

*Europa, ons vaderland?
Lentecyclus 2017 KVAB
Europa met vallen en opstaan, 2 mei*

Verdieping of uitbreiding: het eeuwige dilemma voor de Europese Unie

Prof. Dr. Jan Wouters

Jean Monnet Chair *ad personam*
Leuven Centre for Global Governance
Studies – Institute for International Law

KU Leuven

www.globalgovernancestudies.eu

www.internationallaw.eu



Plan

1. Inleiding
2. Het strompelende uitbreidingsproces
3. De idee van politieke verdieping: hoe actueel is de gedachte van een politieke “avant-garde” in de EU?
4. Welke vooruitzichten voor “versterkte samenwerking”?
5. Slotbeschouwingen

1. Inleiding

Enkele citaten als *amuse-gueule*:

- Louis Tobback in *De Standaard* 29 april 2017: “*Het is geen toeval dat zij ook een groot voorstander van de uitbreiding van Europa was. Thatcher wist dat politieke eensgezindheid daardoor altijd maar moeilijker werd.*”
- François Mitterrand, 1989: “*Pas d’élargissement sans approfondissement*”
- Jacques Delors, 2000: “*[P]our poursuivre l’approfondissement, il faut permettre à une avant-garde d’aller plus loin, et de remplir déjà les objectifs ambitieux du traité de Maastricht. [...] Si l’on veut poursuivre l’objectif d’une Europe politique, il faut permettre à cette avant-garde de constituer ce que j’appelle une « fédération des Etats-Nations »*”

2. Het strompelende uitbreidingsproces

- Zwaartepunt = thans Balkan: Albanië, Macedonië, Montenegro en Servië kandidaat-lidstaten, naast Turkije
- Twee “potentiële kandidaten”: Bosnië-Herzegovina en Kosovo
- Meest recente mededeling uitbreidingsbeleid, 9 november 2016: sobere stand van zaken
- Beginsel van “eerst de basis”
 - Rechtsstaat
 - Grondrechten
 - Democratische instellingen en hervorming openbaar bestuur
 - Economische ontwikkeling en concurrentievermogen

3. De idee van politieke verdieping (I)

Hoe actueel is de gedachte van een politieke “avant-garde” in de EU?

- Commissie, *Witboek over de toekomst van Europa*, 1 maart 2017: 5 sporen
 - Op dezelfde voet doorgaan (“*muddling through*”)
 - De interne markt en niets meer
 - Wie meer wil, doet meer
 - Minder en efficiënter
 - Veel meer samen doen

	OP DEZELFDE VOET DOORGAAN	DE INTERNE MARKT EN NIETS MEER	WIE MEER WIL, DOET MEER	MINDER EN EFFICIËNTER	VEEL MEER SAMEN DOEN
INTERNE MARKT EN HANDEL	De interne markt wordt versterkt, met inbegrip van de digitale en energiesector; de EU27 zet in op vooruitstrevende handelsakkoorden	De interne markt voor goederen en kapitaal wordt versterkt; normen lopen verder uiteen; vrij verkeer van personen en diensten is niet volledig gewaarborgd	Als bij scenario 1; de interne markt wordt versterkt en de EU27 zet in op vooruitstrevende handelsakkoorden	Minimale gemeenschappelijke normen, maar versterkte handhaving op gebieden die op EU-niveau worden geregeld; handel uitsluitend behandeld op EU-niveau	De interne markt wordt versterkt door harmonisatie van normen en krachtiger handhaving; handel wordt uitsluitend behandeld op EU-niveau
ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE	Geleidelijke vooruitgang bij het verbeteren van de werking van de eurozone	Beperkte samenwerking binnen de eurozone	Als bij scenario 1, uitgezonderd een groep landen die nauwer gaat samenwerken op gebieden als belastingen en sociale normen	Verscheidene stappen om de eurozone te consolideren en de stabiliteit ervan te waarborgen; de EU27 houdt zich minder bezig met werkgelegenheid en sociaal beleid	Er komt een economische, financiële en fiscale Unie, zoals voorzien in het verslag van de vijf voorzitters van juni 2015
SCHENGEN, MIGRATIE EN VEILIGHEID	Geleidelijk nauwere samenwerking bij het beheer van de buitengrenzen; vooruitgang in de richting van een gemeenschappelijk asielstelsel; betere coördinatie op veiligheidsgebied	Niet één beleid inzake migratie en asiel; verdere coördinatie op veiligheidsgebied; stelselmatige controles aan de binnengrenzen	Als bij scenario 1, uitgezonderd een groep landen die nauwer gaat samenwerken op het gebied van veiligheid en justitie	Stelselmatige samenwerking bij grensbeheer, asielbeleid en terrorismebestrijding	Als bij scenario 4, stelselmatige samenwerking bij grensbeheer, asielbeleid en terrorismebestrijding
BUITENLANDS BELEID EN DEFENSIE	Vooruitgang bij het spreken met één stem over buitenlandse zaken; nauwere defensiesamenwerking	Sommige kwesties op het gebied van buitenlands beleid steeds meer bilateraal geregeld; defensiesamenwerking blijft zoals nu	Als bij scenario 1, uitgezonderd een groep landen die nauwer gaat samenwerken op defensiegebied, focussend op militaire coördinatie en gezamenlijk materieel	De EU spreekt met één stem over alle kwesties van buitenlands beleid; er komt een Europese defensie-unie	Als bij scenario 4, de EU spreekt met één stem over alle kwesties van buitenlands beleid; er komt een Europese defensie-unie
EU-BEGROTING	Deels gemoderniseerd in het licht van de door de EU27 vastgestelde hervormingsagenda	Bijgesteld voor de financiering van basisfuncties die nodig zijn voor de interne markt	Als bij scenario 1; een aantal lidstaten stelt extra middelen beschikbaar voor de gebieden waarop zij besluiten meer te doen	Ingrijpend aangepast aan de nieuwe prioriteiten die op het niveau van de EU27 zijn afgesproken	Ingrijpend gemoderniseerd en uitgebreid met eigen middelen; er is een stabiliseringsfunctie operationeel voor de overheidsfinanciën in de eurozone
SLAGKRACHT	Positieve agenda leidt tot concrete resultaten; besluitvorming blijft moeilijk te begrijpen; verwachtingen worden niet altijd ingelost	Besluitvorming is misschien begrijpelijker, maar vermogen om collectief op te treden is beperkt; kwesties van gemeenschappelijk belang moeten vaak bilateraal worden opgelost	Als bij scenario 1, een positieve agenda voor EU27 leidt tot resultaat; een aantal groepen kan op bepaalde gebieden meer bereiken; besluitvorming wordt complexer	Eerst lastig om het eens te worden over welke taken prioriteit verdienen en welke worden afgestoten; daarna besluitvorming wellicht begrijpelijker; EU-optreden sneller en doortastender op gebieden waarop zij een grotere rol speelt	Over de hele linie snellere besluitvorming en krachtigere handhaving; wie vindt dat de EU te veel bevoegdheden van de lidstaten naar zich toe heeft getrokken, zal kanttekeningen plaatsen uit het oogpunt van de verantwoordingsplicht

3. De idee van politieke verdieping (II)

- De praktisch meest haalbare opties zijn in het midden: geen appetijt voor federalisme, maar een nood om transnationale uitdagingen te beantwoorden (bv. contra-terrorisme)
- Meer differentiatie: verdiepen voor zij die willen, niet voor de anderen ⇔ hoe houden we de EU bij elkaar?
- Het Verdrag van Lissabon kan als basis dienen voor alle scenario's van de Commissie. Vraag is hoe de mogelijkheden van het Verdrag in praktijk worden benut

4. Versterkte samenwerking?

- Geïntroduceerd door Verdrag van Amsterdam, verfijnd door Nice en Lissabon
- Weinig toepassingsgevallen tot op heden, maar toch enkele:
 - Internationaal privaatrecht: toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed (2010; oorspr 14, nu 17 LS)
 - Eenheidsoctrooi (2012; alle LS behalve Spanje)
 - Bevoegdheid, toepasselijke recht en erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van huwelijksvermogensstelsels (2016; 18 LS)
 - Belasting op financiële transacties (“Financial Transaction” / “Tobin” Tax (in onderhandeling, 11 LS)
 - Europese Openbare Aanklager (in onderhandeling, 16 LS)
- Andere LS kunnen altijd de VS vervoegen (cf. VS echtscheiding)
- *Quid* gestructureerde permanente samenwerking GBDB?

5. Slotbeschouwingen

- Het EU dilemma verdieping vs. uitbreiding werd nooit opgelost
- “Federatie van Natiestaten”: haalbaar idee of *contradictio in terminis*?
- “*Likemindedness*” over politieke verdieping, zelfs tussen de oorspronkelijke LS, lijkt ver te zoeken
- Versterkte samenwerkingen zijn niet het alternatief
- De voorstellen van de Commissie (Witboek) missen ambitie
- Kan het verder “*à droit constant*”, of zijn verdragswijzigingen nodig?