽¹⁾ en zijn leden „oefenen hun ambt volkomen onafhankelijk uit in het algemeen belang van de Unie”⁽²⁾. Als adviesorgaan van de Europese instellingen heeft het Comité sinds zijn oprichting gezorgd voor daadwerkelijke en consistente deelname over een breed vlak van de representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld aan het beleids- en besluitvormingsproces van de Unie. Op die manier draagt het ertoe bij dat besluiten zo transparant mogelijk en zo dicht mogelijk bij de burgers⁽³⁾ worden genomen en daarmee tot de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, die als leidraad voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie gelden⁽⁴⁾.

2. Europa op een keerpunt: deze kans aangrijpen

2.1. Bijna zes jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wierp het EP de vraag op of de Europese Unie het hoofd kan bieden aan haar uitdagingen door de bestaande bepalingen van het Verdrag van Lissabon optimaal te benutten en/of dat bepaalde beleidsterreinen en de huidige institutionele structuur van de Unie zouden moeten worden herzien.

⁽¹⁾ Het georganiseerde maatschappelijke middenveld kan worden omschreven als het geheel van organisatievormen waarvan de leden met hun doelstellingen en verantwoordelijkheden het algemeen belang dienen en tevens als bemiddelaars tussen overheid en burgers optreden.
Zie de adviezen over *De rol en de bijdrage van de maatschappelijke organisaties bij de opbouw van Europa* van 22 september 1999 (PB C 329, 17.11.1999, p. 30) en over *De georganiseerde civiele samenleving en Europese governance — Bijdrage van het Economisch en Sociaal Comité tot het opstellen van het witboek over Europese governance* van 25 april 2001 (PB C 193, 10.7.2001, p. 117).

⁽²⁾ Zie artikel 300, lid 4, VWEU.

⁽³⁾ Zie artikel 1 VEU.

⁽⁴⁾ Zie artikel 5, lid 1, VEU.

2.2. De crisis vanaf 2008 legde de vinger op ernstige tekortkomingen in de architectuur van de eurozone en in de institutionele structuur van de EU, hetgeen ertoe heeft aangezet om snel aan te passen en te innoveren. Dat heeft de veerkracht van de Europese instellingen aangetoond, alsook hun vaardigheid om de dreiging van een algehele instorting van de eurozone het hoofd te bieden. Het resultaat was bovendien de introductie van solidariteits- en ondersteuningsmechanismen die in de geschiedenis van de EU niet eerder zijn vertoond. Toch moet de EU opnieuw een toereikend niveau van groei vinden, het bedrijfsklimaat verbeteren en banen behouden om de werkloosheid terug te dringen en de sociale ongelijkheden en de asymmetrische ontwikkeling van de lidstaten en regio's aan te pakken. Tot dusver bleken de groei ondersteunende maatregelen ontoereikend om deze doelstellingen te verwezenlijken.

2.3. De economische problemen hebben echter geleid tot een concentratie van urgente economische en budgettaire initiatieven ter bestrijding van de diepe financiële en economische crisis. Deze maatregelen hebben geleid tot ernstige bezorgdheid over de democratische verantwoording en de sociale gevolgen ervan, die niet voldoende in overweging zijn genomen. Een cruciaal punt is dat de reactie op de crisis bezorgdheden over de transparantie, verantwoordingsplicht en duurzaamheid van de Europese besluitvorming op de voorgrond heeft geplaatst als gevolg van onder andere de herhaaldelijke toevlucht tot intergouvernementalisme.

2.4. Tijdens de crisis hebben de meeste EU-lidstaten hun heil gezocht in intergouvernementele verdragen. Dat zijn juridische instrumenten die buiten het kader van EU-verdragen worden ingevoerd. Het gaat om het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (VSCB) in de Economische en Monetaire Unie (EMU) en het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM-verdrag). Deze verdragen zijn er gekomen zonder een significante transparante of openbare discussie. Een dergelijke intergouvernementele aanpak, belichaamd door de Europese Raad, kan worden verklaard door de financiële dimensie van de crisis en de dringende noodzaak om snel naar belangrijke instrumenten te grijpen om deze crisis te overwinnen. Dit leidt tot mogelijke conflicten tussen de intergouvernementele aard van deze verdragen en het EU-recht.

2.5. Nu wordt de EU gedwongen tot het bestrijden van de toenemende fragmentatie en een veel verdeeldheid zaaïende economische, sociale en politieke crisis, die gepaard gaat met stijgende onrust onder de burgers, en dat alles creëert steeds meer onenigheid. Het huidige Europa is een Europa met herleefde vooroordelen, nationale stereotypen en toenemende verdeeldheid tussen mensen en landen, en met de opkomst van populistische en anti-Europese bewegingen. Er is dus dringend behoefte aan promotie van hetgeen de Europeanen verenigt en hen dus niet verdeelt. Dit wordt een lang proces en moet nu worden begonnen.

2.6. Het is ook een Europa waarin de burgers een beperkt vertrouwen in de Europese instellingen hebben en waarin horizontaal democratisch beleid ernstig bekritiseerd wordt. Dit wordt vooral weerspiegeld op *nationaal* niveau, zoals we uit recente verkiezingsuitslagen hebben kunnen leren. Het effect is echter ook zeer voelbaar op *Europees* niveau. Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2014 werd ongeveer een kwart van alle zetels gewonnen door kandidaten van partijen die sceptisch over het integratieproces of over bepaald EU-beleid waren. Want ondanks de nationale verantwoordelijkheden voor de crisis, hebben burgers het gevoel dat „Europa” verantwoordelijk is voor de sociaaleconomische problemen of dat de EU-instellingen niet genoeg doen om hun dagelijks leven te verbeteren. Toch is er nog steeds een aanzienlijke meerderheid van de kiezers die voorstander is van verdere Europese integratie.

2.7. Het risico op een uittreding van de Britten uit de EU via een referendum in 2017 of eerder en de blijvende instabiliteit in Griekenland doen nog een schepje boven op het feit dat de EU zich op een politiek kruispunt bevindt. Men zou dus kunnen beweren dat Europa zijn richtingsgevoel op weg naar verdieping van de integratie kwijt is en dat er grote vraagtekens moeten worden geplaatst bij zijn huidige en toekomstige ontwikkeling en identiteit. De Europese integratie werd voorheen door een visie aangestuurd (vrede, verzoening, welvaart enz.), maar tegenwoordig hebben we te doen met een EU die „reageert” op dreigingen en problemen in plaats van het proces te sturen.

2.8. Zoals de heer van Rompuy, voormalig voorzitter van de Europese Raad, opmerkte, moet de Unie daarentegen juist streven naar het juiste evenwicht tussen een „enabling” Europa dat nieuwe kansen kan creëren, en een „caring” Europa dat in staat is zijn burgers te ondersteunen⁽⁵⁾. Het is juist deze synergie, versterkt door een nieuwe participatiedimensie, die de Europese burgers en bijgevolg ook politici zal stimuleren om weer vertrouwen in het Europese project te krijgen, en dat in de geest van de preambule van het VEU.

(5) Toespraak van Herman Van Rompuy: *Is there a need for a „New PACT” for Europe?*, Brussel, 17 juni 2015. <http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>

2.9. Bij de interne moeilijkheden waarmee de EU te kampen heeft, komen ook nog eens steeds meer cruciale externe uitdagingen. Te denken valt aan de toenemende angst en onzekerheid in verband met terrorisme, migratiedruk, energiezekerheid en territoriale cohesie, plus de stijgende instabiliteit langs de oostelijke en zuidelijke buitengrenzen van de EU.

2.10. In deze uitermate problematische context lijkt het nu dringend zaak om de discussie te heropenen over een doeltreffend functionerende EU en de rol van de verdragen in dit proces. Het is een goede gelegenheid om na te gaan hoe betere resultaten voor de burgers van Europa kunnen worden bereikt, en om de huidige institutionele structuur aan te passen en te versterken.

2.11. Even belangrijk is dat het vertrouwen wordt hersteld door de voordelen van de Unie beter aan de burgers uit te leggen, en ook door naar hen en representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld te luisteren. De heersende opvatting is dat de EU er niet in is geslaagd duurzame, inclusieve en evenwichtige strategieën gericht op investeringen, groei en vermindering van ongelijkheden te ontwerpen of uit te voeren. Verder bleek de EU niet in staat om haar burgers concrete resultaten te bieden, waarvoor de lidstaten deels verantwoordelijk zijn. Het eindresultaat is een groeiend gebrek aan vertrouwen onder de burgers in de EU, een gevoel van ongepaste inmenging door de EU-instellingen in lokale aangelegenheden en een groeiende kloof van incorrecte informatie. Het herstel van het vertrouwen en het geloof in de EU zijn cruciaal. De Unie staat op een keerpunt en aanvaarding door de burgers is essentieel om hier vooruitgang te boeken.

3. Beter gebruikmaken van de bestaande Europese Verdragen

3.1. De bestaande Europese verdragen bieden ongetwijfeld onbenutte kansen die zouden kunnen worden gegrepen om beter beleid te voeren en de EU dus zowel intern als extern te versterken. Voor zowel intensivering van beleid als het verbeteren van de tenuitvoerlegging bestaat er een brede waaier aan beleidsgebieden en technische instrumenten waarvan gebruik kan worden gemaakt. Dit dient de huidige prioriteit van de Europese Unie en haar instellingen te zijn.

3.2. Bepaalde elementen van het bestaande institutionele kader van de Europese Unie moeten door middel van specifieke verdragswijzigingen worden bijgesteld, maar aan de voorwaarden daarvoor is momenteel niet voldaan. Het EESC zal verdragswijzigingen en -aanpassingen dus uitsluitend behandelen wanneer dat passend is.

3.3. Om het vertrouwen van de burgers in de Unie te herwinnen, is het van cruciaal belang dat de Unie toeziet op de samenhang en consistentie tussen haar verschillende beleidsmaatregelen en optredens, zoals bepaald in artikel 7 van het VWEU. De huidige verdragen moeten dus beter worden uitgevoerd. Dit zou inhouden dat er evenwicht moet worden aangebracht tussen territoriale cohesie en de economische en sociale dimensies van de verdragen. Hiervoor zou het met name nodig zijn om artikel 3 van het VEU volledig toe te passen, waarin onder andere is bepaald dat de EU gebaseerd moet zijn op een „... sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en [...] en een hoog niveau van bescherming en verbetering van het milieu... (die) de economische, sociale en territoriale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten (bevordert)“.

3.4. Andere voorbeelden van onvoldoende gebruikte bepalingen in de verdragen zijn de vijf horizontale clausules van het VWEU, in het bijzonder met betrekking tot de bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen (artikel 8), het waarborgen van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming en de bestrijding van sociale uitsluiting (artikel 9), de bestrijding van discriminatie (artikel 10), milieubescherming (artikel 11) en consumentenbescherming (artikel 12). In de toekomst zouden deze bepalingen moeten worden benut om een grotere mate van interconnectiviteit tussen Europese beleidsterreinen en meer verantwoording ten aanzien van EU-burgers te bevorderen.

3.5. Bovendien is er een breed spectrum aan beleidsgebieden die te weinig zijn benut. Tot nu toe was het belangrijkste instrument voor de integratie van de 28 lidstaten de **interne markt** ⁽⁶⁾. Die moet worden vervolledigd middels verdere integratie ten behoeve van groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid en voordelen voor alle EU-burgers en -regio's.

⁽⁶⁾ Titels I tot en met IV van het VWEU

Om dit te bereiken zijn aanzienlijke EU-initiatieven geboden met betrekking tot vooral productmarkten, energie, vervoer, diensten, arbeidsmarkten, aanbestedingen, intellectuele eigendom en de digitale economie. Bovendien moeten nationale hervormingen transparanter zijn op het gebied van belastingen, dient oneerlijke belastingconcurrentie te worden aangepakt en moeten die hervormingen ook aangevuld worden met bredere beleidsmaatregelen van de Unie ⁽⁷⁾.

3.6. De twee belangrijkste sectorale clusters die onderworpen moeten worden aan krachtigere beleidsmaatregelen van de Unie, zouden de **energie-unie** en de **digitale interne markt** moeten zijn. Dit laatste is onderwerp van een specifiek in voorbereiding zijnd advies van het EESC en wordt dus niet uitvoerig behandeld in dit advies.

3.7. Om het hoofd te bieden aan de externe bedreiging van energie-onzekerheid, zou de EU artikel 194 VWEU kunnen toepassen en naar een energie-unie toewerken. Het EESC heeft voortdurend gepleit voor „meer Europa” in het energiebeleid en ertoe opgeroepen om solidariteit tot stuwende kracht te maken voor het ontwikkelen van een Europees energiebeleid. Artikel 194 zou het mogelijk maken om een doeltreffend en transparant bestuurlijk systeem voor de energie-unie in te stellen, en dat zou het EU-energiebeleid efficiënter maken, de kosten omlaag brengen, de burgers waarde bieden en het profiel van de EU ten opzichte van internationale partners verbeteren. De promotie van duurzame energie en ondersteuning van ondernemingen bij hun omschakeling daarnaar zijn onderdeel van dit proces.

3.8. Daarnaast kan reële vooruitgang voor inclusieve groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid en voordelen voor alle Europese burgers en regio's worden bereikt via de volgende tussentijdse evaluatie van de **Europa 2020-strategie**. Dan dienen de hervormingen zich wel te richten op investeringen van de EU in concurrentievermogen, innovatie, werkgelegenheid, efficiënt gebruik van hulpbronnen, duurzame herindustrialisatie, meer en fatsoenlijkere banen, gelijkheid op de arbeidsmarkt, sociale en regionale cohesie, inclusie en een goed functionerende interne markt. Het EESC benadrukt dat de EU geen volledig nieuwe strategie nodig heeft, maar wel een veel doeltreffendere Europa 2020 ⁽⁸⁾, met inbegrip van een steeds doeltreffendere, evenwichtigere en democratischere opzet van het Europees semester.

3.9. Een bijdrage aan het concretiseren van schaalvoordelen en van de politieke doelstellingen van de EU kan door de hervorming van het stelsel van **eigen middelen** van de EU gestalte krijgen. Dat samen met vereenvoudiging van het huidige stelsel van bijdragen en betalingen voor de lidstaten, die een nieuw stelsel van eigen middelen en hervorming van het correctiesysteem zou opleveren. Een wijziging in de eigen middelen zou betekenen dat het oorspronkelijke artikel 201 van het Verdrag van Rome, dat nu artikel 311 van het VWEU is, voor het eerst juist en volledig ten uitvoer zal worden gelegd. Voor het EESC is het essentieel dat het stelsel van de eigen middelen aan een aantal criteria voldoet. Die zouden moeten omvatten: redelijkheid, efficiëntie, stabiliteit, transparantie, eenvoud, verantwoording, begrotingsdiscipline, gerichtheid op Europese meerwaarde, subsidiariteit en fiscale soevereiniteit. Teneinde deze doelstellingen te verwezenlijken, wordt voorgesteld om de kans aan te grijpen van de volgende tussentijdse evaluatie van de EU-begroting om de relevante voorstellen van de groep op hoog niveau Monti aan te nemen. De voornaamste doelstelling moet zijn om de autonomie van de EU-begroting te versterken, zodat deze een hefboomeffect op en meer complementariteit met de nationale begrotingen zal hebben. Dit zal rechtstreeks bijdragen aan het bereiken van schaalvoordelen en het verwezenlijken van de politieke doelstellingen van de EU ⁽⁹⁾.

3.10. De EU heeft ook hervormingen nodig om het gevoel van **gemeenschappelijk burgerschap** op Europees niveau te versterken. Maar dat gevoel zal niet worden opgewekt zonder de betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming op Europees niveau. Dit houdt in dat er in alle lidstaten een gevoel van deelname aan een gezamenlijk proces voor het gemeenschappelijk doel moet worden gecreëerd. Een mogelijkheid om dit te bereiken zou zijn om de burgers de gelegenheid te bieden om EP-leden uit transnationale lijsten van diverse lidstaten te kiezen, en van Europese partijen in plaats van alleen nationale partijen. Dit kan waarschijnlijk echter niet zonder artikel 223 VWEU te wijzigen.

⁽⁷⁾ Advies over de voltooiing van de EMU — Rol van het belastingbeleid, 10 december 2014 (PB C 230 van 14.7.2015, blz. 24).

⁽⁸⁾ Advies over de vorderingen in de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie en verwezenlijking van de betreffende doelstellingen vóór 2020, 19 februari 2015 (PB C 251 van 31.7.2015, blz. 19).

⁽⁹⁾ Adviezen over het gewijzigd voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (COM (2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)) en het gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP)), 29 maart 2012 (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 45).

3.11. In deze context heeft het EESC de noodzaak belicht om het **EU-Handvest van de grondrechten** doeltreffend ten uitvoer te leggen door middel van nieuwe, gerichte initiatieven⁽¹⁰⁾. Het Comité heeft de noodzaak benadrukt om gelijkheid voor iedereen te verzekeren, met een speciale focus op kwetsbare groepen. Het heeft onderstreept dat de verplichtingen in het kader van het handvest op EU-niveau voor alle instellingen, agentschappen en organen gelden. Het EESC heeft verder de lidstaten aangespoord om een op bescherming en bevordering gerichte cultuur van grondrechten op alle overheidsniveaus en alle beleids- en wetgevingsgebieden te ontwikkelen. Voorts zou het Comité het specifieke effect op de grondrechten gedurende het omzettingproces moeten onderzoeken en identificeren. Ook moedigt het EESC de Commissie er ten zeerste toe aan om echt als hoedster van de verdragen op te treden en inbreukprocedures te starten zonder zich te laten leiden door politieke overwegingen. Daarnaast heeft het alle instellingen, agentschappen, organen en lidstaten van de EU die betrokken zijn bij de uitoefening van de grondrechten, opgeroepen om het maatschappelijk middenveld in dit verband te laten participeren. In alle regelgeving op het gebied van economische governance en de werking van de interne markt moet rekening worden gehouden met de bepalingen van het Handvest van de EU, en dat via een specifieke evaluatie⁽¹¹⁾.

3.12. Gedurende de afgelopen tien jaar is de EU van 28 lidstaten geconfronteerd met grote uitdagingen en kwesties van sociale verdeeldheid, zaken die geen enkele lidstaat alleen kan oplossen. Slechts door middel van gecoördineerd beleid en gemeenschappelijke actie op Europees niveau kunnen er positieve resultaten worden behaald. Dit is met name het geval op het gebied van het **migratie- en asielbeleid** en van het **gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)**. Op deze beide beleidsterreinen bieden de bestaande EU-verdragen een grote speelruimte, maar veel bepalingen zijn niet benut omdat een gemeenschappelijke en convergerende politieke wil ontbrak⁽¹²⁾. Daarom zouden de artikelen 21 tot en met 46 van het VEU en artikelen 76 tot en met 81 van het VWEU intensiever moeten worden gebruikt.

3.13. Om vooruitgang te boeken, is een combinatie van ambitie, pragmatisme en innovatie nodig. Het EESC is van mening dat er momenteel een kans bestaat om de uitdagingen van de EU aan te gaan en naar een nieuwe fase in haar ontwikkeling toe te werken. Het is een mogelijkheid om een nieuw pact tussen de lidstaten en tussen de EU en haar burgers te ontwerpen voor een Europa dat leidt tot een betere samenwerking en meer concurrentievermogen, groei, integratie en solidariteit.

3.14. Een onvoldoende benut instrument is zonder meer „nauwere samenwerking” (zoals gedefinieerd in artikel 20 VEU). Deze procedure is voor het eerst aangewend op het gebied van echtscheiding en scheiding van tafel en bed en vervolgens voor de invoering van eenheidsoctrooibeschermt in de EU, alsook voor de voorgestelde invoering van een belasting op financiële transacties. Ook kan worden gedacht aan de „overbruggingsclausule” van bijv. artikel 48, lid 7, VEU. Dergelijke herzieningen zouden echter eenparigheid van stemmen van de lidstaten in de Europese Raad of de Raad vereisen, en dat zal geen sinecure zijn. Deze instrumenten zouden de Europese besluitvorming echter kunnen vereenvoudigen en versnellen.

3.15. Het is derhalve van het allergrootste belang om voort te bouwen op de conclusies van de Europese Raad, die tijdens zijn vergadering op 26 en 27 juni 2014 het volgende overeenkwam: „... het concept van een steeds hechtere unie (laat toe) dat verschillende landen een verschillend integratieproject bewandelen en dat landen die verdere integratie verlangen, daarmee kunnen voortgaan, terwijl de wens van landen die geen verdere integratie willen, wordt gerespecteerd.”⁽¹³⁾ Deze opstelling vormt de basis voor een gedifferentieerde EU waarin alle 28 lidstaten (zo nodig tot op verschillende hoogte) participeren en waarmee versterkte samenwerking op strategische terreinen vergemakkelijkt wordt en waarbij de lidstaten volledig kunnen meedoen als ze willen.

3.16. Macroregionale strategieën zullen volgens het EESC een steeds grotere rol gaan spelen in de toekomst van de Unie. Het versterken en uitbreiden van die strategieën kan helpen om een Europees intermediair niveau te ontwikkelen, dat in staat is convergentie te realiseren, alsook systematische betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, waaronder de economische en sociale partners.

⁽¹⁰⁾ Advies over de mededeling van de Europese Commissie — Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie, 21 september 2011 (PB C 376 van 22.12.2011, blz. 74).

⁽¹¹⁾ Mochten de verdragen worden herzien, dan heeft het EESC reeds geadviseerd er een **protocol inzake sociale vooruitgang** in op te nemen. Advies over de mededeling van de Europese Commissie — Akte voor de interne markt II — Samen voor nieuwe groei, 17 januari 2013 (PB C 76 van 14.3.2013, blz. 24).

⁽¹²⁾ Adviezen over het Europees immigratiebeleid, 11 september 2014 (PB C 458 van 19.12.2014, blz. 7), het Europees immigratiebeleid en de betrekkingen met derde landen, 9 juli 2014 (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 1) en het nieuwe buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU en de rol van het maatschappelijk middenveld, 27 oktober 2011 (PB C 24, 28.1.2012, blz. 56).

⁽¹³⁾ Punt 27 van de conclusies.

4. Versterking van de eurozone en voltooiing van de EMU

4.1. De afgelopen paar jaar hebben verbetering van de falende structuur van de EMU en versterking van de economische governance de kern gevormd van de crisisstrategie van de EU. Spoedmaatregelen om de EMU draaiende te houden, hebben geleid tot een aantal ontwikkelingen, maar deze waren het gevolg van een intergouvernamenteel besluitvormingsproces. Het is nu van belang te voorkomen dat deze intergouvernamentele oplossingen permanente regelingen naast de EU-verdragen worden.

4.2. Binnen deze context is het van cruciaal belang om het huidige stelsel, dat gebaseerd is op regels om begrotingsdiscipline te verankeren, snel achter ons te laten en naar een proces te gaan van meer convergentie tussen de landen van de eurozone.

4.3. Gezien het feit dat de euro de munteenheid van de EU is, moeten de lidstaten die deel uitmaken van de eurozone, in eerste instantie de integratie bespoedigen en intensiveren door de EMU te voltooien. **Alle EU-landen moeten daaraan kunnen deelnemen.** Dit kan worden bereikt door solide governance en versterking van het institutionele kader van de eurozone te baseren op:

- een **monetaire en financiële pijler**, die nu grotendeels is verwezenlijkt en waarin een volledig functionerende, door de EU aangestuurde bankenunie opgenomen moet zijn, teneinde een pan-Europese kapitaalmarkt te realiseren, terwijl de belastingbetaler tegelijkertijd wordt beschermd tegen buitensporige risico's en wanbetaling;
- een **economische pijler**, waardoor de besluitvorming over economisch beleid aan kracht wint, wat weer bevorderlijk is voor groei, werkgelegenheid, concurrentievermogen, convergentie en Europese solidariteit;
- een **sociale pijler**, die onlosmakelijk verbonden is met economische vooruitgang en efficiency, teneinde de volledige tenuitvoerlegging van de Europese Verdragen in het licht van artikel 3 VEU te garanderen;
- een **politieke pijler** (o.a. door meer verantwoordingsplicht en democratische legitimiteit) voor meer vertrouwen en geloofwaardigheid.

4.4. Bovendien zullen er stappen moeten worden genomen om een begrotingsstelsel voor de eurozone te introduceren, dat zou moeten bijdragen aan het opvangen van eventuele toekomstige schokken. Dat stelsel moet dan wel getekend zijn als voorwaardelijke ondersteuning van hervormingen. Zoals gesteld in het initiatiefadvies van het EESC over de voltooiing van de EMU⁽¹⁴⁾, zou een dergelijke begroting voor de eurozone gefinancierd kunnen worden met een belasting op financiële transacties die in de gehele eurozone geldt, een koolstofheffing, een tijdelijke heffing of door uitgave van gezamenlijke obligaties. Een akkoord is echter nog nodig voor elk van deze opties.

4.5. Vooruitgang met de Europese economische governance zal slechts mogelijk zijn door de sociale dimensie van de EU naar boven te tillen. Dit moet gebaseerd zijn op een evenwichtiger toepassing van artikel 3 VEU dat bepaalt dat de EU een balans moet vinden tussen economische efficiëntie en sociale en territoriale cohesie. Bovendien strekken de artikelen 151 en 153 VWEU ertoe om harmonisatie van de sociale stelsels van de lidstaten te ondersteunen, een kwestie die het EESC in 2013 heeft onderzocht⁽¹⁵⁾.

4.6. Tegelijkertijd moeten we de democratische legitimatie van de Unie schragen om het politieke bestel van de Unie te versterken, en dat geldt met name voor de rol van het EP. Daartoe kunnen binnen het kader van het huidige verdrag en de huidige regels concrete stappen worden genomen. Op de middellange tot lange termijn zou een herziening van het verdrag de institutionele bepalingen op één lijn moeten brengen met de onmisbare vereisten voor een werkelijke politieke unie. Het EESC heeft reeds een zeer gedetailleerde routekaart goedgekeurd voor de verwezenlijking van de politieke pijler van de EMU, waarin een breed scala aan mogelijke acties wordt geschetst⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Advies over de voltooiing van de EMU — De voorstellen van het Europees Economisch en Sociaal Comité voor de volgende Europese legislatuur, 9 juli 2014 (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10).

⁽¹⁵⁾ Adviezen over „Voor een sociale dimensie van de Europese Economische en Monetaire Unie”, 22 mei 2013 (PB C 271 van 19.9.2013, blz. 1) en over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad over de versterking van de sociale dimensie van de Economische en Monetaire Unie, 17 oktober 2013 (PB C 67 van 6.3.2014, blz. 122).

⁽¹⁶⁾ Advies over de voltooiing van de EMU — De politieke pijler, 27 mei 2015 (ECO/376) (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 8).

4.7. Het EESC neemt kennis van het rapport van de vijf voorzitters van 22 juni 2015 aan de Europese Raad over de voltooiing van de Economische en Monetaire Unie en het verwacht dat het zal dienen als basis voor een doorslaggevend optreden, zoals hierboven aangegeven ⁽¹⁷⁾.

5. Burgerparticipatie, democratie en verantwoordingsplicht consolideren: te nemen stappen

5.1. De burger moet in het middelpunt van het hele debat over de toekomst van de EU staan. Democratie en verantwoordingsplicht zijn fundamentele concepten voor Europees burgerschap. Om deze fundamentele begrippen ten uitvoer te leggen moet de Europese Commissie, die hoedster van de verdragen is, een belangrijke rol spelen. De Commissie, als instelling die het monopolie van wetgevend initiatief heeft, heeft ook de centrale rol om de binnen de Unie spelende diverse krachten en belangen met elkaar in evenwicht te brengen. Dat moet gepaard gaan met een doeltreffendere tenuitvoerlegging van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, met het oog op een democratischer en meer participerend bestuur van de EU.

5.2. Het Verdrag van Lissabon houdt een belangrijkere rol voor het Europees Parlement in en bevordert een proactieve houding van de lidstaten door middel van een krachtigere Raad. In de toekomst zal het echter noodzakelijk zijn om de bevoegdheden van het EP verder uit te breiden, waarbij moet worden gedacht aan meer gewicht ten aanzien van de Europese economische governance en het Europees semester, en tot een evenwichtiger verdeling van de bevoegdheden tussen de drie instellingen en een gebalanceerde samenwerking te komen, hetgeen de communautaire methode zou versterken. Een bijzonder probleem in dit verband is het uitgebreide gebruik dat wordt gemaakt van „trialogen” voor de goedkeuring van handelingen in eerste en tweede lezing van de gewone wetgevingsprocedure ⁽¹⁸⁾. „Trialogen” zijn in hoge mate de norm geworden en druisen daarmee in tegen de democratische beginselen van transparantie en verantwoordingsplicht en het noodzakelijke evenwicht tussen de drie instellingen in het kader van de gewone wetgevingsprocedure. Daarom pleit het EESC voor een terugkeer naar de strekking, of zelfs naar de letter, van de gewone wetgevingsprocedure, zodat „trialogen” uitzondering blijven.

5.3. Bovendien zal de methode ook doeltreffender worden toegepast via horizontale subsidiariteit. Deze methode, alsook die van „verticale subsidiariteit”, wordt niet expliciet vermeld in de verdragen. Al dit geeft echter erkenning aan de rol van particuliere actoren (bijv. burgers en representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld) en aan hun deelname aan de beleids- en besluitvorming via hun specifieke adviesrol, alsmede aan de autonome regelgevende rol van de sociale partners in het kader van de Europese sociale dialoog.

5.4. In feite is dit begrip „horizontale subsidiariteit”, soms ook „functionele subsidiariteit” genoemd, reeds impliciet erkend in de verdragen. Zie de artikelen 152, 154 en 155 VWEU betreffende de sociale dialoog en de rol van de sociale partners.

5.5. Ook in artikel 11 VEU wordt de participatiedemocratie genoemd als een belangrijk aanvullend onderdeel van de representatieve democratie van de artikelen 10 en 12 VEU ⁽¹⁹⁾, hetgeen de fundamentele basis van democratie vormt. Zoals het Comité al vaak heeft benadrukt, biedt artikel 11, leden 1 en 2, VEU ⁽²⁰⁾ ruime mogelijkheden voor de ontwikkeling van Europese democratie. Zij bevatten de fundamentele voor de gestructureerde civiele dialoog voor de lange termijn en op Europees niveau. En dat naast de politieke dialoog tussen de EU-instellingen en de lidstaten.

5.6. Daarnaast moet de communautaire methode aangevuld worden met betere verticale subsidiariteit (krachtigere rol voor nationale parlementen in de EU-besluitvorming en meer samenwerking tussen hen en het EP).

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf

⁽¹⁸⁾ „Trialogen” zijn opgenomen in de gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 13 juni 2007 over de wijze van uitvoering van de medebeslissingsprocedure (artikel 251 van het EG-Verdrag) (PB C 145 van 30.6.2007, blz. 5).

⁽¹⁹⁾ Artikelen 10 en 12 over de rol van respectievelijk de nationale parlementen en het Europees Parlement.

⁽²⁰⁾ Artikel 11, leden 1 en 2, luidt als volgt:

*„De instellingen bieden de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden.
De instellingen voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld.”*

5.7. In essentie kan al het bovenstaande reeds worden gerealiseerd binnen de bestaande verdragen. Vooral wat betreft burgerparticipatie, democratie en verantwoording, kan er al veel worden bereikt door Europees beleid verder te ontwikkelen, d.w.z. processen en tenuitvoerlegging te verbeteren. Het Comité heeft echter al in twee adviezen⁽²¹⁾ ⁽²²⁾ aangegeven dat artikel 11 slechts mondjesmaat is toegepast, waardoor de participatiedemocratie nauwelijks uit de verf is gekomen.

5.8. Dit geldt ook voor het Europees burgerinitiatief (EBI) van artikel 11, lid 4. Dat initiatief zou een kerninstrument moeten zijn voor participatiedemocratie en actief burgerschap, maar het is in zijn huidige vorm zeer ondoeltreffend en de uitvoeringsmodaliteiten zijn aan grondige herziening toe.

5.9. Het concept „horizontale” subsidiariteit moet in de toekomst versterkt en uitgebreid worden tot bredere beleidsgebieden door middel van een gestructureerde burgerdialoog, bijv. op het gebied van het milieu en consumentenbescherming. Dit zou de rol van de representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld in het integratieproces versterken, want zij kunnen dan volledig bijdragen op beleidsterreinen die van belang voor hen zijn, en dat geeft dus inhoud aan het beginsel van participatiedemocratie. Om deze doelstelling te bereiken en als de institutionele spreekbuis van het maatschappelijk middenveld, heeft het EESC een belangrijke rol te spelen bij het ontvouwen van het volledige potentieel van de participatiedemocratie en het versterken van de civiele dialoog, en zulks in samenwerking met de instellingen van de EU.

5.10. De rol van het Comité als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld is daarom drieledig: i) faciliteren en ondersteunen van de dialoog tussen de representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld en met de Europese instellingen, ii) zorgen voor een blijvende betrokkenheid van het georganiseerde maatschappelijk middenveld bij de politieke processen van de EU, en iii) monitoren van de tenuitvoerlegging van artikel 11 van het VEU.

5.11. Bijgevolg en als adviesorgaan van de Europese instellingen⁽²³⁾ heeft het EESC alle mogelijkheden om i) te fungeren als katalysator en coördinator in de dialoog tussen en met maatschappelijke organisaties, ii) als een belangrijke schakel te fungeren tussen de maatschappelijke organisaties en de besluitvormingsorganen van de EU, en iii) als brug tussen het nationale en het Europese niveau te fungeren. Indien de verdragen herzien worden, dan wil het Comité dat deze rol uitdrukkelijk wordt erkend⁽²⁴⁾.

5.12. Het opnieuw op gang brengen van de agenda „beter regelgeven” weerspiegelt de wens van de nieuwe Commissie om sterk de nadruk te leggen op haar evaluatiewerk, waarbij andere instellingen, nationale autoriteiten en maatschappelijke organisaties in brede zin zijn betrokken. Betrokkenheid van het EESC als adviesorgaan bij de evaluatie van het beleid is van fundamenteel belang, omdat die is gebaseerd op zijn legitieme rol in het institutionele bestel van de EU: i) te beschermen wat de EU heeft bereikt om te voldoen aan de behoeften van de Europese burgers, en ii) te waarschuwen voor obstakels die aan de uitvoering van wetgeving en beleid van de EU in de weg staan, of voor eventuele tekortkomingen.

⁽²¹⁾ Advies over „Beginselen, procedures en acties voor de toepassing van de leden 1 en 2 van artikel 11 van het Verdrag van Lissabon”, 14 november 2012 (PB C 11 van 15.1.2013, blz. 8).

⁽²²⁾ EESC-advies over de evaluatie van de raadpleging van belanghebbenden door de Europese Commissie, 2 juli 2015 (PB C 383 van 17.11.2015, blz. 57).

⁽²³⁾ In artikel 13, lid 4, VEU is vastgelegd dat „het Europees Parlement, de Raad en de Commissie worden bijgestaan door een Economisch en Sociaal Comité en een Comité van de Regio's, die een adviserende taak hebben”.

⁽²⁴⁾ Het Comité heeft dit reeds voorgesteld aan de Europese Raad in een advies van 2006, dat het uitbracht gedurende de bezinningsperiode die volgde op het mislukken van de ratificatie van het Constitutioneel Verdrag. Advies over „Bijdrage aan de Europese Raad van 15 en 16 juni 2006 — Bezinningsperiode”, 17 mei 2006 (PB C 195 van 18.8.2006, blz. 64).

5.13. Wat genoemde rol ex artikel 13, lid 4, VEU betreft, wordt in het samenwerkingsprotocol met de Commissie (22 februari 2012) en in de samenwerkingsovereenkomst met het EP (5 februari 2014) gewezen op de substantiële meerwaarde van het EESC voor het proces „Beter wetgeven”: het Comité kan de input van het maatschappelijk middenveld inbrengen gedurende de gehele beleidscyclus van de Unie⁽²⁵⁾. Het EESC dringt er dus op aan dat zijn institutionele rol duidelijk worden erkend bij een toekomstige herziening van het interinstitutionele akkoord over de verbetering van de regelgeving⁽²⁶⁾.

5.14. Teneinde daadwerkelijk bij te dragen aan dit alles moet het Comité zelf zijn potentieel en rol versterken, alsook zijn operationele en werkmethode en zijn operationele banden met de voornaamste Europese organisaties en netwerken van het maatschappelijk middenveld. Het EESC zou tevens de relevantie van zijn werkzaamheden moeten vergroten door zich in het kader van zijn verdragsrechtelijke adviestaak meer te richten op clusters van prioritaire EU-beleidsgebieden.

5.15. Aldus kan het EESC een belangrijke bijdrage leveren aan het voortbouwen op het potentieel van het Verdrag van Lissabon op beleidsterreinen die van rechtstreeks belang zijn voor de burgers, en aan het identificeren van mogelijke tekortkomingen die ertoe zouden nopen wijzigingen en aanpassingen in het betrokken beleid aan te brengen om beter tegemoet te komen aan hun behoeften.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Het protocol inzake de samenwerking tussen de Commissie en het EESC bepaalt in paragraaf 18: „Het Comité draagt bij tot de evaluatie van de uitvoering van de wetgeving van de Unie en zulks met name met betrekking tot de horizontale clausules van de artikelen 8 tot en met 12 van het VWEU.”

In de samenwerkingsovereenkomst tussen het EESC en het Europees Parlement van 2014 staat dat het EESC het Europees Parlement stelselmatig „effectbeoordelingen van Europese wetgeving” verschaft, samen met „informatie en relevante gegevens vanuit het maatschappelijk middenveld [...] over de manier waarop wetgeving en uitgavenprogramma's in de praktijk werken en over de tekortkomingen waarmee bij het uitwerken en herzien van wetgeving rekening moet worden gehouden”.

⁽²⁶⁾ Advies over gedelegeerde handelingen, 16 september 2015 (INT/768) (zie bladzijde 145 van dit Publicatieblad).